

## INTRODUCCION

### EDUCACION Y ESTADO EN LA HISTORIA DE COLOMBIA

Fernán E. González

La historia de la educación no es una realidad en sí, aislada del desarrollo económico y social, sino que refleja las condiciones socioeconómicas y las luchas políticas de la nación. Generalmente, lo que se suele presentar como historia de la educación es solamente la historia de las concepciones pedagógicas imperantes. En algunos casos, se presenta la historia de la educación ligada a la evolución de la concepción del mundo y del hombre.

De ahí la importancia del presente estudio, "Educación y Estado en la historia de Colombia", que intenta mostrar el contexto social y político de la educación a través del desarrollo de nuestra historia. Este trabajo pone en relación las políticas y concepciones educativas con el desarrollo de las ideas políticas, con los momentos cumbres de nuestra historia social y económica, con el desarrollo de la lucha entre los partidos políticos y, de manera especial, con los enfrentamientos entre la Iglesia y el Estado.

Se muestra así el sentido del desarrollo de la educación privada en relación con la lucha por el poder y el sentido de la intervención estatal en el campo educativo, desde la Colonia hasta

nuestros días. La educación privada aparece como el refugio de los disidentes políticos derrotados y marginados consecuentemente de la política educativa estatal. Aparece la educación privada como un reducto opuesto a la planeación educativa por parte del Estado. Pero esta planeación educativa del Estado no siempre debe aceptarse como algo necesariamente bueno: muchas veces refleja una tendencia hacia la tecnocracia por influjos foráneos.

La interacción entre educación y desarrollo social y político se demuestra, a todo lo largo de este trabajo, a través de la presentación detallada y minuciosa de textos, cifras, hechos y otros datos, articulados alrededor de la idea central. El acopio de datos aquí logrado ofrece una nueva riqueza de información para el lector, que puede reconstruir la historia de la educación a base de una rica evidencia empírica.

Las historias de la educación que se han escrito en Colombia se reducen, a veces, al desarrollo de las concepciones pedagógicas. A veces tienen un marcado sesgo político, liberal o conservador; o un matiz apologético, en defensa de la labor educativa de la Iglesia. Otras veces se reducen a acumular una serie de datos prescindiendo del marco en que tuvieron lugar.

El presente trabajo sintetiza e integra una serie de datos, tomados de fuentes muy disímiles, enmarcándolos en el contexto político, social y económico que les dio lugar. Muestra así la congruencia, a través de una serie de etapas, entre las etapas de nuestra vida política y las políticas educativas correspondientes. En los inicios de la Colonia, la educación es dejada casi totalmente en manos de la iniciativa privada, sobre todo en manos de las instituciones eclesiásticas. Solo a mediados del siglo XVIII, después de la expulsión de los jesuitas, aparecen los primeros intentos de intervención estatal, en la búsqueda de una educación más adecuada a las necesidades de la economía del país.

Con la Independencia se produce un auge de la educación oficial tanto en el campo universitario como en el de las escuelas de primeras letras de tipo lancasteriano. Luego, el plan educativo de Mariano Ospina Rodríguez es un intento de intervención estatal en pro de una educación católica.

La revolución liberal de mediados del siglo pasado implanta la libertad absoluta de enseñanza, buscando el desmonte del

sistema educativo tradicional y la liberación del influjo eclesiástico en la educación, según el excelente estudio de Alfredo Molano<sup>1</sup>. Sobre este desmonte se construirá la Universidad Nacional, de orientación más positiva, y todo el sistema educativo del radicalismo liberal en la época federal.

Con la Regeneración se regresa a la educación católica oficial y tiene gran auge la educación privada tanto católica (jesuitas, salesianos, hermanos critianos, hermanas de la presentación, etc.) como liberal de corte positivista (Externado, Republicana, Libre, etc.), esta última como reacción frente a la educación oficial.

El fin de la hegemonía conservadora y la revolución en marcha de Alfonso López Pumarejo significan un vuelco fundamental en las políticas educativas del Estado: adquiere gran auge la educación universitaria oficial, de carácter más laico y científico, más abierta a las corrientes filosóficas en boga. Como reacción surgen algunas Universidades Católicas como la Javeriana y Bolivariana. Hay agudas polémicas entre la Iglesia católica y el Estado liberal en el terreno de la educación. Los gobiernos conservadores desde 1946 significan un intento de contrarreforma educativa, que intenta retornar a la situación anterior a 1930.

El Frente Nacional muestra un mayor énfasis en la educación técnica, un gran avance de la escolaridad en primaria, un control privado de la educación media y una creciente privatización de la Universidad, como respuesta política a la creciente politización izquierdista de la Universidad oficial.

Como primer acercamiento a la historia de la educación colombiana, este trabajo es primordialmente descriptivo aunque la descripción de los datos aparece enmarcada dentro del desarrollo social y político del país. Este acopio de datos quiere ser un aporte al ulterior análisis y crítica de nuestra historia educativa.

Como labor de síntesis, este estudio es deudor a obras anteriores como las de Bohorquez<sup>2</sup> y Hoenisberg<sup>3</sup>, lo mismo que a

1 Colombia: Economía y Educación en 1850.

2 La evolución educativa en Colombia.

3 Las fronteras de los partidos en Colombia.

los diversos trabajos de Jaime Jaramillo Uribe sobre la historia cultural colombiana<sup>4</sup>. También se basa a veces en los trabajos de Gerardo Molina<sup>5</sup> y el ya citado de Alfredo Molano. Para la Colonia, es imprescindible la obra de José Abel Salazar<sup>6</sup>. En la historia de la educación del siglo XX, fueron muy útiles los trabajos de Ivon Lebot<sup>7</sup>, lo mismo que el estudio de Robert Arnove sobre el Frente Nacional<sup>8</sup>. Además, el autor utiliza las referencias al problema educativo en otros trabajos históricos como el trabajos de David Bushnell sobre Santander<sup>9</sup>.

4 En especial, "Esquema histórico de la universidad colombiana" y "Notas para la historia de la sociología en Colombia".

5 "Pasado y presente de la autonomía universitaria", "Universidad estatal y universidad privada", Las Ideas Liberales en Colombia.

6 Los estudios eclesiásticos superiores en el Nuevo Reino de Granada.

7 "Elementos para la historia de la educación en Colombia en el siglo XX", "Organización y funcionamiento del sistema educativo colombiano".

8 "Políticas educativas durante el Frente Nacional".

9 El régimen de Santander en Colombia.

## La educación en la colonia

La historia de la educación colonial está ligada íntimamente al desarrollo de la sociedad colonial: así, las primeras menciones sobre docencia aparecen con la obligación de los encomenderos de proporcionar "maestros" que enseñen la doctrina cristiana y a "vivir en policía" a nuestros aborígenes. Es muy difícil distinguir entre educación privada y pública en la Colonia, dado el sistema de Patronato, que llegaba a una especie de simbiosis entre Iglesia y Estado. En términos actuales podríamos decir que fue la iniciativa privada religiosa, por delegación de la Corona, la creadora de los primeros establecimientos educativos en el Nuevo Reino. Así, las primeras escuelas se establecieron en Cartagena y Santa Marta, a la sombra de los conventos.

Solo a mediados del siglo XVII empieza a aparecer la educación privada no religiosa: para fundar una escuela, el interesado debería obtener permiso del Cabildo de la localidad, previo convenio del precio de la enseñanza por cada alumno, que variaba según fuera para lectura, gramática o escritura. El peticionario debía presentar un certificado del confesor que atestiguara su instrucción en la doctrina cristiana, lo mismo que sus buenas costumbres y pureza de sangre. Las escuelas eran bastante pobres en dotación: solo se enseñaban rudimentos de lectura, escritura, gramática y aritmética. Se le daba mucho énfasis a la educación religiosa: el aspirante a maestro debía ser examinado por el Cabildo, los religiosos y el párroco. La

enseñanza era memorística, se usaban los azotes como **castigo** habitual.

Hay menciones de escuelas privadas durante la Colonia en la obra de Bohórquez: a finales del siglo XVI, Luis López Ortiz dota una escuela elemental para niños pobres, anexa al convento franciscano de Santafé, con algunas características de escuela de artes y oficios. En 1687, Antonio González Casariego funda una escuela de primeras letras, anexa al colegio de San Bartolomé; el P. Santiago Torres Peña, en vísperas de la Independencia, dirige una escuela en la parroquia de Las Nieves. En la misma época, aparece la escuela de José Ma. Dávila, que la funda siendo todavía alumno de San Bartolomé. En Cali, en 1591 aparecen como primero maestros Juan de Serrano y Pedro de Valderrama. Sañudo menciona que a fines del siglo XVI había escuelas elementales en Pasto, dirigidas por Pablo de Godoy y Carlos España. En Medellín, solo en 1680 aparece la primera escuela, que cobrará 6 tomines de oro en polvo por cada discípulo de lectura y un peso por cada uno de los contadores y escribientes. En 1700 se establece en Medellín la escuela de Miguel Sánchez de Vargas. Según Alejo Amaya, en 1700 ya existían escuelas privadas de primeras letras, para niños y niñas, en Ocaña. En 1750 Manuel Vivar funda la escuela de primeras letras anexa al seminario de Popayán.

Casimiro López Sierra aparece como maestro oficial en Riohacha entre 1776 y 1781. En 1779 José Antonio Lema solicita ayuda para su escuela que venía funcionando en Medellín. En 1782 se menciona una escuela en Sogamoso, dirigida por Juan de la Cruz Castelbondo, sostenida por los aportes personales de los vecinos. Aparecen por 1790 José Boni y José Antonio Mateus como maestros renombrados en Girón. En 1784 hay noticias de escuelas en Rionegro con maestros como José Domingo Barco, Francisco Zorrilla y Santos Abad de la Riva y Toro. En 1791, Pedro de Ugarte y su esposa Josefa Franqui establecen en Bogotá una escuela para huérfanas, que fue el origen del Colegio de la Merced. A mediados del siglo XVIII aparece un colegio en Rionegro, dirigido por Gaspar Gutiérrez de Lara, lo mismo que una escuela en Sopetrán, dirigida por José Javier Delgado, otra en Santafé de Antioquia, dirigida por Francisco Balbín, y una especie de seminario en Envigado, dirigido por los hermanos presbíteros Jerónimo y Alberto Ma. de la Calle. En 1800 aparece una escuela en Pamplona con Domingo Barrios como maestro. En vísperas de la Independencia, en 1803, existían en Cali varias escuelas privadas pero en

ese año se abrió la primera escuela pública, para la cual dejó fondos el Pbro. Manuel Cuero y Caicedo. También hay noticias de escuelas privadas en Tulúa, como las dirigidas por Asunción y Rosalía Llanos, Pedro Girón, Ramón Tascón y Flórez.

Como se ve por este recorrido, las escuelas de primeras letras eran bastante escasas en el país y casi todas de carácter privado. Hay escuelas fundadas por los Cabildos, como la que funda en la parroquia de Barichara el Cabildo de San Gil en 1784, pero en escaso número. Por los reclamos de Casimiro López Sierra, conservados en el archivo nacional, se deduce que se desempeñó como maestro oficial en Riohacha entre 1776 y 1781<sup>1</sup>.

El primer presidente de la Audiencia, Venero de Leiva, se preocupó por fundar escuelas de primeras letras y apoyó las existentes, iniciadas por religiosos, pero fracasó en el intento de fundar un colegio para los hijos de los caciques. Solo en los estertores de la Colonia aparecen las escuelas gratuitas, patrióticas y metódicas.

La situación de la educación pública y su necesidad en el Nuevo Reino aparece atestiguada en 1808 por el sabio Caldas en su Seminario: "mantiene la ilustrada piedad de nuestro soberano en esta capital en una escuela gratuita de primeras letras; pero habiéndose multiplicado tanto la población, de 25 años a esta parte, no puede alcanzar aquella a repartir a todos los pobres el beneficio de la educación, ni dejar de estar demasiado recargada para un solo maestro con los muchos que concurren (aun de los pudientes), para que pueda ser bien dirigida la enseñanza. De aquí resulta que teniendo Santafé una población de 30.000 habitantes, puede decirse con verdad que la educación primaria es nula para la mayor parte y defectuosa para la restante, esto es, para aquella menor que depende únicamente del cuidado de los padres pudientes. Porque siendo ésta privada, voluntaria y arbitraria, a poco que se reflexione se encuentran los muchos fundados motivos para que sea defectuosa"<sup>2</sup>.

Para darnos una idea de la educación y de la sociedad coloniales, es interesante el plan de las escuelas doctrinales del cura de Girón, Felipe de Salgar, en 1789, porque permiten darnos una idea de la división de "castas" imperante que se refleja-

<sup>1</sup> Bohórquez C., 1956, p. 63-67.

<sup>2</sup> Bohórquez, 1956, p. 68.

ba en la escuela de manera física: el cura insiste en la necesidad de las escuelas de primeras letras donde deben ser admitidos "los niños de todas las clases", pues son útiles para todos, sin distinción de rico, pobre o plebeyo. Incluso, los magistrados deben preocuparse de manera especial por estos últimos, "que por escasez de sus facultades carecen siempre de la precisa instrucción en el manejo de sus negocios"<sup>3</sup>. Pero no se crea que esto significaba una democratización de la enseñanza: en el caso de que no existiera un edificio público para la escuela, se usará la sala más grande de la casa del maestro con una división que separara los bancos superiores de los inferiores, "dejando entre unos y otros una media vara de intermedio... para denotar que los niños nobles ocupan las bancas de arriba y los plebeyos y gentes de castas las de abajo. División que se conceptúa suficiente para que los unos no se mezclen con los otros, y se guarden recíprocamente los respetos que son debidos a cada clase"<sup>4</sup>. También se insiste en que el maestro deberá tener especial cuidado en evitar que "los niños de buena estirpe" no se mofen ni injurien a "los de baja extracción", ni se mezclen con ellos, sino para enseñarles aquello que ignoren, o auxiliarles en lo que necesitan por efecto de la generosidad que debe ser propia de la gente noble"<sup>5</sup>. Así "se irán acostumbrando los niños blancos a mirar bajo la perspectiva que conviene a los otros hombres de clase inferior y se borrarán del todo las perniciosas preocupaciones que reinan aún contra los artesanos y menestres indígenas de una nación civilizada"<sup>6</sup>.

También es muy interesante el plan del cura de Ubaté, Fr. Antonio de Miranda, en 1792: los alumnos debían oír misa y rezar el rosario todos los días, ser instruidos en el catecismo y aprender las 4 operaciones aritméticas. El maestro debía inculcar gran respeto a los superiores eclesiásticos y seculares: "deben orar por la monarquía sin usurparle los derechos que sepan cuán grave pecado es ejecutarlo"<sup>7</sup>.

La pensión semanal era de medio real, o uno, dos, o tres huevos: "el que tuviere y quisiere, bien puede dar más por el bien

<sup>3</sup> No. 4 en Bohórquez, 1956, p. 51.

<sup>4</sup> No. 9. Bohórquez, 1956, p. 52.

<sup>5</sup> No. 10, Bohórquez, 1956, p. 52.

<sup>6</sup> No. 11, Bohórquez, 1956, p. 52.

<sup>7</sup> No. III, Bohórquez, 1956, p. 61.

que reporta su familia. "Que el que puede deberá comprar cartillas catón; pues para los que fueren enteramente pobres y para los indios, proveerá dicho R.P. Cura"<sup>8</sup>. Pide que se constituya una junta del Corregidor, el Teniente, el Cura, los Gobernadores y cuatro u ocho más, "para crear una renta para el mantenimiento y reparación de la escuela; aun para dar papel a los pobres, pues aunque el presente Cura hará hasta donde alcance aunque sea cercenado su plato, otro, o no podrá, o no querrá"<sup>9</sup>.

A estas escuelas solo asistían varones: las niñas recibían, a veces, clases de sus padres o tenían preceptores a domicilio. Hubo escasos establecimientos en las ciudades importantes para la educación femenina: solo se les enseñaba bordado, doctrina, lectura y escritura; se miraba con recelo la enseñanza de la escritura porque se pensaba que podía hacerse mal uso de ella. Según Bohórquez C., se podía decir que no había en Santa-fé cien damas que supieran escribir y las que escribían lo hacían con una ortografía espantosa<sup>10</sup>.

El Arzobispo Martínez Compañón fundó en 1795 un establecimiento para la educación de niñas pobres al lado del Convento de la Enseñanza: se abrió con 200 niñas, que aprendían a leer, escribir, rezar, labores domésticas y organización del hogar. Pero es un hecho que estos establecimientos privados y las escuelas anexas a los conventos, lo mismo que las escuelas en las encomiendas, fueron bastante escasas y solo al alcance de las familias ricas.

En lo tocante a la educación superior, es todavía más marcado el predominio de la iniciativa privada y eclesiástica sobre la iniciativa directa del Estado. Como sostiene Hernández de Alba, "el Estado español no fundó, apenas patrocinó y a veces auxilió, los institutos erigidos en su territorio peninsular y posesiones de ultramar. Fue la iniciativa privada y generalmente de origen eclesiástico la que creó los colegios coloniales en Indias"<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Bohórquez, 1956, p. 61.

<sup>9</sup> Bohórquez, 1956, p. 61.

<sup>10</sup> Bohórquez, 1956, p. 62.

<sup>11</sup> Hernández de Alba, 1947, p. 11.

Para la fundación de colegios, se requería la licencia de los superiores religiosos, la de los ordinarios respectivos y la de las autoridades civiles. En general, casi todos los seminarios diocesanos tenían también el carácter de colegios públicos: a veces se llamaban colegios-seminarios, o colegios reales, por verse favorecidos con becas reales. Estos colegios se dedicaban primordialmente a las clases altas: para ingresar a ellos se exigía como condición indispensable la limpieza de sangre.

También aparecen escuelas de los conventos para enseñar a sus frailes, a las que se permitía asistir a no pocos laicos. Por otra parte, aparecen los colegios de los jesuitas en Bogotá, Cartagena, Popayán, Tunja, Medellín, Honda y Pamplona.

En vano se trató de fundar colegios destinados a la educación de los hijos de los indios principales: en 1554 se ordenó la fundación de un colegio para hijos de caciques pero solo en 1576 se pudo llevar a cabo. A pesar de haber sido dotado por la Audiencia de un buen local y de contar con algunos fondos, tuvo efímera existencia. Su primer rector fue el Pbro. Pedro Ortiz de Chamburu. Según Bohórquez, este fracaso se debió a que se prefería la educación dada totalmente por religiosos porque había "más seriedad, mayor competencia de los pedagogos, continuidad y unidad en la labor y no estaban sujetos a la intriga y al cambio continuo de profesores"<sup>12</sup>.

La fundación de una Universidad estaba sometida a un largo trámite: "los interesados enviaban a la Corte sus Procuradores bien provistos de cartas comendaticias y de argumentos e informaciones que Su Majestad pasaba al examen del Consejo y se iniciaba el expediente; pedían informes a las autoridades del Reino sobre los recursos económicos y si éstos eran suficientes para sostener decorosamente los estudios. En esos trámites transcurrían años, hasta que el Rey, satisfecho de los requisitos, solicitaba, por conducto de su Embajador, de la Santa Sede, la erección canónica de la universidad. Hecha la concesión por el Pontífice, seguía el pase regio y la notificación del documento"<sup>13</sup>.

Pero ahí se detenía prácticamente la intervención del Estado en la educación superior, casi totalmente monopolizada por la

<sup>12</sup> Bohórquez, 1956, p. 75.

<sup>13</sup> Bohórquez, 1956, p. 79.

Iglesia, sobre todo por las comunidades religiosas. Sin embargo, se presentaban a menudo conflictos con las autoridades civiles, debido al derecho de patronato.

En realidad, los institutos de educación superior solo aparecen realmente en el siglo XVII: en 1605, el arzobispo Loboguerrero funda el Colegio de San Bartolomé, cuya dirección confía a los jesuitas; en 1654, el arzobispo Cristóbal de Torres funda el Colegio Mayor del Rosario, cuya dirección es confiada inicialmente a los dominicos (su rector y vicerrector eran O.P.). Los dominicos quieren unir su casa de estudios (Colegio de S. Tomás, fundado en 1608) y su universidad (autorizada en 1625, pero solo funciona realmente a partir de 1636) al Rosario, pero el arzobispo revoca su cesión, que pasó entonces al clero diocesano. Los dominicos persisten en seguir con el Rosario, lo que origina largos pleitos, fallados en contra de los dominicos 13 años después (1667).

Por otra parte, los dominicos quieren convertir los estudios eclesiásticos creados para la formación de sus religiosos en una universidad pública, para lo cual consiguen una bula papal. En torno a esta bula se crea una encarnizada controversia con los jesuitas que consiguen la facultad de dar grados en la Academia Xaveriana, que funcionaba en el Colegio Máximo de los jesuitas. Finalmente, se otorga tanto a jesuitas como a dominicos la facultad de dar grados: ambos establecimientos quedan reducidos a la categoría de universidades particulares y menores, cuyos grados son solo válidos en las Indias occidentales. Son universidades privadas, no públicas ni oficiales aunque con el privilegio de otorgar grados oficiales: es una especie de delegación de la Corona en el sector privado, a pesar de los esfuerzos de los dominicos para que su universidad tuviera el carácter de pública.

Los estudios de los Colegios, Colegios-Seminarios y Universidades tenían 3 ciclos: Artes (*Studium generale*, una iniciación semejante al bachillerato actual, de 2 a 3 años, con estudios de gramática, retórica, lógica, metafísica, algo de matemáticas y física), Teología y Cánones. Se enseñaba en latín, siguiendo el método escolástico y leyendo autores como Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. El método era la clásica "dictatio-disputatio", donde se leía un texto por el maestro, los alumnos absolvían preguntas y sacaban conclusiones.

Los temas más discutidos y estudiados eran teológicos como la gracia, predestinación, probabilismo, la inmaculada concep-

**ción, la comunión de los indígenas; otros temas pertenecían a la llamada física como el movimiento, la fuerza, la generación de los animales, etc. Este tipo de enseñanza fue muy criticado por los virreyes ilustrados como "ergotística" y por autores como Mutis y Caldas, que propugnaban por una educación más basada en las ciencias empíricas.**

Sin embargo, este tipo de educación satisfacía las necesidades de la sociedad colonial, cuyas únicas funciones especializadas eran las de curas y abogados. Era una sociedad agraria, comercial y minera, con una tecnología primitiva, transmitida por tradición (agricultura sin abono, ni rotación de cultivos ni semillas mejoradas, con arado de madera; la minería era de aluvión, excepcionalmente de veta; se usaba el telar vertical). El comercio y la hacienda pública desconocían la contabilidad: solo a finales del siglo XVIII se intenta instaurar la contabilidad por partida doble en las cajas reales, pero los tesoreros y recaudadores no pueden asimilar el nuevo sistema y deben regresar al sistema tradicional de cargo (ingreso) y data (egresos).

La cultura media de la sociedad tampoco exigía más: los únicos objetivos eran conservar el status de persona educada y asegurar la salvación del alma, para los cuales bastaban la educación religiosa, algo de clásicos y un poco de latín. Además, el acceso a la educación reflejaba la estratificación social y racial imperante: había que demostrar "pureza de sangre" para ingresar a la universidad mediante el llamado "procesillo". El procesillo para ingresar al Rosario debía demostrar la legitimidad del nacimiento del pretendiente y de sus padres, la no ocupación de éstos en oficios bajos y mucho menos infames y que no tuvieran "sangre de la tierra" y "si la hubieran tenido sus padres, ya hubieran salido de ella". A veces se presentaban excepciones "después de largos y enojosos procesos y siempre como gracia especial, excepcional, de las autoridades"<sup>14</sup>. El grado en la Tomística certificaba que el graduando era "vir purus ab omni macula sanguinis atque legitimus et natalibus descendens"<sup>15</sup>. O sea, "varón puro de toda mancha y nacido de legítimo matrimonio".

El Pbro. Francisco Vargas Machuca sostuvo una larga controversia para obtener el doctorado en cánones en la Universidad

<sup>14</sup> Jaramillo U., 1968, (A) 189.

<sup>15</sup> Jaramillo U., 1968, (A) 190.

Tomística, cuyo rector, Manuel Ruiz, se negó a dar curso a la petición porque Vargas no había comprobado limpieza de sangre y era hijo ilegítimo. Estanislao Andino, fiscal de la Audiencia, conceptuó que no era pertinente la solicitud del peticionario mientras no probara su legitimidad.

Pero la penuria de hombres preparados hacía que se pasara a veces por alto la discriminación legal: tal ocurrió en Cartagena en 1801 en una oposición a la Cátedra de Filosofía en el seminario de San Carlos donde se objetó al Dr. Pedro Carracedo por no haber presentado la probanza de limpieza de sangre. Carracedo era mulato, de condición humilde, pero bachiller de S. Bartolomé y doctor por la Universidad Tomística. El arzobispo de Cartagena sostuvo el derecho de Carracedo para participar en las oposiciones<sup>16</sup>. El problema se agudizó entre 1809 y 1810, cuando el obispo Custodio Díaz nombró a Carracedo provisor de la diócesis, lo que despertó las protestas del clero cartagenero. Entre los demandantes aparece el canónigo Juan Marimón, futuro prócer de la Independencia. Según el P. Eduardo Cárdenas, "el expediente incompleto de 120 folios respira un intenso grado de intolerancia indigno de un cuerpo de sacerdotes. Alegaban los querellantes la falta de títulos canónicos que debían adornar a un provisor y vicario, a saber, ciencia probada "y buen olor de costumbres". Pero necesariamente desembocan en la objeción de raza..."<sup>17</sup>.

Pero las intervenciones y el control estatales en la educación son mínimas en cuanto al contenido y organización internas hasta bien avanzado el siglo XVIII. Con la expulsión de los jesuitas, aparece la prohibición oficial de la enseñanza de las doctrinas de Suárez, por ser contrario al regalismo que otorgaba a los reyes el control de la Iglesia.

A mediados del siglo XVIII empiezan a aparecer los primeros brotes del espíritu de la ilustración, que reflejan una mentalidad más moderna y secular. Surge la necesidad de reformas educativas y la idea de crear una universidad pública. En la segunda mitad del siglo XVIII las reformas borbónicas introducen una serie de cambios administrativos y políticos tanto en la metrópoli como en las colonias. En las colonias se produce una reacción contra la cultura escolástica propia de la sociedad

<sup>16</sup> Todo lo anterior está tomado de Jaramillo U., 1968, 191-192.

<sup>17</sup> Cárdenas, Pueblo y Religión en Colombia, 1977, p. 151.

colonial. Se empieza a enseñar a Newton y Copérnico, se trae a D'Elhuyar para fomentar la minería, Mutis crea la Expedición Botánica para el estudio de nuestras riquezas naturales. Surge un nuevo espíritu, progresista e ilustrado, con una generación preocupada por la pobreza del país, por sus problemas económicos y demográficos, por hacer un inventario de sus riquezas naturales, etc.

Entre 1760 y 1800, aparece una "intelligentsia" criolla, preocupada por los mismos problemas y proponiendo las mismas soluciones que proponía la generación española que asume la dirección del Estado y la cultura durante el reinado de Carlos III y sus sucesores. Asumen ambas una actitud crítica frente al saber tradicional, rechazan la filosofía escolástica y se muestran entusiasmadas con las ciencias modernas, que proponen como remedio para la recuperación económica de España y América. Elogian las artes "útiles", tienen fe ciega en la educación, critican fuertemente los prejuicios del hidalgo español frente al trabajo. Responden a nuevas necesidades vitales y nuevas circunstancias históricas: necesidad de explorar la naturaleza, desarrollar los recursos naturales por medio de una técnica adecuada, organizar la sociedad y la economía sobre nuevas bases sociales y políticas.

Nace así la sociología y economía en el país con análisis como los de Pedro Fermín de Vargas, cuya obra "Pensamientos políticos y la memoria sobre la población en el Nuevo Reino de Granada" es un verdadero "survey" del país en su tiempo, con una mentalidad moderna, que utiliza un método cercano a las ciencias sociales contemporáneas. Del mismo estilo es el estudio de Nariño sobre un nuevo plan de administración en el Nuevo Reino de Granada, aunque menos documentado por haber sido escrito en la prisión. Caldas, José Félix de Restrepo, Camilo Torres, pertenecen a la misma generación.

Por ejemplo, Caldas se pregunta si la pobreza del país, "no tiene su origen en aquella virtud que desprecia lo terreno para correr más libre a la perfección...". De ahí provienen "la inacción perezosa", el "fastidio al trabajo", "la ignorancia criminal de aquella ley divina que condenó al hombre a mantenerse de su trabajo...". Dios creó al hombre con tendencia a vivir en sociedad para auxiliar la razón oscurecida, "para que de esta mutua unión resultase la comunicación de luces, de consejos, de enseñanza, en una palabra, lo que llamamos educación"<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Caldas, Discurso sobre la educación, en Jaramillo U., 1968, (B) 67-68.

En su estudio sobre el estado de la geografía del virreinato, ruega a los encargados de la educación que "mediten y piensen si no es más ventajoso al Estado y a la Religión gastar muchas semanas en sostener sistemas aéreos, y ese montón de materias fútiles o meramente curiosas, que dedicar este tiempo a conocer nuestro globo y el país que habitamos"<sup>19</sup>.

En este contexto se presenta la polémica de Mutis con los dominicos a propósito de la defensa del sistema copernicano en unas conclusiones públicas del Rosario bajo la dirección de Mutis en 1774. Los dominicos organizan otro acto público para refutar las conclusiones del Rosario como opuestas a la fe católica. Mutis pasó el problema a la Junta Superior de aplicaciones, que vio en el proceder de la Universidad Tomística una muestra de su anquilosamiento en la enseñanza y resolvió intervenir para modificar la educación en los dos colegios públicos de S. Bartolomé y el Rosario<sup>20</sup>. Para ello, el Virrey Guirior comisiona en 1776 al fiscal de la Audiencia, Moreno y Escandón, para elaborar un plan oficial de estudios para S. Bartolomé y el Rosario y un proyecto de fundación de una universidad pública, aprovechando los bienes y las bibliotecas expropiadas a los jesuitas. Guirior cree conveniente la Universidad pública porque la juventud de este reino en nada desmerece de la de Méjico y Lima<sup>21</sup>.

Propiamente hablando, el plan de Moreno y Escandón no es revolucionario ni heterodoxo, pero sí de sabor claramente regalista (o sea, partidario de la preponderancia del Rey sobre la Iglesia y el Papado). El plan de Moreno buscaba, entre otras cosas, borrar la doctrina jesuitica de la educación en el Nuevo Reino: se pedía abjurar de ella a catedráticos y alumnos y jurar que no se la profesaba ni enseñaba. (No se sabe a qué se refiere concretamente esta abjuración y juramento: es posible que se refiera al probabilismo moral, que los enemigos de los jesuitas calificaban de "Laxismo" y a la licitud del tiranicidio).

El plan está precedido de una crítica feroz de la educación tradicional por su carácter dogmático, verbalista y poco práctico. Habla de la "inútil jerigonza del peripato" o escolasticis-

<sup>19</sup> En Jaramillo U., 1968 (B) p. 89.

<sup>20</sup> Salazar, 1946, p. 435-436.

<sup>21</sup> En Salazar, 1946, p. 621.

mo como "pestilente origen del atraso". La tendencia general del plan es arrancar de cuajo dos espíritus perniciosos, el del peripato y el de partido, que hace que no se busque la verdad sino la defensa del propio sistema. Se pide suspender la exigencia del juramento de fidelidad a la doctrina tomista como obstáculo que impide introducir mejoras en la educación. Insiste el plan en la necesidad de un sólido conocimiento de la naturaleza, apoyado en la observación y la experiencia, en vez de discusiones inútiles cubiertas con el título de "Física".

El plan es más bien ecléctico: busca armonizar la tradición con las reformas, conservando el contenido católico y hasta el escolástico en muchos aspectos. Insiste en la necesidad de una lógica clara y concisa, sin discusiones fútiles. Añade el estudio de las matemáticas (Wolff): Aritmética, Álgebra, Geometría, Trigonometría, para habituar al estudiante a razonar exactamente. Introduce el estudio de la Física Moderna (Newton) como antidoto para la credulidad y superstición, muy útil para los eclesiásticos. Insiste en la utilidad que reviste para ellos el estudio de la Geografía del país, de su historia natural, las observaciones meteorológicas, el ramo de la agricultura y el conocimiento de sus minerales. Para Metafísica y Etica se conserva lo tradicional: se sigue la Filosofía Moral de Gregorio Maynes, de la escuela de Vives, y las obras de Fortunato de Brescia. Para la teología y el derecho se conservan S. Tomás y sus comentaristas Melchor Cano y Luis Carvajal. (Lugares teológicos, no los supuestos filosóficos). Se insiste en el estudio de la Biblia, Concilios, Santos Padres e Historia de la Iglesia, que no se estudiaban en ese entonces. El aparato bíblico se estudiaba siguiendo al oratoriano Lamy, muy criticado por basarse en Descartes.

Se añaden teólogos franceses regalistas (defensores de la primacía del poder real sobre la Iglesia), como el antijansenista Luis Abelly (cuya teología es acusada de laxista y superficial), la historia eclesiástica de los galicanos Alejandro Natal y Claudio Fleury, secretario de Bossuet, confesor y preceptor del príncipe. Para el Derecho canónico se seguían los autores galicanos Douviat, Antonio Agustín y Bernardo Van Espen, claramente regalistas. Según Moreno, el estudio de la historia y naturaleza de las colecciones canónicas antiguas servía para poder discernir los límites entre la Iglesia y el Estado, descubrir el incremento de la jurisdicción eclesiástica a costa de la soberanía e inculcar el respeto a las regalías.

El plan de Moreno era particularmente innovador en el método: eliminación del memorismo y el dictado, abolición del juramento de la fidelidad a la doctrina tomista y del criterio de autoridad como única fuente de conocimiento, posibilidad de opción entre varios autores católicos. Se introducía el examen previo de los maestros, que debían conservar los mismos alumnos durante todo el ciclo para evitar cambios bruscos de orientación<sup>22</sup>.

El plan de Moreno exigía 13 catedráticos (3 de Filosofía, 5 de Teología, 5 de jurisprudencia), que no se pudieron conseguir por falta de fondos suficientes y por falta de personal preparado (los profesores se quejaban de tener que enseñar por un método que no habían aprendido). Además, faltaban estudios generales previos que sirvieran de base al plan. También existían razones políticas en contra de la reforma, con la que no se quería ir demasiado lejos. José Abel Salazar se extraña de que el arzobispo de Santafé no se hubiera opuesto a las intromisiones del plan en los estudios del Seminario, que eran de su incumbencia<sup>23</sup>. Pero sí hubo ataques muy fuertes de los religiosos, especialmente de los dominicos y de los antiguos bartolinos, en defensa de la tradición. Según el Rosario, el fiscal Moreno era enemigo del Rosario por haber sido discípulo de los "expulsos" (jesuitas), la Junta de Estudios solo tenía autoridad sobre los colegios de los expulsos y no había oído el parecer de los rectores interesados. Dice, además, que se honra de no haber sido regida por los expatriados jesuitas ni haberse mezclado nunca con ellos<sup>24</sup>.

En vista de la imposibilidad de llevar a la práctica el plan de Moreno y Escandón, se opta en 1779 por el regreso al sistema escolástico tradicional, procurando expurgarlo de cuestiones inútiles.

Por la misma época se empieza a mover la idea de crear una universidad pública aprovechando los bienes de los jesuitas ("temporalidades"). El fiscal Moreno y Escandón, miembro de la Junta de temporalidades, propuso desde 1768 la erección de una universidad pública en Bogotá, con el mismo reglamento de las de Lima y Méjico. La Junta y el Cabildo apoyan la idea

<sup>22</sup> Jaramillo U., 1976.

<sup>23</sup> Salazar, 1946, p. 447-448.

<sup>24</sup> Salazar, 1946, 451.

pero los dominicos siguen con el propósito de que dicha universidad se erija en su convento y evitan el golpe contra la Universidad Tomística haciendo gestiones en Madrid, Roma y Santafé.

Según Moreno, la Universidad Tomística no era legítima, ni perpetua ni pública sino precaria y temporal: además, era perjudicial al público, al Reino, al Estado y hasta para la regular observancia. Según él, la extinción de la Universidad Tomística y la creación de una nueva universidad era útil, necesaria y benéfica para el Reino y el bien público del Estado. La Junta desconoce en 1774 el valor de los cursos obtenidos en las aulas de los regulares en orden a obtener grados académicos. El mismo historiador dominicano Mesanza reconoce que la Universidad Tomística estaba atrasada en estudios y era opuesta a la modernización, según las relaciones de mando de los virreyes en 1776, 1789, 1796 y 1803<sup>25</sup>. Por eso, el gobierno virreinal proponía convertirla en colegio a la manera de San Bartolomé y el Rosario.

El Rosario dependía inicialmente de los arzobispos de Bogotá como patronos pero la Corona asume el patronato al pasar al dominio de los clérigos diocesanos pero continúa protegido por los arzobispos. El Rosario quedaría incorporado a la Universidad pública con S. Bartolomé. En S. Bartolomé se presentaron algunos conflictos de las autoridades civiles con los arzobispos, dado el carácter de Seminario y Colegio Real bajo el patronato. (Se considera colegio real por las becas que la Corona otorgaba). A veces se llegaba a una discordia escandalosa por lo cual el Arzobispo Virrey proponía la separación material de los edificios, aprovechando que tenían distintas rentas. Con eso mejoraría la calidad de la enseñanza pues eran muy distintas las ciencias necesarias para eclesiásticos que para abogados y burócratas<sup>26</sup>. Bajo la dirección de los jesuitas, no había problemas porque los jesuitas eran los patronos del colegio por la constitución del arzobispo. Con su expulsión, sus derechos pasaban al rey. Según Groot, se quería sustraer al Seminario de la jurisdicción eclesiástica. La Junta llega a negar al arzobispo Agustín Manuel Camacho incluso el derecho a visitarlo.

El rey contesta, en real cédula del 18 de junio de 1778, que considera útil y conveniente la creación de la Universidad y pide

<sup>25</sup> Salazar, 1946, p. 578.

<sup>26</sup> Salazar, 1946, p. 360.

informes sobre la aplicación de las temporalidades de los jesuitas, sobre el estado de la enseñanza pública en la U. Tomística, S. Bartolomé y el Rosario. Pregunta si se está observando el plan de Moreno y Escandón. El rey no se muestra partidario de dotarlas con diezmos del arzobispado, salinas y novenas de diezmos.

La Junta responde aduciendo los obstáculos encontrados, antes mencionados. La única innovación fue introducida por el Arzobispo-Virrey (1782-1789), que dejó al arbitrio de los estudiantes la elección entre filosofía práctica (matemáticas y física) y especulativa (la tradicional), con el resultado de que esta última es abandonada por la mayoría. En esta época, el Rosario tiene una orientación científica experimental, gracias a que Mutis introduce la enseñanza de la matemática y de la medicina. Pero la cátedra de Mutis queda vacante cuando éste debe salir de Santafé para sus estudios mineros y botánicos.

Caballero y Góngora insiste en la urgencia de crear la Universidad Pública, dada la deficiencia de la Tomística. En 1787 propone un nuevo plan de Estudios generales en vistas a la creación de la universidad, aprovechando las cátedras dictadas por dominicos, franciscanos, agustinos descalzos y calzados. En líneas generales se conserva la orientación escolástica pero se le añaden nociones de Matemáticas (Aritmética, Geometría, Trigonometría y Algebra) donde se verían los teoremas y problemas necesarios para la Física, y nociones de Física experimental, astronomía, geografía y cronología. Se regresa al método de dictado por escasez de libros. Los estudiantes pagarían medio real de matrícula y no podían tener infamia de derecho; el Rector podía rebajar o perdonar las propinas y derechos de grado a estudiantes pobres. La resistencia contra la Universidad pública fue encabezada por la provincia dominicana de S. Antonino, con el apoyo del arzobispo Camacho, del colegio del Rosario y de las comunidades religiosas de Santafé. Sostenían los dominicanos que, de crearse universidad pública, la mayoría de los catedráticos serían discípulos de los jesuitas expulsos.

Se quejaban los virreyes "ilustrados" de la demasiada autonomía de la Universidad de los dominicanos. Desde 1774 se quejaba Moreno y Escandón de que la Universidad Tomística era gobernada "sin la menor intervención de los Doctores Graduados, por sola voluntad del convento"<sup>27</sup>. En 1789, según la

<sup>27</sup> Salazar, 1946, p. 594.

relación de mando del Arzobispo-Virrey, la autonomía de los dominicanos se merma: los rectores solo quedan con el derecho de colar los grados y manejar las rentas. En lo demás dependen del gobierno, pues deben dar cuenta al director de estudios, que es el fiscal de lo civil<sup>28</sup>.

Pero la Universidad Tomística logra la restitución de sus privilegios en 1798, después que el P. Fr. Jacinto Antonio Buena-ventura refuta en la Corte las objeciones de Moreno y Escandón; el rey aclara que la Junta de estudios solo tenía jurisdicción sobre S. Bartolomé y el Rosario, no sobre la Tomística. Lo mismo aclara sobre el plan de estudios<sup>29</sup>. Por estas razones, el virrey Ezpeleta (1789-1797) sostiene que la Universidad Tomística tiene solo el nombre de universidad pública pero no la realidad, que era de naturaleza particular y privada. Para el Virrey Ezpeleta, es claro que la tardanza en realizar la idea de la Universidad pública se debe a la oposición de los dominicanos, la falta de fondos y el ser demasiado numerosa la Junta de estudios, lo que entrababa las decisiones<sup>30</sup>.

Ezpeleta es consciente de los problemas de la educación y ve la urgencia de poner otro remedio (distinto de la creación de Universidad pública): quiere subordinar más la Universidad Tomística al gobierno, "que carece de toda intervención activa en ella", a pesar de la intención del fundador, que nombró patrono de ella a este gobierno, que perdió ese derecho no se sabe cómo ni cuándo. La única injerencia de extraños eran las reuniones del claustro mayor, al que asistían todos los doctores graduados; de resto, todo dependía de los dominicanos.

También se preocupa Ezpeleta por la complicación de jurisdicciones que nacían del doble carácter del Colegio San Bartolomé: el rey era patrono del Colegio, pero éste quedaba incorporado al Seminario, cuya dirección competía al ordinario. Para obviar este problema, propone que las becas no seminarísticas pasen al Rosario como colegio real y público quedando el S. Bartolomé solo como Seminario, bajo la jurisdicción del arzobispo.

<sup>28</sup> Salazar, 1946, p. 579.

<sup>29</sup> Salazar, 1946, 579-584.

<sup>30</sup> Salazar, 1946, p. 621 cita la relación del mando.

El virrey Mendinueta (1797-1803) se queja nuevamente del atraso de los estudios en el Rosario, S. Bartolomé y Universidad Tomística. Insiste en la necesidad de crear la Universidad pública, que debe incorporar al Rosario, S. Bartolomé y Universidad Tomística, cesando éstos en su facultad de graduar. Informa al virrey que la cátedra de Mutis (Física y Matemáticas) estaba sin proveer por falta de fondos y de alumnos, pues no abría carreras para las demás ciencias. Los que saben algo de ciencias, lo han aprendido por su cuenta y no en los colegios públicos. La Universidad podría financiarse con las capellanías vacantes.

## La educación en los primeros años de la República

Las reformas educativas ocuparon lugar importante en las preocupaciones de los organizadores de la primera república: en su memoria de 1826, José M. Restrepo confesaba que era doloroso "tener que olvidar la mayor parte de lo que aprendimos en la educación colonial... y estudiar de nuevo: pero es necesario, para colocarnos a la par de la ilustración del siglo"<sup>1</sup>.

Un mes después de Boyacá, Bolívar dio orden de convertir el convento capuchino abandonado por los frailes realistas en una escuela pública para los huérfanos, los pobres y los hijos de los patriotas mártires. Santander como vicepresidente de Cundinamarca ordenó que todos los conventos y todas las aldeas debían construir una escuela. El Congreso de Cúcuta ordenó el establecimiento de una escuela primaria en todas las aldeas de más de 100 familias, con asistencia obligatoria para los niños entre 6 y 12 años y con la obligación de contribuir todos los que pudieran hacerlo. El Congreso de Cúcuta afirma que si no sabían leer, "los ciudadanos no pueden fundamentalmente conocer las sagradas obligaciones que les imponen la religión y moral cristiana como tampoco los derechos y deberes del hombre dentro de la sociedad"<sup>2</sup>. El pénsum exigía, además de los conocimientos básicos, enseñar religión, moralidad, y los deberes y derechos

<sup>1</sup> Bushnell, 1966, p. 211.

<sup>2</sup> Bushnell, 1966, p. 211.

del hombre en sociedad. A las niñas, además de estos temas, debía enseñárseles costura y bordado, aunque no se buscaba fundar escuelas para todas ellas. Se debía establecer un colegio de enseñanza superior (gramática, retórica, filosofía y matemáticas) en cada provincia. Los principales recursos para la enseñanza secundaria eran los patrimonios de los conventos menores, cuya inmediata supresión se ordenaba.

Bushnell señala como un cambio importante en la educación el progresivo declinamiento de la influencia clerical: "Durante el período colonial la mayor parte de las escuelas habían sido manejadas directamente por la Iglesia, y la influencia clerical de ningún modo había sido eliminada bajo la república. Sin embargo, aunque los líderes colombianos estuvieron en un comienzo vacilantes acerca del grado de conveniencia del control oficial sobre la Iglesia por medio del patronato, nunca vacilaron en relación con su convicción de que todas las formas de educación debían encontrarse bajo el control directo del Estado"<sup>3</sup>. Así, Santander coloca a S. Bartolomé bajo el control público; Bolívar reafirmó la medida, que extendió a todos los demás colegios existentes, incluyendo a los seminarios. Pero este fortalecimiento del poder estatal en la educación no impedía la utilización de sacerdotes para la enseñanza: el primer rector de la Universidad Central fue el arzobispo Caicedo. Varios decretos de Santander estipulan que algunos cargos de la enseñanza debían ser desempeñados por sacerdotes. Se usaron fondos eclesiásticos para la educación, provenientes algunos de patrimonios confiscados a los conventos suprimidos, otros de donaciones tradicionalmente consagradas a la educación o de donaciones voluntarias de clérigos particulares como las del ex-realista obispo de Popayán, Salvador Jiménez de Enciso. No se buscaba tampoco excluir la instrucción religiosa de las escuelas: se hizo obligatoria la asistencia a la iglesia de los niños de las escuelas en ciertos casos. Pero había un cambio de énfasis, sostiene Bushnell, que opina que la enseñanza religiosa pasaba de ser un elemento central de la educación a ser un elemento subordinado.

Este nuevo énfasis se ve en el respeto por los estudios científicos pero mucho más en campos como la ciencia política y el derecho. Francisco Soto enseña economía política en S. Bartolomé siguiendo a Say como texto. Se imponía la enseñanza del inglés y francés en todos los colegios y universidades, buscando

<sup>3</sup> Bushnell, 1966, 218.

limitar el uso del latín, que se asociaba a la forma silogística de los escolásticos. Solo la teología, la Biblia y ciertos estudios legales podían enseñarse en latín. La innovación más controvertida fue la introducción de Bentham, autor favorito de Santander, como texto obligatorio sobre principios de legislación. Esto despierta la indignación del clero y de los seculares conservadores: "Bentham era un materialista confeso cuyos escritos estaban llenos de afirmaciones contrarias a la ortodoxia de la Iglesia Católica y Romana"<sup>4</sup>.

Ante esta reacción, Santander encomienda el estudio del problema a la dirección nacional de estudios: Félix Restrepo, uno de los 3 directores, se oponía totalmente a Bentham pero los otros dos, Vicente Azuero y Estanislao Vergara proponían mantenerlo como texto pero señalando sus pasajes equivocados. Santander tuvo que autorizar la elección de otro texto, medida que no alcanzó a llevarse a cabo.

Otro autor criticado fue el protestante Wattel, texto de derecho internacional. Se criticaba la introducción del catecismo moral de un autor no católico romano de ortodoxia intachable. Incluso el derecho canónico era enseñado en base a autores no considerados ortodoxos del todo. Según Groot, el Congreso había delegado en el Ejecutivo la elaboración del Plan de estudios porque "la mayoría liberal temía propiciar una discusión pública del plan de estudios que tenían en mente. En realidad muy pocos textos de alguna importancia fueron por completo aceptados por los conservadores"<sup>5</sup>.

Groot muestra que gran parte de las críticas conservadoras se referían también a los maestros, sosteniendo que muchos de ellos conducían a la juventud a creer desperdicio de tiempo la enseñanza religiosa y minaban los más sólidos principios morales. Bushnell opina que esta acusación nunca pudo ser rebatida del todo, al menos desde el punto de vista ortodoxo católico: no podía esperarse que Vicente Azuero, simpatizante de Bentham, señalara los pasajes de Bentham considerados heterodoxos. Pero hasta los clérigos educadores fueron seleccionados del grupo santanderista y no podían ser considerados ortodoxos del todo<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Bushnell, 1966, 220-221.

<sup>5</sup> Bushnell, 1966, p. 221.

<sup>6</sup> Bushnell, 1966, p. 221-222.

En su conjunto, la política educativa del Plan de estudios de Santander en 1826 constituye claramente un esfuerzo por controlar la educación en todos los campos y ponerla al servicio del nuevo estado de cosas. La Universidad republicana de Santander responde a la necesidad del nuevo Estado de ampliar y capacitar su clase dirigente para las tareas de la administración pública. El problema urgente de la primera generación republicana fue la organización jurídica e institucional del país: de ahí su énfasis en la ciencia jurídica (Bentham) y su poco interés por las ciencias sociales de tipo más moderno.

El reglamento de 1826 crea una dirección general de instrucción pública y erige la universidad central en Santafé con minuciosas instrucciones sobre el método, disciplina y materias de enseñanza. Se prohíbe la fétula: los azotes solo se permiten cuando los alumnos denoten depravación. Se debía enseñar lectura, escritura, aritmética, religión y moral cristianas, los deberes y derechos del hombre en sociedad. Se debía tener ejercicio militar los días festivos y los jueves en la tarde. La Universidad tenía 5 facultades: filosofía, jurisprudencia, medicina, teología y ciencias naturales, a las cuales se adjuntaban la biblioteca pública y un museo de ciencias naturales. El reglamento de la Universidad era detalladísimo: tenía 33 capítulos y unos 300 artículos, sobre los edificios, requisitos para el ingreso, deberes de profesores y estudiantes, textos, exámenes, títulos, etc. Los autores seleccionados y el plan de estudios guardan cierta semejanza con el espíritu del plan de Moreno y Escandón.

La creación de la Universidad Central en Santafé significó la suspensión de la Universidad de S. Tomás: "La anterior universidad había sido prácticamente una bolsa de compensación para acordar títulos, mientras que la enseñanza efectiva era dispensada en los colegios de San Bartolomé y el Rosario. En 1826, por orden de Santander, todos los cursos dados en estos dos colegios, a excepción de los cursos de castellano y gramática latina, fueron trasladados a la Universidad Central, y la universidad de los dominicos fue suspendida definitivamente. El resultado de ello fue una protesta formal del Rector del Colegio del Rosario y un conflicto con los padres dominicos, que se negaba a aceptar la supresión de su universidad y la exigencia de trasladar sus archivos a la Universidad Central. El Rector de la universidad de los dominicos no tuvo ningún éxito en sus pretensiones, sin embargo; y aunque Santander se inclinaba a la indulgencia en relación con el problema de los archivos, Bolívar resultó inexorable. Los dominicos buscaron vengarse de la

medida en referencia expidiendo en los últimos días de su existencia universitaria títulos a montón, creando lo que se denominó "doctores al vapor"<sup>7</sup>.

También se crearon universidades públicas en Tunja y Popayán, además de las existentes desde la Colonia en Caracas y Quito, pero solo la de Popayán funcionó en la práctica. Según la ley, cada departamento debería tener su universidad propia.

Dada la escasez de recursos fiscales, la mayor parte de los nuevos planes educativos fueron letra muerta. En la educación primaria, hubo avances con la extensión de las escuelas que utilizaban los métodos lancasterianos de enseñanza mutua. Este método fue introducido en el país por el franciscano Sebastián Mora en una escuelita en Capacho, al occidente de Venezuela, de donde fue trasladado por Santander a Santafé con el fin de crear una normal para la difusión nacional del método. Mora se trasladó luego a Popayán y Ecuador para fundar allí escuelas y entrenar maestros. En la costa del Caribe, trabajó en la misma labor el educador francés Pierre Comettant. Bolívar invitó expresamente al propio Joseph Lancaster a Caracas, donde poco pudo hacer por las disputas financieras con la municipalidad: según él mismo, "tenía que prestar dinero para comprar el pan". Puesto que la oferta de fondos que le hizo Bolívar personalmente no pudo convertirse prontamente en efectivo, regresó finalmente a su patria disgustado"<sup>8</sup>.

Según Molano, el método de Lancaster era muy adecuado para una sociedad jerarquizada y controlada por el Estado: el método exigía una jerarquía de pasantes, muy burocratizada y centralizada<sup>9</sup>. El sistema educativo de Lancaster, que era cuáquero, era muy autoritario y riguroso, con una disciplina terrible, que usaba la fórmula, el látigo, la vara, el cucurucho y hasta el calabozo. La enseñanza era muy memorística y dependía de los celadores, vicegerentes del maestro<sup>10</sup>.

Sin embargo, el sistema se extendió rápidamente, lo mismo que las escuelas primarias de tipo tradicional: "En 1823 la sola provincia de Bogotá se vanagloriaba de tener 15 escuelas pri-

<sup>7</sup> Bushnell, 1966, p. 216.

<sup>8</sup> Bushnell, 1966, p. 213-14.

<sup>9</sup> Molano, 1975, p. 401-402.

<sup>10</sup> Cfr. la descripción que aparece en Bohórquez, 1956, p. 268-271 y 272-275.

marías lancasterianas; hacia 1827 el Secretario del Interior declaró que en el conjunto del país existían 52 escuelas lancasterianas y 434 escuelas primarias del viejo estilo, con un total de 20.000 asistientes. Sobre la base de una población total de dos o tres millones esta última cifra no es por cierto alta, pero era mejor que nada”<sup>11</sup>.

Estas estadísticas son de seriedad muy dudosa y la falta de cifras sobre la situación educacional de la Colonia impide un estudio comparativo, pero evidentemente el progreso fue notable: la provincia de Pamplona tenía una escuela primaria pública en 1810 y 30 en 1822. El clero y los particulares ayudaban en la educación. El problema serio era la falta de dinero por lo inadecuado del sistema tributario; la escasez de maestros preparados, sobre todo en las provincias más apartadas, era notoria. A veces no había mucho interés de parte de los funcionarios provinciales. Los obstáculos fueron mayores para las escuelas femeninas: “hasta las monjas, que estaban obligadas por ley a abrir escuelas por sus propios medios, alegaron falta de fondos para la realización de esta tarea. Teniendo en cuenta todos estos hechos, es de maravillarse que no haya sido menor el número de niños que recibieron una educación elemental”<sup>12</sup>.

Lo mismo ocurría en la enseñanza secundaria por la escasez de fondos y de maestros, sobre todo en los sitios distantes de la capital. Pero, de todos modos, los institutos de educación secundaria llegaban en 1827 a 21 colegios y una casa de educación en comparación con 5 que existían en 1821. Siete de las nuevas eran escuelas anteriores a la independencia, que habían sido restablecidas y ampliadas; diez eran totalmente nuevas como las de Ibagué (San Simón) y Medellín. También se funda el colegio de Boyacá en Tunja, Santa Librada en Cali, S. José en Pamplona, Guanentá en S. Gil, etc.

Desde 1822 el Gobierno contrató una misión científica francesa para el desarrollo de los nuevos proyectos universitarios: la presidía el químico francés Juan Bta. Bousingault y hacían parte de ella el botánico peruano Mariano Rivero, el naturalista francés Mario Goudot, el médico francés Desiré Roulin y el entomólogo francés J. Boudon. La misión no logró ningún resultado práctico y la mayoría regresó a sus países. Bousingault se queda, vinculado a la minería particular en Antioquia.

<sup>11</sup> Bushnell, 1966, p. 214.

<sup>12</sup> Bushnell, 1966, p. 214.

Los médicos franceses Pablo Broc y Bernard Taste y los ingleses Dudley y Cheyne colaboraron en la enseñanza de la medicina, que estaba atrasada y era muy necesaria. Había provincias donde no existía ningún médico.

Las reformas educativas de Santander se frustraron en buena parte por la gran influencia de la Iglesia en la sociedad pero también por falta de recursos fiscales. La vida de la Universidad bajo Santander fue bastante lánguida, fuera de los estudios de derecho donde se presentó la polémica sobre el utilitarismo. Rufino J. Cuervo hace una descripción bastante lamentable de la Universidad: indisciplina, desarreglo e injusticia en las asignaciones de los catedráticos; en el edificio de S. Bartolomé se acuarteló el batallón Callao, que destruyó parte del laboratorio y biblioteca. Se propugnaba por que el servicio docente fuera gratuito por lo menos de parte de personas que tuvieran otros ingresos. Se propuso prohibir el nombramiento de catedráticos que no tuvieran otras rentas para no gravar la enseñanza con sueldos. Se pide estatuir que un empleado de la universidad que tuviera otros ingresos por más de mil pesos anuales no pueda percibir sueldos de la enseñanza: así se podía pagar a otros profesores con menos entradas, comprar libros, instrumentos para ciencias experimentales y exactas, etc. Santander le pide a Cuervo que acepte la rectoría en 1836 "por amor a la educación, por gratitud a los electores y por interés en favor de este establecimiento literario que debiendo ser el primero de la república, es el último" <sup>13</sup>.

A raíz de la conspiración septembrina, se suspende el estudio de Bentham. Bolívar opina que el origen del mal son las ciencias políticas de autores como Bentham, con sus máximas opuestas a la religión, moral y tranquilidad de los pueblos. Para remediar el mal, propone un mayor cuidado en el estudio y el restablecimiento de la Religión, un estudio de sus fundamentos y una apología de la Religión Católica Romana. Se regresa al latín, a la moral y al derecho natural; se suspenden las cátedras de principios de legislación universal, de derecho público-político, constitución y ciencia administrativa.

Al regresar Santander al poder, se vuelve a Bentham pero se busca conciliarlo con el catolicismo: Molano opina que son irreconciliables porque expresan la oposición entre el capital comercial precapitalista y el régimen comercial capitalista <sup>14</sup>. En

<sup>13</sup> Jaramillo U., 1976, p. 17-18.

<sup>14</sup> Molano, 1975, p. 397.

1840 se reglamenta el plan de 1826: se prefieren las ramas de las ciencias matemáticas, físicas y naturales por su utilidad más positiva; se insiste en los idiomas vivos, la geografía y la historia. Se insiste en el control del Estado sobre las universidades y se dejan los seminarios bajo la dirección del clero.

# La reforma conservadora de Ospina Rodríguez

Según Jaramillo U., esta reforma es expresión de un fuerte viraje político en sentido conservador: es una reacción contra la filosofía de Bentham, a la cual se achacaban las perturbaciones políticas y el supuesto descenso de la moralidad pública. La reforma gira en torno a 3 ideas cardinales:

1. Sujetar a los alumnos a una severa disciplina en costumbres, moralidad, estudios y grados académicos.
2. Introducir el elemento religioso en la dirección de la política educativa.
3. Introducir elementos conservadores como el derecho romano y proscribir materias consideradas peligrosas como la ciencia de la legislación constitucional y la táctica de las asambleas<sup>1</sup>.

Ospina fortalece el carácter intervencionista del Estado en materia educativa: la Universidad queda bajo el control directo del Director General de Instrucción pública, que tenía amplias facultades para la organización de la educación superior. Se crean escuelas normales de instrucción primaria, regidas por maestros de libre nombramiento y remoción del Ejecutivo. El

<sup>1</sup> Jaramillo, 1976, p. 18-20.

nuevo plan de educación sigue inscrito en la tradición reglamentarista de las reformas borbónicas y santanderistas: se clasificaba la educación en pública y privada, dividiéndose en elemental, superior y especial (talleres, normales y asilos). Se insiste en el carácter obligatorio de la educación.

El artículo 15 de la ley de 26 de junio de 1842 decía que en las escuelas se admitirían “todos los niños que se presenten en ella sin distinción alguna. Los padres de familia están obligados a mandar a sus hijos a las escuelas, de la manera siguiente: el que tenga en su casa dos o tres hijos mayores de siete años, mandará por lo menos uno; y el que tenga 4 o más, mandará por lo menos dos. Esta obligación no comprende a los que habiten a más de media legua de distancia, ni a los que para ir a ella tengan que pasar ríos u otros obstáculos que hagan peligroso el tránsito de los niños”<sup>2</sup>. Los padres podían ser castigados con multas.

Se enfatizaba la utilización de los métodos de Lancaster y Bell. Se reglamentaban las escuelas particulares, se reglamentaba el sistema de exámenes con la creación de un jurado donde participaban el cabildo, el párroco, las personalidades locales y los padres de familia.

Los contenidos eran también objeto de una detallada reglamentación: se insistía en la instrucción moral y religiosa, la urbanidad, la corrección y propiedad en la lectura, la elegancia y el gusto en la escritura. Asignaturas señaladas eran la gramática y ortografía, constitución nacional, aritmética comercial, geografía e historia nacionales, teneduría de libros, la geometría y el diseño aplicados a la agrimensura, agricultura y economía rurales (se nota una orientación a favorecer la agricultura y minería, y no a la industria manufacturera, lo que evidencia la posición de Ospina frente a la división internacional del trabajo). Ospina era claramente enemigo de industrias que distrajeran de la minería y agricultura: “En un país rico en minas y en productos agrícolas, que pueden alimentar un comercio de exportación considerable y provechoso, no deben las leyes propender a fomentar industrias que distraigan a los habitantes de las ocupaciones de la minería y la agricultura”<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Bohórquez, 1956, p. 335-336.

<sup>3</sup> En Molano, 1975, p. 402.

El director general de estudios quedaba encargado del control estatal sobre la impresión y traducción de textos: aprobaba los programas, nombraba directores y catedráticos, expedía normas disciplinarias y ceremoniales, decidía sobre las condiciones y los costos de las matrículas, los uniformes, premios y castigos. Siguiendo esta reglamentación, se cambian los textos de Bentham por los de Heinecio y los de Tracy por los de Balme. La universidad quedaba con las carreras de jurisprudencia, filosofía, ciencias naturales, teología y medicina.

En 1842 se expide una ley que ordenaba la creación de colegios de misiones en Casanare, San Martín, Andaquíes, Mocoa, Guajira y Veraguas: luego se encarga a los jesuitas de las misiones de la Nueva Granada y de la educación de la juventud. (En 1844, llegan al país 11 jesuitas, casi todos españoles). José Ma. Samper, aunque reconoce muchos aspectos positivos del plan de estudios de Ospina, critica el aspecto demasiado clerical de la Universidad: eran clérigos el Rector, el Inspector, jesuitas los profesores de S. Bartolomé, sin contar los profesores de Teología. Sostiene Samper que el rigor en exigir las prácticas religiosas suscitaba la reacción contraria en los alumnos. Lo mismo ocurría con los textos prohibidos, que eran solicitados con avidez por los alumnos, lo que Samper prueba con su propio caso personal: La Deontología y Legislación de Bentham, la Moral universal de Holbach, el Contrato Social de Rousseau, el Diccionario filosófico de Voltaire, las obras de Volney, Diderot, D'Alembert, Gibons, eran las lecturas de la juventud de entonces<sup>4</sup>.

La reforma de Ospina insiste en la importancia de un enfoque más práctico de la educación: se pedía mandar a un comisionado a Europa para instruirse en los sistemas de contabilidad de las rentas públicas. También creaba escuelas talleres y establecía huertas y jardines escolares anexos a las escuelas rurales para que los niños aprendieran a cultivar los árboles y plantas propias de cada clima y ensayaran cultivos nuevos, de los cuales debían proporcionarse semillas a los niños para que las sembraran en sus casas. Es interesante la memoria de 1844, donde Ospina describe sus planes y los obstáculos que encontró para ellos: "En 1842 se manifestó por la Secretaría de mi cargo a la Legislatura la necesidad de dar a la instrucción pública una dirección más conforme a las necesidades del país, haciendo que no se consagren enteramente a formar abogados, médicos y

<sup>4</sup> Samper, *Historia de un alma*, 1946, vol. I, 117, ss., 181 ss.

teólogos, único objeto a que antes se dedicaban todos los establecimientos de enseñanza... Autorizado el Poder Ejecutivo para arreglar los estudios universitarios en 1842, siguió aquel principio procurando reservar a las universidades los estudios propios para abogados, médicos y teólogos, dejando a los colegios provinciales y demás establecimientos menores el consagrar sus fondos a la enseñanza secundaria, para formar hombres aptos para las diferentes profesiones que la sociedad exige; esperando que las Cámaras Provinciales se apresurarían a montar en los colegios la **enseñanza de los conocimientos científicos e industriales** que, según las circunstancias de cada localidad fuesen preferibles; pero el resultado no correspondió a esos anhelos. A pesar del clamor general en favor de esa enseñanza y contra la excesiva multiplicación de médicos y de abogados y sobre todo de tinterillos y charlatanes, aborto de los malos estudios de jurisprudencia y de medicina, la mayor parte de las Cámaras sólo se apresuraron a lamentar que se pretendiese poner en ejecución la ley citada del 15 de mayo, que mandó preferir en todos los colegios la enseñanza de las ciencias matemáticas, físicas y naturales de una utilidad más positiva, según las circunstancias de cada provincia, y los idiomas vivos, la geografía y la historia; y que autorizó a las Cámaras para traer de países extranjeros profesores, máquinas, aparatos, libros y lo demás que se requiere para establecer **enseñanza práctica de aquellas ciencias de los conocimientos industriales más ventajosos** para la respectiva localidad. Levantóse el clamor de varias corporaciones contra la idea de restringir los estudios para médicos y abogados en favor de la enseñanza de las ciencias dichas y de conocimientos industriales; y se dirigieron multiplicadas representaciones al Poder Ejecutivo y a la Legislatura en este sentido, en virtud de los cuales se expidió la ley de 8 de julio último, extendiendo a los colegios provinciales y a los seminarios el permiso de que en ellos se hagan estudios universitarios para recibir grados. Esto manifiesta suficientemente que la opinión pública en favor de la enseñanza de las ciencias de aplicación industrial puede menos todavía en la República, que la preocupación que favorece la multiplicación de médicos, abogados y teólogos; y que por consiguiente, por notoria que parezca la ventaja de aquellos conocimientos, todavía la tendencia de nuestra sociedad no se dirige a ellos, a pesar de los esfuerzos del Gobierno, que no ha dejado perder ocasión de encaminar la instrucción pública hacia aquellos objetos. Pero **siendo incuestionable la conveniencia de generalizar la enseñanza de las ciencias de aplicación industrial**, el Congreso y la Administración debieran perseverar en la idea de dirigir a ella los

establecimientos públicos, como durante esta época se ha procurado''<sup>5</sup>.

El plan de Ospina R. buscaba también restringir el número de las innumerables escuelas que habían proliferado por todo el país con pretensión de universidades y aumentar el número de las normales. Pero, debido a la escasez de fondos y de maestros, pocas funcionaron y muchas de las que funcionaron tuvieron una vida efímera. En su memoria al Congreso de 1845, Ospina describe el estado de la educación pública a nivel primario: "Hace algunos años que nos consolamos del mal estado de la instrucción primaria haciendo comparaciones de escuelas y de alumnos en los cuadros estadísticos que anualmente se forman, pero desgraciadamente estos datos son más propios para alucinarlos que para servir de base a útiles proyectos; porque la mayor parte de lo que se llama escuelas no lo son verdaderamente, ni los alumnos que a ellas concurren adquieren la instrucción que se supone.

...Según aparece en el cuadro número 21 del 31 de agosto último, había en la República 491 escuelas públicas de instrucción primaria, y 712 privadas; concurrían a las primeras 19.161 niños, y a las segundas 7.763. El número de escuelas excede al que había al fin del año económico anterior en 241, y el número de niños en 4.087. Falta, sin embargo, el elemento de una buena educación primaria; maestros instruidos y dotados de las prendas que más convienen a estos funcionarios''<sup>6</sup>.

El 14 de septiembre de 1847, Rufino Cuervo, vicepresidente encargado del Poder Ejecutivo, dicta un decreto para reorganizar las universidades: establece una cátedra de arquitectura. El 22 de diciembre, el presidente Mosquera crea una especie de politécnico para fomentar el desarrollo de la inteligencia, la conservación de la moral y el perfeccionamiento de la industria del pueblo colombiano: se buscaba beneficiar a las clases populares creando escuelas dominicales, ciencias aplicadas a las artes, bibliotecas circulantes, etc.

Entre 1830 y 1850 aparecen varios establecimientos privados de educación: entre 1830 y 1834, José Ma. Triana tuvo un colegio en Bogotá, cuyo subdirector fue Mariano Ospina R. Hacia

<sup>5</sup> Citado en Bohórquez, 1956, p. 348-349

<sup>6</sup> Bohórquez, 1956, p. 348

1835, se creó una Sociedad de Educación Primaria para servir de auxiliar al gobierno en el fomento de la instrucción primaria, sin gravar al fisco: la presidía Joaquín Mosquera y sus secretarios eran Pastor Ospina y Joaquín Acosta. Con sus fondos se suministraban libros y útiles a las escuelas: en 1843, bajo la presidencia del arzobispo Mosquera y la vicepresidencia de Cuervo, construyó un local para la escuela primaria y normal del barrio de la Catedral.

Bajo la presidencia de Mosquera, Lorenzo M. Lleras establece en 1845 el Colegio del Espíritu Santo, donde estudiaron Santiago Pérez, José M. Quijano Otero, José Manuel Lleras, Jorge Isaacs, Felipe Pérez, Olegario Rivera, Pedro J. Berrío. Santiago Pérez colaboró luego en el mismo colegio. Lleras fue rector del Rosario entre 1842 y 1846.

# La educación en la República liberal del siglo XIX

## LA UTOPIA ROMANTICA: LIBERTAD ABSOLUTA DE ENSEÑANZA

A mediados del siglo XIX se produce la llamada "revolución liberal" que buscaba integrar el país al mercado internacional: para ello introduce una serie de reformas internas y se busca abrir el país a las ideas procedentes de Francia e Inglaterra. Hay un gran influjo del romanticismo francés: Víctor Hugo, Lamartine, Eugenio Sue y Alejandro Dumas son los verdaderos guías de la nueva generación política. A través de ellos surge cierta preocupación por los temas sociales con cierto tinte de socialismo utópico: Manuel Ma. Madiedo intenta aplicar a Prondhom, José Eusebio Caro se inspira en Comte. Pero hay autores que se mantienen al margen del romanticismo, como Florentino González, más preocupado por los problemas de la organización del Estado y más interesado en una política libre-cambista pragmática que en la política "niveladora" de los socialistas utópicos. En González se ve el influjo de autores ingleses como Bonin o Tocqueville. En esta época, aparece también una orientación más realista y empírica, opuesta a las especulaciones románticas, con la Comisión corográfica (1851) y estudios posteriores como los de Manuel Ancizar (Peregrinación de Alpha, 1853) y Santiago Pérez (viajes por Antioquia y Chocó). Un enfoque más realista de la sociedad aparece más ardientemente con los estudios de Miguel Samper (liberal clásico pero agu-

do observador de los hechos sociales y económicos), Mariano Ospina Rodríguez, Sergio Arboleda y Salvador Camacho Roldán.

La generación romántica, con su socialismo ingenuo, llega al poder gracias al apoyo de las masas urbanas de los artesanos, cuyos intereses pronto se encontrarán en conflicto con los de los comerciantes librecambistas, representados en los liberales radicales o "gólgotas". Este grupo propugnaba por un Estado débil, no intervencionista en economía, antimonopolista, independiente frente a la Iglesia Católica, opuesto al influjo de los jesuitas en la educación, etc.

Todos los esfuerzos anteriores en pro de establecer el control oficial de la educación y el aumento del sector educativo público, se vieron desmantelados por la generación radical que llega al poder con José Hilario López, que establece la total libertad de enseñanza. Esta medida ha sido muy discutida: Gerardo Molina la califica como un "disparate"; Camacho Roldán, José M. y Miguel Samper la llaman "absurda". Sin embargo, fue aprobada en 1853 por la mayoría de ambos partidos: incluso, el mismo Ospina Rodríguez vota a favor y la defiende en 1861.

El trabajo de Alfredo Molano muestra la coherencia de dicha medida con el conjunto de las reformas del medio siglo pasado, que buscaban debilitar la organización del Estado, considerando como obstáculo a las nuevas fuerzas económicas. La reforma educativa como las otras reformas de 1850 reflejan un momento de transición en el carácter del Estado. En esta línea, la reforma tributaria introduce la tributación directa y federal, que disminuye las entradas del Estado y libera el comercio y la producción, para así debilitar el aparato estatal orientado por el capital comercial mercantilista que normalizaba la economía impidiendo la apropiación de excedente. Las reformas agrarias y la libertad de los esclavos se encaminan a la desmonopolización de la tierra y de la mano de obra: desmantelamiento de resguardos, desamortización de bienes de manos muertas, redención de los censos, tienen el mismo sentido. La reforma educativa quiere la desmonopolización de la cultura, de la producción intelectual. Así, opina Molano, la libertad de enseñanza era un "recurso político orientado a desmembrar el monopolio educativo, pero que obviamente no estaba en capacidad de 'construir nada positivo', su lógica era desmantelar"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Molano, 1975, p. 391.

Molano muestra la complementariedad de esta medida con la creación posterior (1867) de la Universidad Nacional: después de haber desmantelado un tipo de educación puesta al servicio de la Iglesia, de la burocracia estatal y de la economía mercantilista, cristaliza el anhelo de una educación desvinculada de la metafísica y afianzada en el nuevo espíritu de la época, el positivismo. El empirismo es el instrumento de conocimiento del nuevo mundo de los negocios donde el individuo racional comienza a ser el concepto legitimante del cambio generalizado de mercancías<sup>2</sup>.

Expresión de la mentalidad de la época es el artículo de El Siglo, No. 1, abril de 1849, citado por Molano: "Libertad en todo es la enseñanza del siglo actual, libertad de pensamiento, libertad de obra. Pero no puede haber libertad de pensamiento en un país que ha llevado la idea de los monopolios y de las restricciones hasta el extremo de consagrar en su legislación el más absurdo de ellos: el monopolio de la instrucción"<sup>3</sup>.

La libertad de enseñanza liberó la educación del control de las viejas fuerzas económicas y políticas (burocracia, comercio mercantil, Iglesia y gremios artesanales) y garantizó el empirismo necesario para el desarrollo de la ideología liberal. La libertad de enseñanza acabó con el control que los gremios artesanales tenían sobre el mercado interno en precios y abastecimientos: "Por medio de la libertad de enseñanza, ahora un individuo para realizar una actividad artesanal no debía pasar por la escuela gremial, no requería aprender el virtuosismo, el secreto, sino que podía adquirirlo de un particular sin necesidad de agremiación"<sup>4</sup>.

Molano opina que la expulsión de los jesuitas es complementaria de la libertad de enseñanza: suprimir el control estatal y desmonopolizar la enseñanza era dejar el campo libre a la actividad educativa de los jesuitas, que superarían claramente a la iniciativa privada en el campo educativo, pasando de un monopolio consagrado por la ley a otro monopolio de hecho.

Sobre este particular, sostiene Molano: "La libertad de enseñanza escondía la lógica de desarticular el monopolio que sobre

<sup>2</sup> Molano, 1975, p. 391-392.

<sup>3</sup> Molano, 1975, p. 392.

<sup>4</sup> Molano, 1975, p. 404.

la educación mantenían los pilares de las fuerzas de la descomposición: los grandes monopolistas de la tierra y de las funciones administrativas, íntimamente vinculados. De allí que la libertad de enseñanza solo fuera posible en la medida en que se debilitan esas fuerzas (debilidad a la que también contribuía la medida educativa)... Con el poder de los jesuitas, la medida comentada contribuiría a abrir el campo para que los educadores de la juventud mantuvieran el poder, por eso su expulsión era una condición (o imposición necesaria). Un estado fuerte, incompatible con la libertad de comercio, que estructurara un gran sector de la educación pública controlada por el ejecutivo imposibilitaría la libertad de enseñanza. De allí que la reforma tributaria debilitando al Estado y fortaleciendo la economía privada, se impusiera también como condición de la libertad de enseñanza''<sup>5</sup>. ...La libertad de enseñanza y la expulsión de los jesuitas permitieron al radicalismo desmonopolizar la educación e impedir que este instrumento ideológico permaneciera en las antiguas manos''<sup>6</sup>. De sentido contrario era el apoyo del conservatismo a la libertad de enseñanza.

Para José Eusebio Caro, el apoyo conservador a la libertad total de enseñanza se debió precisamente a su deseo de "asegurar la enseñanza católica contra las reiteradas instancias de los liberales para que se privase a los jesuitas de la facultad docente, y por otra parte se proponían dar a sus adversarios una lección de que no le temían a la libertad amplia, esto es, a la competencia''<sup>7</sup>.

La libertad de enseñanza que se implanta considera monopolio y limitación de la libertad de trabajo la exigencia de un título académico para ejercer una profesión (con excepción de la farmacia). En consecuencia, se eliminan las Universidades, que se transforman en colegios nacionales. Lo mismo ocurre con la escuela militar que Mosquera había creado para formar militares e ingenieros: se consideraba al Ejército una institución inútil en un Estado débil, donde constituía una amenaza para las libertades civiles; la Ingeniería se consideraba una profesión costosa, solo al alcance de las clases altas.

El resultado obvio de las reformas fue el abandono de la formación profesional, como lo confiesa el secretario del Interior en

<sup>5</sup> Molano, 1975, p. 403.

<sup>6</sup> Molano, 1975, p. 405.

<sup>7</sup> Bohórquez, 1956, p. 326.

1868 en su Memoria al Congreso. Según Bohórquez Casallas, también se descuidó mucho la educación primaria oficial por haberse confiado su dirección a los cabildos municipales.

En esta época, consecuentemente con las reformas, aparecen numerosos establecimientos y personas dedicadas a la educación privada: en 1852, José J. Ortiz funda el Instituto de Cristo en Bogotá y más tarde el Colegio de S. Tomás de Aquino y el Instituto Bolívar, para pasar en 1858 a dirigir el Colegio de Boyacá en Tunja. Ricardo Carrasquilla funda en 1857 el Liceo de la Infancia, donde se educan Rafael Pombo y el hijo del director, Mons. Rafael M. Carrasquilla: en este colegio se enseña la filosofía de Balmes por primera vez.

En 1850 funciona en Bogotá el Liceo de la Familia dirigido por Antonio B. Cuervo y el Pbro. Antonio J. de Sucre: allí estudiaron Rufino J. Cuervo, Nicolás Osorio y Olegario Rivera. Entre 1851-1857 y luego entre 1867-1873, funcionó, bajo la dirección de José M. Marroquín, el Colegio de la Yerbabuena. Según Hoenisberg, la obra educadora de José Manuel Marroquín, José Joaquín Ortiz y otros pedagogos conservadores se encaminaba a "neutralizar el ateísmo de la instrucción pública de los liberales"<sup>8</sup>.

En 1852 se funda en Floridablanca un colegio privado, sostenido con fondos de los cosecheros de Girón. En el Estado de Santander, funcionaban en 1858 once colegios: entre ellos fue famoso el Colegio de varones de Piedecuesta, dirigido por Victoriano Paredes, y otro de niños, dirigido por la Sra. Mc. Gregor de Paredes: ambos fueron censurados por el obispo de Pamplona, Mons. Niño, por su indiferentismo religioso. Era un verdadero colegio universitario donde acudían estudiantes de Bogotá, Neiva, Cúcuta, Boyacá y la Costa Atlántica. Según uno de sus alumnos, Francisco de P. Borda, estaba organizado según el modelo de las universidades norteamericanas: amplios edificios, jardines, patios de gimnasia y deporte, laboratorios de química y física, biblioteca, imprenta, litografía y grabado. Eran internos catedráticos, alumnos y empleados; solo se salía los domingos a misa y los jueves a paseo. (En 1860, fue convertido en cuartel y los alumnos se dispersaron).

En Boyacá se destacó la labor educativa de Zenón Solano, que regentó en 1857 el Colegio de la Paz en Vélez, fundó luego

<sup>8</sup> Hoenisberg, 1957, p. 71.

un colegio de "enseñanza moderna" en Santa Rosa de Viterbo asociado con su hermano Juan Nepomuceno; luego los dos hermanos establecieron el Colegio Agrícola Solano en Duitama, donde introdujeron la apicultura y el cultivo de la manzana.

Más descuidada estaba entonces la enseñanza femenina: en Bucaramanga, Salomé Gómez de Gómez funda en 1853 una escuela primaria para niñas. En 1851 se reabre el Colegio de la Merced, que fue el primer instituto oficial de educación femenina, ya que había sido fundado en 1832 por el vicepresidente Márquez, gracias al influjo de Rufino Cuervo. Es interesante el decreto de fundación donde señala 5 cátedras para enseñar a leer, escribir, contar, gramática española y francesa, dibujo y labores propias del sexo femenino, moral, religión, urbanidad, economía doméstica y elementos de música vocal e instrumental.

En 1865, el general Mosquera tratará de impulsar nuevamente la educación oficial fundando el Instituto de Ciencias y Artes, que buscaba la centralización e integración de todas las escuelas e instituciones culturales de la capital. Pero no tuvo ninguna aplicación concreta y fue abandonado el proyecto por el gobierno, siendo reemplazado por la creación de la Universidad Nacional.

### **La creación de la Universidad Nacional**

La generación radical, que domina la política nacional bajo la época federal, es bastante más pragmática, de orientación más positiva y experimentalista, que los románticos. Desde 1860 hasta 1900, el influjo de Bentham y los románticos franceses se ve cada vez más desplazado por el positivismo de Spencer y Stuart Mill (Comte, fue menos popular por su extensión, complejidad y falta de coincidencia con el pensamiento liberal: lo único que fue aceptado de él fue su famosa división de épocas). El prestigio de Spencer y Mill iba unido a la anglomanía, fruto del influjo comercial inglés y la decadencia del influjo cultural francés. Además, se acusaba al benthamismo y al romanticismo de haber creado conflictos político-religiosos y haber conducido a las guerras civiles hasta producir un clima de fatiga mental. Los hombres que pensaban seriamente en las ciencias como instrumento de progreso, captaban la insuficiencia científica del utilitarismo y la poca utilidad del pensamiento romántico para plantear soluciones a los problemas sociales, educativos y económicos. Se buscaba claridad y tolerancia religiosa: la

doctrina positivista de Spencer era muy del gusto de comerciantes y burgueses, anticlericales pero no antirreligiosos, progresistas pero no revolucionarios. Su concepción evolucionista, acogida a la observación de los hechos sin buscar factores metafísicos causales, agnóstica en materia religiosa, que aplicaba al campo religioso el método evolucionista para mostrar sus cambios y su importancia en la vida social de pueblos y culturas, era una respuesta oportuna al momento. Rafael Núñez, Camacho Roldán, son figuras destacadas de este movimiento, que influirá en el país hasta las primeras décadas del siglo XX.

En 1864, José M. Samper propone la reapertura de la Universidad Nacional en un proyecto de ley, pero solo el 22 de septiembre de 1867 se crea la Universidad, bajo la presidencia de Santos Acosta. Santos Acosta se asesora con Ezequiel Rojas, benthamista forjador de la mentalidad liberal romántica de 1850, Manuel Plata Azuero y Antonio Vargas Vega. Se designa primer rector a Ezequiel Rojas, que no puede aceptar, debido a su edad y mala salud. Se designa entonces a Manuel Ancízar, colaborador de Codazzi, no católico y ecléctico en filosofía. Pero pronto se presenta la crisis, que muestra el conflicto que existía entre liberales benthamistas y liberales positivistas. En 1870 renuncia Ancízar por no estar de acuerdo con una ley del Congreso, propuesta por Ezequiel Rojas, que mandaba enseñar el derecho según Bentham y Tracy.

La carta de Ancízar a Felipe Zapata, secretario de Educación, es bien dicente: "El ideal de la Universidad, lo que me la hacía querida, era el de una escuela en que se practicara el **principio del libre examen**, gobernándose a sí misma, y realizándose sin estrépito **la educación laica contrapuesta a la clerical**, que tiene por base la obediencia sin examen. Todo se ha frustrado merced a las intempestivas decisiones, ordenando que la Universidad se anuncie en guerra abierta con la mitad de los contribuyentes que la sostienen, y se transforme en campo de discordia y foco de pasiones religiosas y políticas. Se ha desvirtuado la índole moral y benéfica del Instituto, al mismo tiempo que se ha desdeñado organizarlo sobre bases sólidas, a prueba de los vaivenes de la política"<sup>9</sup>.

La defensa de la política oficial es muy dicente en el comentario de la renuncia de Ancízar: "Si la filosofía y la política no

<sup>9</sup> La Claridad, No. 7, vol. 6, en Jaramillo Uribe 1976, p. 22.

dividen a los partidos, no sabemos qué los divide. Aquí no hay término medio; lo que en estas materias enseña la escuela liberal tiene que ser **profundamente venenoso, corruptor e inmoral para los conservadores y al contrario...** Si el objeto de la Universidad es contraponer a la enseñanza laica a la educación clerical, que tiene por base la obediencia pasiva, entonces el señor rector ha incurrido en una equivocación y es ésta: que no es solamente con la mitad, sino con las nueve décimas partes de la población de los contribuyentes que esta educación está en guerra abierta. Y si esa fuera razón para que no se diera, lo sería para que el partido liberal abdicara, porque las nueve décimas partes de la población son colonia romana, colonia teocrática. De todo lo que ha hecho el partido liberal, desde la formación de la República, ¿qué hay hoy que pueda gustarle a la mayoría de los contribuyentes? ¿Será la desamortización? ¿Será la extinción de las comunidades religiosas? ... **Y si la misión de los gobiernos liberales no es la de mirar estas preocupaciones y estas imposuras por medio de una educación fundamentalmente sólida**, no sabemos qué objeto legítimo, inequívoco y útil puede tener la lucha que sostiene"<sup>10</sup>.

La ley orgánica de 1867 daba a la Universidad los edificios de los conventos extinguidos de Santa Inés, del Carmen y la Candelaria y le cedía las rentas de San Bartolomé. Además, tendría sumas destinadas por las asambleas de Cundinamarca y la municipalidad de Bogotá; el Congreso votaría sumas para la Escuela de Artes y Oficios. La Universidad recibiría parte del presupuesto de gastos nacionales para subsanar sus déficits. Los estudios eran gratuitos.

La Universidad constaba de facultades de Jurisprudencia, Medicina y Filosofía y Letras, escuela de Ciencias Naturales, facultad de Ingeniería. Se les anexaba la biblioteca pública, el museo de Ciencias Naturales, el hospital y un laboratorio de Química. Se eliminaban el Colegio Politécnico y la Escuela Militar, creados por Mosquera en 1861, pero sus alumnos podrían pasar a la Nacional, si comprobaban buena conducta y aprovechamiento.

Se daba especial importancia a la enseñanza técnica, básica para el momento, ya que el país empezaba a entrar en la era

<sup>10</sup> El liberal, en Jaramillo U., 1976, p. 22-23.

de los ferrocarriles, obras públicas, telégrafo, servicios urbanos, etc. Se introducen las cátedras de Derecho Mercantil, Derecho Internacional, Economía Política y Estadística en la facultad de Jurisprudencia. En la escuela de Ciencias Naturales se enseñaba Botánica, Zoología, Mineralogía, Química Agrícola y Agricultura. La escuela de Ingeniería enseñaba arquitectura, trabajos hidráulicos, caminos, puentes, calzadas, fortificación, puentes militares, minas, etc. La Filosofía y Letras enseñaba francés, inglés, álgebra, contabilidad, teneduría de libros y el código de comercio de la nación.

Para el estudio de la ingeniería, se requería el estudio de ciencias naturales; para medicina y derecho, se requerían 5 años de filosofía y letras. Para entrar a filosofía y letras, se debía ser mayor de 9 años y saber leer y escribir. Se crea también una escuela de artes y oficios, donde se enseñaba castellano, aritmética, geografía, teneduría de libros y nociones generales de física y química. En Ambalema se crea un instituto de enseñanza agrícola.

No se debía hacer ninguna apología religiosa en la Universidad pero se exigía al alumno arreglar sus acciones según los principios de la moral y buena educación. Se procuraba que la Universidad no fuera un instrumento político partidista sino básicamente un instrumento de calificación de la fuerza de trabajo, obedeciendo a la necesidad de adecuar la educación a las nuevas fuerzas económicas.

Catedráticos de entonces fueron muchos hombres públicos de la época como Francisco J. Zaldúa, Nicolás Esguerra, José M. Samper, Manuel Ancízar, Antonio Ma. Pinilla, Ezequiel Rojas.

La Universidad tenía cierto grado de autonomía para nombrar sus propias autoridades pero estaba sujeta al Estado con respecto a los reglamentos y el contenido de la enseñanza. El reglamentarismo habitual no desaparece tampoco de este plan: se reglamentan hasta las penas correccionales que oscilan desde la "amonestación privada" hasta la expulsión de la universidad, pasando por el "arresto con privación de cama".

En 1870, la Universidad Nacional cuenta con 132 alumnos: 51 en medicina (38%), 44 en ciencias naturales (33%), 29 en ingeniería (22%) y 8 en derecho (6%).

## La educación primaria en la Federación: Polémica con la Iglesia

En 1868 se dispone que el Gobierno Nacional buscara un acuerdo con los Estados federales para uniformar la instrucción pública en toda la nación (ley del 30 de marzo de 1868); la ley del 2 de julio de 1870 autoriza al Poder Ejecutivo para organizar la instrucción primaria. De acuerdo con estas leyes, se dictó el 10. de noviembre de 1870 un decreto firmado por el presidente Eustorgio Salgar y el secretario del Interior y Relaciones Exteriores, para impulsar la educación primaria. Por este decreto, el Gobierno federal organiza, inspecciona y dirige la educación primaria en los territorios nacionales y en los Estados que lo deseen: en los otros Estados, el Gobierno federal limitará su intervención a las escuelas nacionales. El decreto crea la dirección general de instrucción pública, dependiente de la secretaría del Interior y Relaciones Exteriores, encargada de la suprema inspección de la educación en todos los ramos y crea direcciones de instrucción pública en los Estados que lo acepten.

Divide las escuelas primarias en elementales y superiores: en las elementales se enseñaba lectura, escritura, aritmética, el sistema legal de pesas y medidas, elementos de lengua castellana, ejercicios de composición y redacción, nociones de higiene, geografía e historia patria. En las elementales superiores se enseñaban, además, elementos de álgebra, geometría, dibujo lineal, teneduría de libros, nociones de física, mecánica, química, historia natural, filosofía e higiene, elementos de cosmografía y geografía general, y la historia y geografía de Colombia.

Se establece una Escuela Central para formar maestros que dirijan las escuelas normales: sus cursos serían de 4 años. En la capital de cada Estado, menos en Cundinamarca, debería existir una escuela normal para formar los maestros de las escuelas elementales y superiores. Reglamenta períodos escolares, vacaciones, apertura de las escuelas, exámenes de las Normales. Se crea la inspección local, departamental y general, a las cuales se las reglamenta y fijan funciones. Se reglamentan los gastos de la instrucción pública, el establecimiento de las escuelas, su dirección, los sueldos, edificios y mobiliario escolares, las penas para los que descuiden la enseñanza por negligencia o morosidad.

Varios de los Estados federales (excepto Antioquia, Tolima y Cauca) admitieron el decreto con algunas salvedades secunda-

rias: la de Cundinamarca exceptúa el artículo 36, que decía que el gobierno no intervenía en la educación religiosa pero en las escuelas se debería dejar tiempo para que los niños la recibieran, según la voluntad de los padres, de sus párrocos o ministros; en ningún caso el gobierno puede intervenir en la instrucción religiosa, exclusiva competencia de la familia <sup>11</sup>.

Este artículo tuvo mucha resistencia entre los sectores católicos, sobre todo en los Estados federales del Cauca y Boyacá, secundados por Antioquia. En la lucha se distinguió el obispo de Popayán, Carlos Bermúdez. Santiago Pérez, convencido radical y católico fervoroso, se quejaba de la resistencia del clero a la educación pública: "en cuanto a la religión no abogan por la libertad de enseñanza sino por el monopolio en favor de ellos, han dado en Boyacá y en el Cauca nuevos escándalos de fanatismo, y han llegado hasta apellidar SANTA la ignorancia, en contraposición a la instrucción laica que propaga el Gobierno" <sup>12</sup>.

En 1872 se funda la asociación católica de Medellín con el apoyo de Mariano Ospina R., Vicente Restrepo, Ramón Martínez Benítez, Pablo Restrepo, Julián Cock Bayer y Guillermo Restrepo Isaza. En diciembre de 1872 se crea la asociación católica de Antioquia para dar unidad y organización a los esfuerzos de la acción social católica. Carlos Martínez Silva, en 1873, en una sesión de la sociedad católica de Medellín afirmaba que "la primera necesidad del país era el establecimiento en Bogotá de una Universidad Católica en donde los jóvenes de todos los Estados de la República pudieran hacer estudios completos, basados en la idea religiosa, en los diferentes departamentos de la ciencia" <sup>13</sup>.

En Popayán y Pasto, un grupo de ilustres conservadores, con el apoyo de los obispos Bermúdez y Restrepo, fundaron la Sociedad de Educación Cristiana, que se proponía establecer Escuelas Libres Católicas, para cuya dirección se pensó en traer a los hermanos de las Escuelas Cristianas. De esa sociedad hacían parte Sergio Arboleda, Joaquín y Manuel María Mosquera, Joaquín y Jonías Olano, Jaime Arroyo, Vicente Cárdenas y

<sup>11</sup> Bohórquez, 1956, p. 353-359.

<sup>12</sup> Rivadeneira, 1966, p. 17.

<sup>13</sup> Hoenisberg, 1953, p. 116.

Juan Bautista Zarama. Pero el presidente del Estado del Cauca, César Conto, se opuso decididamente al proyecto de las escuelas católicas favoreciendo fuertemente la enseñanza laica y obligatoria.

Esta polémica en torno a la religión tuvo no poco peso en la guerra civil de 1876. Según opina el presidente Aquileo Parra en sus memorias, "el clero empezó a incitar las poblaciones con pastorales y predicaciones incendiarias... El pretexto escogido por el clero para agitar las poblaciones y arrastrarlas a la guerra civil era la educación pública... La última revolución ha puesto en evidencia que el poder del fanatismo no era tan grande como se creía"<sup>14</sup>.

El informe de Santiago Pérez en 1872 dice que los intentos de conciliación con el clero católico fueron contraproducentes y estimularon la guerra contra la escuela pública: "Deseando el Director de Instrucción Pública de Cundinamarca calmar, en cuanto pudiera haber nacido de un verdadero aunque extraviado celo religioso, la agitación que en la prensa y en la cátedra eclesiástica, se hacía sentir contra las escuelas públicas, a pesar de que en ellas no se ha pretendido enseñar doctrinas protestantes, sino que se ha hecho obligatorio el catolicismo, dispuso, al principio del presente año, que dieran los profesores lecciones de moral cristiana, e hiciesen recitar algunas de las oraciones que la contienen en su pureza evangélica. Esto, aparte de sus miras conciliatorias, estaba en realidad fuera de la atribución constitucional.

El resultado fue por supuesto el que proviene de condescender cuando no se puede y en lo que no se debe. La guerra a las escuelas, por parte del clero católico, fue como estimulada por aquella concesión. El Ilmo. señor Arzobispo de Bogotá se hizo presentar pidiendo a los Directores de la instrucción que no intervinieran en la enseñanza de moral y religión independiente de la autoridad de la Iglesia; que los maestros de las escuelas fueran católicos: que se enseñara en las escuelas la religión católica por medio de los párrocos o por personas recomendadas por ellos o de su confianza; y que se reformasen los reglamentos escolares, de acuerdo con lo anterior, en la enseñanza de moral y religión.

<sup>14</sup> Cadavid, 1965, p. 60.

El Poder Ejecutivo no juzgó fundada la solicitud episcopal sino en cuanto el Gobierno debía abstenerse de dar enseñanza religiosa; y ordenó, en consecuencia, a la Dirección General de Instrucción Pública que no tolerara en ningún establecimiento del ramo, dependiente del Gobierno, que a nombre o por cuenta de él se diera esa enseñanza''<sup>15</sup>.

Cuando los obispos católicos asumían una actitud menos beligerante frente al liberalismo eran severamente criticados por los clérigos más intransigentes. Mons. Antonio Herrán, sucesor del Arzobispo Mosquera, fue acremente censurado por haber prestado juramento al gobierno de Mosquera en 1863: "Se le tildó de cobarde sometimiento y lo que no era sino deseo de convivencia entre la Iglesia y el Estado, se le acusaba de entreguismo y sobre todo de perjudicial para la escuela confesional. Celoso de perder terreno el conservatismo no transigía con la enseñanza laica de su contendor político, y por esta época su empeño fue mayor en centuplicar los institutos en donde a la par de las letras se explicara el sentido de la suma de Santo Tomás''<sup>16</sup>.

Lo mismo ocurrió más tarde con Mons. Vicente Arbeláez por su política de acercamiento al gobierno de Murillo Toro: sus censores criticaban su actitud diciendo que los gobiernos liberales procuraban llenar el país de ministros protestantes para difundir la escuela laica y descatolizar al pueblo con prédicas disolventes y exigiéndole a Monseñor Arbeláez que exigiera la enseñanza confesional para acabar con "la mala escuela". El Arzobispo Arbeláez explicaba su conducta en una nota a Monseñor Marini, prosecretario de la Congregación de negocios eclesiásticos extraordinarios, declarándose profundamente convencido de que la intervención directa del clero en la política perjudicaba los mismos intereses de la Iglesia y afirmando que fue el primero que condenó el estudio de Bentham<sup>17</sup>. En carta a Pío IX se defiende de parecidas acusaciones, obra "de un círculo que siempre ha querido que los preladados hagan su voluntad"... "El hecho que haya ordenado al clero que vaya a dar la enseñanza religiosa en las escuelas oficiales, se me increpa como una connivencia dada por mi parte a las escuelas laicas y con

<sup>15</sup> Bohórquez, 1956, p. 358.

<sup>16</sup> Hoenisberg, 1953, p. 78.

<sup>17</sup> Hoenisberg, 1953, p. 80.

los enemigos de la Iglesia. Esta increpación es maliciosa, existen mis pastorales, en las cuales, desde el momento en que el gobierno promulgó el Decreto de Instrucción Pública, en donde declara que se abstiene de enseñanza religiosa en las escuelas y que deja este cuidado a cargo de los padres de familia y de los ministros de la religión, yo levanté la voz, tanto para llamar la atención del clero y de los fieles sobre una materia de tanta trascendencia, como para reclamar el procedimiento del gobierno. A ésto expuse directa y enérgicamente entre otras muchas razones, que puesto que este es un país católico y son de católicos las contribuciones con que se sostienen las escuelas, era una injusticia e iniquidad no dar en ellas la enseñanza religiosa. Hablé también enérgicamente protestando contra la intervención que quiso tomar el gobierno en la enseñanza de religión y moral, enseñanza que pretendía darse por textos que no tenían la aprobación eclesiástica”<sup>18</sup>.

En su pastoral del 14 de noviembre de 1873, había condenado la enseñanza impartida en la Universidad y en los colegios del Rosario y San Bartolomé y había prohibido a los católicos asistir a estos centros: “Yo fui el que recomendó a su Santidad al doctor José Vicente Concha, que en esta ciudad ha mantenido un colegio de instrucción secundaria, en donde enseñándose todas las ramas de la filosofía y jurisprudencia de conformidad con las doctrinas de la Iglesia, se puede decir que hace frente a la Universidad Nacional”<sup>19</sup>.

Para dirigir las escuelas normales de los Estados federales, se contrató una misión pedagógica alemana de orientación pestalozziana: casi todos eran indiferentes en materia religiosa o protestantes, lo que aumentó la oposición eclesiástica a la política educativa oficial, aunque los maestros alemanes se comprometían a no mezclarse directa o indirectamente en las cuestiones políticas y religiosas del país. Hubo algunos conflictos en Antioquia, donde el gobierno federal se había mostrado muy dedicado al problema educativo: en 1867, Pedro J. Berrío funda una escuela normal con los fondos del distrito de Medellín. Berrío se dedicó a impulsar la organización de las escuelas primarias insistiendo en la enseñanza religiosa, que se daba por el catecismo católico, sin rechazar la intervención del párroco ni impedirle la inspección de este ramo.

<sup>18</sup> Hoenisberg, 1953, p. 81-82.

<sup>19</sup> Hoenisberg, 1953, p. 82.

En 1872, se organiza la escuela normal pestalozziana bajo la dirección del protestante Gotthold Weiss, al cual Berrío le nombró como profesor de religión a Graciliano Acevedo, que quedó como subdirector y luego como director. En su segunda administración, Berrío funda una biblioteca pública, una escuela de artes y oficios (en 1873) aumenta el número de escuelas y contrata a dos alemanes católicos para organizar la Normal: Christian Siegert y Gustavo Bothe. Se pensó en que ellos colaboraran con Weiss, pero el Gobierno central se opuso. Por eso, se estableció la Escuela Modelo de Medellín, bajo su dirección, con lo que Antioquia quedó con 3 normales: la Nacional, la Modelo y la de Rionegro, creada desde 1872. Pronto se presentaron diferencias con Weiss y el gobierno central pidió que la Normal nacional pasara al Estado de Antioquia y se suprimiera la Modelo: Weiss propuso más bien suprimir la Nacional, lo que se hizo en septiembre de 1872. En represalia, el gobierno central apoyó a la Normal de Rionegro, adonde se trasladaron los alumnos de la nacional. El 15 de agosto de 1872 se funda la Escuela Normal femenina de Cundinamarca, dirigida por la alemana catalina Recker. En 1873, llegan al país las hermanas de la Presentación, traídas por Monseñor Arbeláez, para dedicarse a atender escuelas, normales, talleres, etc. En 1875 empiezan a funcionar las normales femeninas de Santa Marta, Bucaramanga y Tunja. En esos años se extendió la educación normal femenina por todo el país.

Però la situación general de la enseñanza primaria en el país no mejoró mayor cosa, según se deduce del informe de Manuel Ancizar, después de una visita a las escuelas en compañía de Enrique Cortés y Nicolás Esguerra: "Se enseña lectura sin prelación. Escritura en pizarra con jises cortos y dedos encogidos, y en papel, medianamente. Aritmética, metafísica, con aparato de altas reglas teóricas, pero nada aplicable a los usos comunes de la industria... Gramática en párrafos de memoria que para nada les servirá. Ninguna geografía detallada del país. Y, contra lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto orgánico del ramo, se les hace aprender, con el nombre de religión, las ininteligibles abstracciones del catecismo de Theron, que no dejan noción alguna racional, ni aún de la existencia de Dios, en la mente de los niños".

El edificio está descuidado: patio sucio, agua infestada por las letrinas vecinas, paredes sucias, malas mesas, sillas desvencijadas, "una gruesa férula de madera", que "indica lo suave y lo filosófico del método de enseñanza"; cielo raso manchado, ahumado y averiado, paredes sucias sin pañete, nada de tablero, ventanas sin vidrios; niños mugrosos y harapientos,

faltos de higiene y disciplina, ideas pensadas pocas, conocimientos de positiva aplicación, ningunos, fuera de la lectura mecánica y la escritura tropezadora. Método antiguo en todo, que indica una rutina petrificada e inconvencional, refractaria a las modificaciones profundas que traen los métodos modernos...

Sobre una de las escuelas de niñas, dice el susodicho informe: "Se enseña lectura mecánica. Escritura regular, nociones de Gramática aprendidas de memoria por grupos de 10 a 12 niñas, en un solo librejo en que una lee en voz alta y las demás repiten frase por frase, como si rezaran. Geografía física, menos la de Colombia, sobre algunos mapas propiedad de la directora; y cuando ésta tiene que explicarles lo que es un globo terrestre se vale de una olla, en la que se le trazan los círculos y meridianos con tiza y ad libitum. Aritmética elemental. Con el nombre de religión, las frases teológicas del "Catecismo de la perseverancia", incomprensibles para las niñas y sin resultado moral permanente, pues al olvidar aquel ruido de palabras, nada queda de ese aprendizaje tormentoso; costura y bordados, y empieza a introducirse, por esfuerzos y a costa de la Directora, el aprendizaje del tejido de sombreros nacuma y de sobrecamas, oficios que asegurarán el pan de las niñas pobres"<sup>20</sup>.

Por el mismo estilo, sigue Ancízar describiendo varias escuelas públicas hasta concluir su informe con una tremenda requisitoria contra el gobierno municipal de Bogotá: "He aquí, señores, bosquejado el triste, el ignominioso cuadro que ofrecen las escuelas oficiales de Bogotá; él solo bastaría para formar la más terrible acusación contra las municipalidades con que Dios ha querido castigar a esta ciudad. ¡Qué vergüenza y qué baldón para la capital de Cundinamarca! Sobre este lodazal, ¿qué podemos fundar? Nada: cuanto se hiciera para asearlo sería perdido, pues debajo de lo reformado permanecería latente y pronto a reaparecer el mal inveterado y aclimatado. Con los actuales maestros, con sus métodos petrificados y sus hábitos, toda reforma no sería sino un paliativo a propósito para perpetuar la barbarie de lo que existe. Asearíamos las escuelas, les daríamos muebles y útiles de la usada enseñanza, se gastaría mucho en esto, y a la vuelta de breves años las escuelas serían exactamente lo que hoy son"<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Bohórquez, 1956, p. 372-374.

<sup>21</sup> Bohórquez, 1956, p. 375.

Bohórquez piensa que si así estaba la educación en Bogotá, la situación en las provincias debería ser peor. Pero parece que en algunos Estados como Santander y Antioquia, la situación era bastante mejor.

### La educación privada bajo la Federación

En esta época alcanzó gran auge la educación privada, sobre todo de orientación conservadora. Entre 1870 y 1885, fue famoso en Bogotá el "Establecimiento de Enseñanza Objetiva", dirigido por Ruperto S. Gómez y Víctor Mallarino: Gómez había sido discípulo de jesuitas y dominicanos, vicerrector por 13 años del Colegio de la Santa Infancia, de Ricardo Carrasquilla, luego catedrático de la Nacional y rector del Liceo Nacional (1891-1895, bajo la Regeneración). En la misma época funcionó en la capital el Colegio Pío IX, dirigido por José Vicente Concha Lobo, desde 1867 a 1882: fueron alumnos suyos su hijo José Vicente, futuro presidente de Colombia, Eliseo Arbeláez y José M. González Valencia.

Hoenisberg cita una carta del Papa Pío IX a José Vicente Concha, en la cual estimula su obra educadora y autoriza el empleo de su nombre (3 de febrero de 1875). "Hoy que la juventud estudiantil está amenazada por tantos daños y peligros a causa de las erróneas y falsas doctrinas que predicán quienes siguen la sabiduría de este siglo, es ciertamente más saludable y oportuno el que los cuidados de los mismos se enderecen a dar sólido fundamento a la instrucción de la juventud, a fin de que apartada de las turbias y perniciosas fuentes pueda beber en los puros manantiales de la doctrina e informarse en la cristiana virtud..<sup>22</sup> Hoenisberg señala que este colegio funcionó con gran éxito: "de él salieron adoctrinados para la cruzada espiritualista, entre otros, Carlos Holguín y Miguel Antonio Caro. Fueron ellos alma de la evolución política...<sup>23</sup>" (de la Regeneración).

En 1877, se estableció el Colegio del Espíritu Santo (el segundo de este nombre), dirigido por Carlos Martínez Silva y Sergio Arboleda, donde se estableció una facultad de jurisprudencia: allí se formaron Marco F. Suárez, Carlos Cortés Lee, Santiago de la Guardia y Eduardo Posada. Martínez Silva fue

<sup>22</sup> Hoenisberg, 1953, p. 67.

<sup>23</sup> Hoenisberg, 1953, 71-72.

autor de varias obras didácticas sobre Historia Antigua y Geografía Universal, profesor de derecho en la Universidad Nacional y rector del Colegio Mayor del Rosario (en la época de la regeneración). Allí fueron alumnos suyos Miguel Abadía Méndez, José Joaquín Guerra y Manuel Antonio de Pombo, tres constitucionalistas famosos pertenecientes al partido conservador.

Entre 1874 y 1875, José Joaquín Borda dirigió en Bogotá el Colegio San Salvador, después de haberse dedicado a la instrucción pública en Ecuador. Casi todos los educadores privados mencionados arriba pertenecían al partido conservador y la mayoría de los alumnos mencionados en ellos también serían destacados políticos conservadores. Esto ocurre precisamente cuando la educación pública está en manos de los liberales radicales, propugnadores de la enseñanza laica.

La guerra civil de 1876 lleva a una intervención más directa en el sistema general de la educación, particularmente en el campo de la educación superior. En este momento se desmembra la escuela de ingeniería para transformarla en una institución mixta, civil y militar, bajo el control del Ejército. En 1884 se reintegra la escuela de Ingeniería a la Universidad, de la cual se había separado en la guerra civil de 1876. Este reintegro se logró por la solicitud de un grupo de ingenieros y de otras personas interesadas en la educación científica. En 1880 se crea un Ministerio Nacional de Instrucción Pública, bajo cuyo control directo quedaba la Universidad Nacional: el ministro era el rector, el consejo académico estaba compuesto por 9 miembros, nombrados por el presidente.

### **Una descripción de la Universidad radical**

El suizo Ernest Rothlisberger, profesor entonces de la Universidad Nacional, ha dejado un vívido testimonio de la situación de la Universidad en 1882: la Universidad tenía 4 facultades, Literatura y Filosofía, Jurisprudencia, Ciencias Naturales y Medicina, con un rector-ministro y 2 rectores, encargados el uno de las facultades de Jurisprudencia y Filosofía, el otro de Ciencias Naturales y Medicina. El control administrativo y el funcionamiento interno dependían del Consejo Académico, designado por el presidente.

Según Rothlisberger, había buenos estudiantes en Derecho, que figuraban después en la abogacía y la política; las Ciencias

Naturales, que constituían estudios preparatorios para Medicina, estaba desprovista de laboratorios y colecciones de botánica y zoología. La facultad de Medicina estaba bastante mejor, pues tenía varios profesores franceses con doctorado de Estado.

La Universidad también cubría la enseñanza media (bachillerato) en la facultad de Filosofía y Literatura: el ciclo duraba 6 años, con solo 3 asignaturas por año, con 6 horas semanales; el ciclo finalizaba con cursos obligatorios de biología, sociología e historia; además, había cursos opcionales de Latín, Griego, taquígrafía y cálculo mercantil, y religión, que nunca llegó a dictarse: "no hubo eclesiástico que quisiera ir a la Universidad". El latín se consideraba necesario para el derecho romano. Los juristas y médicos debían pasar por cursos de Historia, Filosofía y Sociología.

La mayoría de los alumnos ingresaba a Literatura. Rothlisberger describe muy positivamente al estudiantado de la época: estudiantes inteligentes, con gran poder de captación, estimulantes para el profesor, con una memoria que todo lo retenía, pero muchos de ellos, desprovistos de conocimientos básicos para una formación científica posterior. Críticos hasta el exceso, aficionados a las discusiones, hábiles en la explotación de los puntos débiles: "aprendían demasiadas cosas de memoria y pensaban poco", tendencia favorecida por el hecho de que la mayoría de los profesores se limitaban a explicar un texto-base, que luego ponían a los alumnos a memorizar.

La disciplina era muy rigurosa: no se podía presentar exámenes con 100 fallas, o 100 ceros en notas previas, o una falta grave contra la moral. Existía pena de calabozo, pero se suprimían los azotes: había pena de expulsión por hacer uso de las armas para herir o amenazar a compañeros o por intervenir en perturbaciones del orden público.

Existía también un reglamento riguroso para los profesores: ser profesor de la Universidad Nacional era una distinción muy solicitada. Pero existían solo 3 profesores permanentes al lado de 43 catedráticos que tenían que ganarse la vida acumulando varios cargos (funcionarios, jueces, diputados, políticos, ingenieros, escritores, médicos, etc.). A los profesores podía cancelárseles su nombramiento en cualquier momento por faltas en el cumplimiento de sus deberes; se les podía retirar el sueldo por ausentismo. Pero el rector procedía así solo en casos extre-

mos de desidia o abandono de las obligaciones: esta benignidad se debía a que los sueldos eran tan malos que había que darse por satisfecho con que asistieran a clase.

El ambiente filosófico y político es descrito también por el profesor suizo: "Existía también un espíritu de cuerpo, provocado precisamente por las diferencias de opinión política. A nuestra Universidad asistían, casi sin excepción, jóvenes liberales y de tendencia radical, y por ello muy aborrecidos por la gente retrógrada. Librepensadores en su mayoría en cuestiones religiosas, de extrema izquierda en la política, nuestros estudiantes se daban a su partido al estallar las guerras civiles. Constituían los elementos más activos, fogosos y sacrificados durante las revoluciones y más de uno hubo que selló con su temprana muerte sus convicciones, pasando a ser exaltado como héroe"<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> En Jaramillo U., 1975, p. 24-25.

# Regreso a la educación católica

## La regeneración en la política educativa

Los autores de la reforma constitucional de 1886 y el concordato de 1887, Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro, estaban convencidos de que las orientaciones de la educación tenían no poco que ver con la inestabilidad política y la desazón social que el país vivía. También estaban convencidos del papel cohesionador y unificante de la Religión y la Iglesia católicas: Miguel Antonio Caro era partidario de darle una base religiosa al Estado sin hacerlo confesional ni alienar la libertad de la Iglesia. Con Caro coincide en muchos aspectos Rafael Núñez en sus críticas al liberalismo por su incapacidad de dar respuesta al problema social en Europa y de crear unidad nacional en América: entre los elementos de disgregación introducidos por el liberalismo están el federalismo extremo, la libre concurrencia económica y la separación entre Iglesia y Estado. De ahí su interés en un Estado centralizado, en la paz religiosa por el Concordato y una economía más influida por el Estado<sup>1</sup>.

Según Jaramillo U., “una de las ideas más arraigadas en el pensamiento político de Núñez fue su convicción sobre la importancia de las creencias religiosas como elemento cohesivo

<sup>1</sup> F. González, 1977, p. 154.

y conservador en la vida de los pueblos, particularmente en los pueblos de ascendencia española. Por otra parte, su admiración por la institución del papado y por la experiencia política acumulada por la Iglesia en muchos siglos de historia, lo llevaban a concluir que cualquier tarea política y social del Estado moderno no podía realizarse contrariando los sentimientos religiosos de la población y sin la colaboración de la Iglesia católica"<sup>2</sup>.

De ahí que tanto la reforma de 1886 como el Concordato de 1887 otorgan a la Iglesia una amplia intervención en la marcha de la educación pública. La política educativa desde finales del siglo XIX hasta nuestros días estará marcada por la constitución de 1886, el concordato de 1887, el plan Zerda sobre las escuelas primarias y normales (decreto del 20 de enero de 1893, cuando Liborio Zerda era ministro de instrucción pública de la administración Caro), la ley 39 de 1903 y su decreto reglamentario, el 491 de 1904, obras del ministro de instrucción del presidente Marroquín, José Antonio Uribe.

La Constitución de 1886 y el Concordato de 1887 otorgan carácter católico a la educación pública: dan a la Iglesia libertad e independencia en su actuar, le conceden facultad de poseer, dan efectos civiles al matrimonio católico, posibilitan la existencia de órdenes religiosos. La Iglesia concede al gobierno la facultad de recomendar candidatos para las sedes episcopales vacantes y perdona al Gobierno la indemnización por la desamortización de bienes de manos muertas a cambio de una suma anual. La enseñanza religiosa católica se hace obligatoria en las universidades, colegios, escuelas y demás centros de enseñanza, tanto en el sector público como en el privado. Además, esta educación debería estar organizada y dirigida en conformidad con los dogmas y la moral de la Religión Católica. El art. 13 del Concordato otorga a los obispos o sus delegados, el derecho a la inspección y revisión de los textos de religión y moral: el arzobispo de Bogotá debería señalar los textos de moral y religión en las universidades; junto con los demás obispos, debería señalar los textos para los demás planteles oficiales. Los obispos podrían hacer retirar a los profesores la facultad de enseñar religión (art. 14). Por su parte, el Gobierno impediría que en todos los ramos de la instrucción pública se propagaran ideas contrarias al dogma católico o al respeto de la Iglesia.

<sup>2</sup> Jaramillo U., 1964, p. 295-296.

En resumen, el Estado no tiene derecho a intervenir en la educación religiosa privada pero la Iglesia sí tiene poder de intervención en la educación oficial.

En esta época se impulsa fuertemente la educación católica, a cargo de comunidades religiosas: los jesuitas habían regresado en 1884, los hermanos maristas se establecen en Popayán en 1889 y luego expanden sus colejos por todo el país. En 1893, los salesianos establecen en Bogotá el Colegio León XIII con escuelas técnicas que tienen gran desarrollo, por sus trabajos de tipografía, mecánica, encuadernación, fundición de tipos de imprenta. En el mismo año de 1893 llegan al país los hermanos de las Escuelas Cristianas de La Salle: el Gobierno los encarga de algunas escuelas primarias, de algunas escuelas normales y del Instituto Técnico Central.

En virtud de la ley 89 de 1892, se organizó la educación pública primaria por el decreto 429 del 20 de enero de 1893 (plan Zerda). El mismo Zerda reglamentó, por resolución del 31 de agosto de 1893, las escuelas normales: para ellas, se dictó un plan de estudios de 5 años con sus correspondientes programas.

Del personal dedicado a la educación privada en el período inmediatamente anterior, salen frecuentemente los funcionarios que dirigen en este momento la educación pública. Así, José J. Casas hace parte del gobierno de Marroquín como ministro de educación pública. Según Hoenisberg, "lo acreditaban para ello su vasta cultura y el haber desempeñado la rectoría del colegio provincial de S. Luis Gonzaga de Zipaquirá. No quiere ello decir que con tantas virtudes no empeñara su espíritu en el odio partidista rígido en la doctrina ortodoxa, no daba cuartel al adversario y en el ramo a su cargo veamos cómo procedió según leemos en la semblanza que de él escribiera Miguel Aguilera... "también le tocó en suerte al ministro de instrucción pública tomar una medida notificante: la clausura de la escuela de medicina. El pretexto era la pésima situación de las aulas del hospital S. Juan de Dios y del Anfiteatro. Mas la verdad era otra: el profesorado y el alumnado eran liberales, que eran las 4 quintas partes del personal de la Facultad, miraban con simpatía no disimulada los avances de la revolución y aun contribuían con sus recursos pecuniarios y profesionales para hacer más llevadera la vida de campaña de los que combatían frenéticamente contra las autoridades legítimas"<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Hoenisberg 1953, p. 71-72.

En 1903 presentó el ministro de educación, Antonio J. Uribe, un proyecto de ley para la organización de la educación pública, que se convirtió en la ley 39 de 1903. Esta ley divide la enseñanza oficial en primaria, secundaria, profesional, industrial y artística e insiste en que la educación debe adecuarse a las peculiaridades del país y a las necesidades de la vida moderna. El decreto reglamentario del 3 de junio de 1904 reglamenta en 181 artículos la administración educativa.

Uribe sintetiza su reforma insistiendo en el carácter libre de la enseñanza, y en la necesidad de simplificar la primaria para poderla extender más ampliamente: la primaria debe preparar a los niños para sus deberes ciudadanos, para la agricultura, el comercio y la industria fabril. La instrucción secundaria debería ser básicamente técnica para preparar a las profesiones relacionadas con la industria (idiomas vivos, elementos de física y matemáticas). La instrucción secundaria clásica (Letras y Filosofía) debería preparar suficientemente para los que se dediquen a las profesiones liberales. Propugna por la más amplia difusión posible de la instrucción industrial con la creación de escuelas de artes y oficios y escuelas-talleres "para la formación de artesanos hábiles, y a fin de atender al desarrollo de las artes manufactureras". Insiste en la explotación científica de las riquezas naturales por medio del Instituto Agrícola y la Escuela Nacional de Minas<sup>4</sup>. Como se ve, hay un énfasis en la necesidad de enseñanza técnica y en la difusión de la instrucción industrial, lo que indica la conciencia que se estaba formando de la necesidad de adecuar mano de obra para la incipiente industrialización. Pero estas disposiciones se quedaron en el papel por falta de determinación del Gobierno para hacerlas efectivas: hay una diferencia notable entre la política educativa proclamada y la política realizada. Tal vez el nivel de desarrollo de la economía no hacía tan urgente la aplicación de estas medidas.

En cuanto a la instrucción profesional, Uribe insistía en que fuera "profunda, severa y práctica, con el objeto de limitar el número de doctores y de que los que se formen en ella honren por su ciencia a la República". Pide el restablecimiento de la Universidad Nacional y la autonomía de las Universidades departamentales. Sugiere "una amplia descentralización en el sistema escolar y universitario, de manera que todas las enti-

<sup>4</sup> Bohórquez, 1956, p. 422.

dades políticas puedan atender directamente al desarrollo de la instrucción popular, en sus respectivas secciones, y que, en lo posible, se establezca la autonomía de los varios institutos de enseñanza". Las escuelas y colegios debían tener rentas y locales propios; debería haber una constante inspección escolar y universitaria, por medio de juntas a niveles municipal, provincial, departamental y nacional <sup>5</sup>.

Según el trabajo de Ibon Lebot <sup>6</sup>, la reforma de Uribe ratifica las discriminaciones y desequilibrios del campo educativo: ratifica las discriminaciones según sexo, al poner la enseñanza femenina a cargo de la comunidad; según departamentos y municipios, privilegiando a los municipios y departamentos más ricos y condenando a las regiones de pocos recursos al no desarrollo de la educación: los departamentos se encargan de pagar a los maestros y los municipios se encargan de la construcción, conservación y dotación de las escuelas de primaria. Sobre todo se ratifica la discriminación en contra de la escuela rural, lo que significa la perpetuación del analfabetismo rural y la conservación de la sociedad rural tradicional. En realidad se crean dos sistemas educativos desiguales: el urbano de 6 años y el rural de 3, por el sistema de escuelas alternadas en el campo; los programas y sistemas de estudio son diferentes. Se tiende así a frenar las aspiraciones a la movilidad social en sentido horizontal (campo-ciudad) y vertical (redistribución de la tierra). Antonio J. Uribe resume así la orientación conservadora de la educación: "nuestra consigna ha de ser una continua marcha hacia el progreso, dentro de la tradición".

### **Vuelco del liberalismo hacia la educación privada — Lucha por la autonomía universitaria**

Ante el dominio de la Iglesia católica y del partido conservador en la educación oficial, el liberalismo se refugió en la educación privada, buscando la reconquista del poder por medio del adoc-trinamiento ideológico.

Era lo mismo que había hecho el conservatismo denotado en 1860: "fundar escuelas privadas adonde no llegaban los inspectores eclesiásticos a imponer textos ni mucho menos ejercer

<sup>5</sup> Bohórquez, 1956, p. 422-423.

<sup>6</sup> Lebot, 1972, 125-126.

tutelaje entre los profesores laicos”<sup>7</sup>. ... “en esa larga noche, el liberalismo comprendió que en la escuela y en la universidad eran los campos donde debía sembrar la semilla promisorias; y no obstante las conmociones que el odio y el fanatismo provocaban en este lapso, de uno a otro extremo de la patria, la escuela y la universidad regentadas por liberales, se multiplicaban”<sup>8</sup>.

En 1886 se funda el Externado de Derecho y Ciencias Políticas en la capital, donde colaboran Diego Mendoza Pérez, Tomás O. Eastman, José Herrera Olarte, José Camacho Carrizosa, Carlos Arturo Torres, Simón Arango, Luis A. Robles, Manuel Antonio Rueda Jara, Juan David Herrera, Lucas Caballero, Tancredo Nannetti, Nicolás Pinzón. Este grupo buscaba contrarrestar al grupo conservador de Miguel Antonio Caro, Marco Fidel Suárez y Mons. Rafael Ma. Carrasquilla, que impulsaban la vuelta al tomismo. El lema del Externado es bien dicente: “Post tenebras spero lucem” (“Después de las tinieblas espero la luz”). En el Externado fue notorio el influjo del pensamiento positivista de Spencer: Nicolás Pinzón y Diego Mendoza Pérez enseñaban sociología siguiendo los principios de Spencer, sobre el cual publicaron varios cursos.

El Externado fue clausurado en 1895 por “la intransigencia conservadora”, según palabras de Hoenisberg, y volvió a abrirse en marzo de 1918, gracias a las gestiones de Benjamín Herrera.

Manuel Antonio Rueda Jara con Lorenzo Lleras, Antonio J. Iregui, Aníbal Brito y Francisco Montoya fundan el Colegio Académico. También se fundó en esta época el Liceo Mercantil donde estudiaron, entre otros, Alfonso López Pumarejo y Enrique Olaya Herrera.

En 1890, Manuel Antonio Rueda Jara y José Herrera Olarte fundaron en Bogotá la Universidad Republicana, con escuelas de Ciencias Naturales, Jurisprudencia, Ingeniería Civil y Literatura y Filosofía. El rector general fue Francisco Eustaquio Alvarez, que fue seguido en ese puesto por Herrera Olarte, Luis

<sup>7</sup> Hoenisberg, 1953, 126.

<sup>8</sup> Hoenisberg, 1953, 130.

A. Robles, Antonio José Iregui y Diego Mendoza Pérez. Fueron profesores de la Republicana Francisco Eustaquio Alvarez, Gil Colunje, Salvador Camacho Roldán, Aníbal Galindo, Julio Garavito Armero, Medardo Rivas, Jesús Roza Ospina y Januario Salgar. La Universidad fue clausurada por orden del gobierno, para ser reabierta en 1903 bajo la rectoría de Antonio J. Iregui, que era entonces su propietario; colaboraban entonces Carlos A. Torres, Isaías Castro Vélez, José Camacho Carrizosa, Ignacio Espinosa, Eduardo Rodríguez Piñeres y Antonio J. Restrepo. La Republicana subsistirá hasta 1917 aunque muchos de sus bienes y colaboradores trabajarían más tarde en la fundación de la Universidad Libre. Su entonces dueño, Eugenio de J. Gómez, la aporta a una sociedad con el mismo nombre pero la nueva compañía no prosperó: no hubo acuerdo sobre el monto de su cesión.

Otros miembros de la fundación eran Tomás O. Eastman, Diego Mendoza, Francisco J. Fernández, Juan David Herrera, Hipólito Machado, Liborio Castillo, Simón Chaux, Joaquín M. Monroy, Luis Vargas R., Clímaco Calderón, José M. Vásquez, Martín Camacho, Felipe Camacho, Felipe Zapata. El fin de la sociedad era "facilitar la instrucción, adaptar los estudios a las necesidades del país, desarrollar las facultades del trabajo disciplinado y productivo, levantar el nivel moral por el cultivo de los sentimientos elevados que forman el carácter, y hacer hombres tolerantes, respetuosos de las creencias y derechos de los demás, que rinden culto a los deberes e ideales humanos"<sup>9</sup>.

El nombre no tuvo éxito: la gente la empezó a llamar Universidad Libre, nombre que se protocolizó en 1912. El 30 de octubre de 1913 se constituye jurídicamente como entidad independiente de la Universidad Republicana. Según su gerente, César J. Rodríguez, la misión de la Universidad Libre era plantear el problema educativo como problema nacional: "Ya se trate de iniciativa pública o privada, en este sentido todos convergen en el mismo punto: plantear la educación como problema nacional social, no político"<sup>10</sup>.

La Libre tuvo muchos problemas económicos dada la desorganización del partido liberal vencido, a pesar de la promoción de acciones que hacía el Consejo Directivo, formado por Fidel

<sup>9</sup> Rodríguez, 1973, 270.

<sup>10</sup> Rodríguez, 1973, p. 273.

Cano, Juan David Herrera, Alejo Morales y Ricardo Hinestroza Daza. A partir de 1921, el partido liberal asume como deber apoyar su fundación, después de una manifestación estudiantil en apoyo a Benjamín Herrera. La Universidad sufre ataques del liberalismo civilista por diferencias políticas: se criticaba la creación de una cátedra de partido.

Según Benjamín Herrera, las características de la Universidad Libre debían no ser foco de sectarismo, ni fuente perturbadora de la conciencia individual, sino ser una escuela universal, sin restricciones ni imposiciones, abierta a "todas las orientaciones del magisterio civilizador y a todas las sanas ideas en materia de educación, sin nada que ate la conciencia a los prejuicios y a las preocupaciones, pero nada tampoco que atente contra la libertad ni la conciencia del individuo. No vamos a fundar una cátedra liberal, sino una amplísima aula en que agiten y se muevan, con noble libertad, los temas científicos y los principios filosóficos aceptados por la moderna civilización"<sup>11</sup>.

Gracias a las recomendaciones de Herrera, la Convención Liberal de 1922 acordó recomendar a los liberales el apoyo de la Universidad Libre: esto originó una cadena de donaciones de particulares. Varios parlamentarios cedieron el 20% de sus dietas. Elegido Herrera presidente del Consejo Directivo de la Libre, este establecimiento inició labores en febrero de 1923: eran profesores Jorge Bejarano, Antonio J. Restrepo, Dionisio Arango Vélez, Juan Samper Sordo, Carlos Arango Vélez en la escuela de Derecho y Ciencias Políticas. Además se crearon la facultad de Ingeniería (que subsistirá hasta 1940), y las escuelas de comercio, artes y oficios, preparatoria (bachillerato), y la facultad de Literatura y Filosofía. En total, eran 600 alumnos.

Como muestra de la opinión de parte del clero católico frente a los establecimientos educativos del liberalismo, hay un artículo del canónigo boyacense Cayo Leonidas Peñuela que defiende la injerencia del clero en la política por la obligación que tiene de ser luz del mundo y sal de la tierra frente a "ciertos partidos políticos cuya tendencia más marcada se dirige a la propagación de errores filosóficos y religiosos... "Tal es el liberalismo colombiano, que enseña el evolucionismo para destacar la creación divina y niega la libertad humana". Aunque no todos los liberales, reconoce el P. Peñuela, defienden estas ideas, sin

<sup>11</sup> Molina G., 1974, p. 64-65.

embargo, sí lo hacen "los que dirigen el partido y funcionan de maestros en sus escuelas y universidades". Aunque hay colegios liberales, sigue afirmando el P. Peñuela, que imparten enseñanza religiosa, lo hacen con "cierto germen de altanería protestante" pasando por alto temas como la infalibilidad pontificia y el Syllabus: "Estos son como preparativos para lo que espera a los jóvenes en los establecimientos que se han llamado Externado, Republicana, Instituto Humboldt, en donde la incredulidad no guarda ya reserva alguna" <sup>12</sup>.

En 1917, los liberales antioqueños lanzaron la iniciativa, combatida por El Colombiano, de crear el Colegio Liberal de Antioquia, defendido por Fidel Cano en El Espectador, en un artículo que acentúa el carácter antidogmático que debía tener la educación: "Lo que se necesita hacer y es lícito, noble y hermoso hacer y se está procurando hacer, es abrir frente a la Escuela intelectualmente estrecha y mezquina, la escuela intelectualmente amplia y generosa; enfrente del maestro que dogmatiza por propia o ajena cuenta, el maestro que expone y enseña con probidad y así respeta en el ejercicio del magisterio, la conciencia de sus discípulos como la suya propia; oponer a la educación que por cualesquiera pretexto siembra divisiones y odios entre los futuros ciudadanos de nuestra patria, la educación que los ponga en camino de acercarse unos a otros y ayudarse a amarse" <sup>13</sup>.

En 1914, Agustín Nieto Caballero fundó el Gimnasio Moderno, donde se propuso aplicar los principios de la Escuela Nueva o Activa, que buscaba partir de los intereses y actividades espontáneas del niño. Estaba muy influido Nieto C. por los principios de Decroly, Montessori, Tagore, Claparede y otros. Nieto C. trajo profesorado europeo para su colegio, entre ellos, a Pablo Vila y Miguel Fornaguera. El mismo grupo del Gimnasio Moderno fundó el Gimnasio Femenino, bajo la dirección de Ana Restrepo del Corral.

También luchó el partido liberal por la autonomía universitaria para liberar, dice Gerardo Molina, a la Universidad de la servidumbre oficial: se debía organizar la enseñanza combatiente "contra la naturaleza, contra las leyes adversas de la vida en el trópico y combatiente contra la influencia avasalladora de los núcleos rivales" <sup>14</sup>.

<sup>12</sup> En González F., 1977, p. 179-180.

<sup>13</sup> Molina, 1974, p. 60.

<sup>14</sup> Molina, 1968, p. 27-28.

Adalid de esta lucha fue Uribe Uribe, quien sostenía que la reforma debía iniciarse en la Universidad, que no podría transformarse sino a condición de desligarse del Gobierno. El informe de Uribe U. sobre el proyecto de ley orgánica de la Universidad en 1909 (había dos proyectos, uno por el representante Cuervo Márquez y otro, por los representantes Gómez Ochoa, Martínez Santamaría, Eastman y Samper) expresa su pensamiento sobre la autonomía Universitaria: el liberalismo debe propiciar todo lo que busque descentralizar y repartir las funciones públicas, en oposición al conservatismo que busca centralizar.

La circunstancia que el conservatismo detentara el poder y de que la constitución otorgara al presidente la reglamentación, dirección e inspección de la educación pública, obligan a Uribe U. a aceptar el criterio recortado del proyecto de ley.

Según el proyecto, el Ministerio intervenía en la creación de facultades, expedición del presupuesto, derechos de matrícula: el Consejo Superior, formado por personal universitario y de las academias, ejercía la dirección académica, disciplinaria y administrativa. Lo que Uribe y los promotores del proyecto recomendaban era una república de profesores vitalicios, cuya asamblea en pleno elegía al rector, declaraba la vacante de ese cargo y decidía sobre las cuestiones generales de la marcha de la Universidad. Los profesores de cada facultad escogían una terna, de la cual el Rector escogía al decano, y designaban casi a todos los miembros del Consejo superior. Se concedía alguna participación indirecta al estudiantado: uno de los 5 profesores que manejaban la facultad con el decano era escogido por el alumnado; se declaraba vacante la cátedra de un profesor vetado por las tres cuartas de los estudiantes inscritos en la asignatura; los alumnos deberían desempeñar los puestos de bibliotecario, secretario del Consejo y tesorero de cada facultad <sup>15</sup>.

Por supuesto, el proyecto no pasó en las sesiones ordinarias y el Ejecutivo no lo recomendó para las sesiones extraordinarias.

En 1915 y en 1921, el representante Demetrio García Vásquez volvió a presentar un proyecto reorgánico de la Universidad: en 1921, ya no insistía en la autonomía sino en los cambios de método y en la selección del profesorado. En su exposición de motivos, García hace un cuadro escalofriante sobre el modo como se nombraban los cargos en la Universidad: "También

<sup>15</sup> Molina, 1968, p. 28-29.

se impone la necesidad de suprimir la inveterada cuanto repro-  
bable costumbre de obsequiar los puestos del Rectorado,  
obedeciendo a compromisos políticos, simpatías personales o  
influencias de familia, móviles todos que deprimen y despres-  
tigian el nombre del profesorado colombiano. La democracia  
universitaria y el reconocimiento al mérito auténtico, reclaman  
la alternabilidad de las Rectorías, enaltecidas con el voto libre  
de los profesores; la supresión de los Consejos Directivos ina-  
movibles o formados por la intriga de círculos usufructuarios de  
un régimen exclusivista y acaparador de las ventajas del profe-  
sorado oficial; suprimir el monopolio de cátedras explotadas por  
profesores negligentes o desprovistos de las condiciones requere-  
das por la enseñanza fácil y ordenada de los verdaderos maes-  
tros consagrados por el triunfo de la palabra y de la idea..."<sup>16</sup>.

### **LA EDUCACION AL FINAL DE LA HEGEMONIA CONSERVADORA: LA MISION ALEMANA Y LA PREPONDERANCIA ECLESIASTICA EN LA EDUCACION**

La situación de la educación pública hacia 1920 parece ser fran-  
camente lamentable: la memoria del ministro Abadía Méndez  
al Congreso ese año parece escrita por un opositor al régimen,  
pues demuestra la indiferencia oficial frente al problema edu-  
cativo. Al hablar de Norte de Santander, decía el ministro:  
"Mal como en la generalidad de los departamentos, pero sin  
haber aumentado las deficiencias de que adolecía anteriormen-  
te, funcionó la instrucción pública durante el año pasado".

Sobre el departamento de Bolívar, decía: "Tan malo como en  
la generalidad de las secciones, quizás peor, tiene que ver el  
estado en que se encuentra la instrucción primaria de ésta, por-  
que las deficiencias que son comunes a la mayoría se agregan  
aquí, lo mismo que en el Norte de Santander, las que provienen  
de haber suprimido los Inspectores Provinciales hace dos años".  
El número de matriculados en Bolívar había disminuido en  
6.331: "Si a esto se agrega que la asistencia no llegó el año pa-  
sado sino a 7.655 alumnos, tendremos que convenir en que el  
desprestigio de la instrucción primaria o la indiferencia con que  
la miran los padres y alumnos ha llegado en Bolívar al ápice".  
Refiriéndose al Magdalena, añadía: "Sí a lo ya dicho agrega-  
mos una mala organización en cada escuela que dificulta la  
labor del maestro, habremos completado el desastre de la ins-  
trucción pública en ese departamento. Es verdad que el señor

<sup>16</sup> Molina, 1968, p. 30.

Director no trae datos al respecto, pero sobran razones para pensar, no que la organización es mala, sino que no la hay"<sup>17</sup>.

Uno de los aspectos más criticados por el liberalismo era la exagerada intromisión eclesíastica en los asuntos educativos. Sintomático de ese estilo de problemas fue el bochornoso incidente ocurrido en 1923, cuando el nuncio apostólico Mons. Vicentini le negó el saludo en una ceremonia oficial al ministro de instrucción, el conservador Arroyo Díaz, porque estaba propiciando unas reformas educativas con las cuales el nuncio no estaba de acuerdo. El Espectador de noviembre 23 de 1923 comentaba así estos hechos: La Santa Sede quiere conservar aquí un rico feudo económico, único que le queda en mundo. Para ello, quiere preparar la mentalidad colombiana con un criterio de control absoluto de las fuerzas espirituales de la nación. No se conforma con que el colombiano sea un individuo religioso pero libre en sus funciones civiles: quiere que sea un perfecto sectario, un fanático ciego, capaz de aceptar todas las imposiciones, aun las ajenas a la esfera religiosa o dogmática... "La Iglesia, al asumir ahora la dirección de la reforma educacionista, ¿será capaz de extinguir el analfabetismo y de verificar la revolución universitaria? No: La reforma sólo podrá hacerse con un criterio, no de exclusión sino de independencia del Poder Eclesiástico; esto quiere decir que será imposible realizarla mientras el Ministro de Educación Pública permanezca cobardemente oprimido bajo el coturno romano de un Monseñor Vicentini"<sup>18</sup>.

Del mismo estilo fue el choque que se presentó, a fines de 1924, en torno de la Misión pedagógica alemana contratada por el presidente Pedro Nel Ospina en virtud de la autorización dada por el decreto del 22 de noviembre de 1923. La formaban Karl Glokner, encargado de normales y primaria, Karl Decker, encargado de colegios de secundaria, y Anton Eitel, para la universidad. Estos técnicos eran católicos, recomendados por el gobierno alemán.

Su misión no era la cátedra sino la planeación de la reforma educativa. Estaban asesorados por los colombianos Emilio Ferrero, Gerardo Arrubla y Tomás Rueda Vargas.

<sup>17</sup> Molina, 1974, p. 61-62.

<sup>18</sup> Molina, 1974, p. 166.

Al interior de la misión se presentó una crisis cuando, en julio de 1926, Rueda Vargas presentó renuncia porque Eitel, jefe de la misión, informó a sus compañeros colombianos y alemanes que el proyecto de ley resultante de la misión había sido elaborado de acuerdo con el arzobispo y con los jesuitas. Cuando se le pidió explicación de su actitud, Eitel dijo que "como en realidad quien mandaba en Colombia era el arzobispo, él había considerado necesario solicitar la venia del prelado, a fin de que la iniciativa pudiera llegar a ser norma legislativa". Y para que no quedara duda acerca de quien hablaba, agregó: "Fui contratado en Alemania en mi condición de pedagogo católico, para elaborar un proyecto de ley instruccional para un país católico, regido por las instituciones católicas... Al solicitar de nuevo el concepto de las autoridades eclesiásticas, no me he separado del criterio que informó a la Misión de aquel entonces, y no he creado un hecho sino que he reconocido un hecho de que ninguna persona sensata puede pasar por alto: la existencia de la Constitución y del Concordato"<sup>19</sup>.

Rueda Vargas observó que lo importante no era evitar la oposición sino que el proyecto contuviera los elementos indispensables para que la instrucción pública saliera de su atraso crónico. El plan de reformas se había estudiado a la luz de las creencias religiosas dominantes en Colombia para evitar que hubiera algo en oposición a ellas. Además, el proyecto se había ido encogiendo hasta quedar reducido a poca cosa, debido a los deseos del clero, a los que estaba sometido el Ministerio de instrucción. Por eso, la solicitud de Eitel y el memorandum de respuesta que obtuvo el arzobispo, "no iban a salvar puntos de dogma que nadie amenazaba, sino a proteger una masa de privilegios creados en torno a la educación"<sup>20</sup>.

Este episodio fue considerado por la prensa liberal como un ultraje para la dignidad nacional, que mostraba al gobierno como rey de burlas, sin ninguna autonomía en materia educativa.

En esta línea, opinaba *El Tiempo* de julio 18 de 1926: "La instrucción pública debe organizarse en concordancia con la religión católica, dice un precepto constitucional. Pero de este precepto no pueden deducirse las consecuencias que el doctor

<sup>19</sup> Molina, 1974, p. 178.

<sup>20</sup> Molina, 1974, p. 169.

Eitel ha sacado. ¿Este artículo constitucional puede estirarse hasta convertir al Ilustrísimo señor Arzobispo en una autoridad suprema ante la cual hayan de acudir los funcionarios, para pedirle su venia? ¿Pueda llegarse hasta consagrar el principio de que 'quien manda aquí es el Arzobispo'? Jamás. No estuvo en el ánimo de los constituyentes del 86, ni puede estarlo en el de ningún estadista que no haya perdido las nociones del más elemental patriotismo y no esté perturbado por las sugerencias del sectarismo, la idea de someter al Estado en ningún momento a la tutela de la Iglesia.

La Constitución y la ley conceden a la Iglesia y al clero toda clase de garantías. Esto es suficiente. Dentro de esas leyes, el Estado debe conservar su soberanía absoluta. En el caso de la reforma instruccional, debería haber bastado a clamar los escrúpulos del más exagerado creyente, el hecho de que todos cuantos intervenían en ella eran católicos insospechables. Pero había que imprimir, de una manera definitiva, el sello indeleble de la esclavitud del poder civil. Había que acudir al Palacio Arzobispal, en la forma humildísima como lo relata el doctor Eitel, a someter al jefe de la iglesia el proyecto de ley que se iba a presentar al Congreso''<sup>21</sup>.

El 3 de agosto de 1925, la Misión alemana entregó al ministro del ramo, José Ignacio Vernaza, el proyecto de ley, que fue recomendado al Congreso en un mensaje muy obligante del Ejecutivo. El proyecto, de 143 artículos, pasó en primer debate y fue entregado para su estudio a la comisión de instrucción pública, compuesta por Jesús Ma. Yepes, José Antonio Vargas Torres, José M. Saavedra Galindo, Bernardino Vargas, Manuel Ma. Rodríguez y Roberto Botero Saldarriaga. La comisión le introdujo algunas modificaciones, que no fueron aceptadas por la Misión alemana: entretanto se terminaron las sesiones ordinarias del Congreso y hasta allí llegó el proyecto. Bohórquez anota que algunos creen que el desgano del Congreso se debió a que la reforma del bachillerato y universidad lesionaba intereses y derechos adquiridos y también a que los gastos que imponía a los departamentos en instrucción primaria eran muy gravosos<sup>22</sup>. Ivon Lebot opina que el fracaso del proyecto se debió al veto de la Iglesia católica.

<sup>21</sup> Molina, 1974, p. 169-170.

<sup>22</sup> Bohórquez, 1956, p. 437.

**Según Bohórquez, la ley 56 de 1927, que hace obligatoria la enseñanza primaria, es consecuencia de la misión alemana.**

La propuesta rechazada, en cuanto concernía a la educación superior, proponía una universidad integrada, autónoma en lo académico y administrativo, que reuniera bajo una misma dirección central las facultades dispersas.

Según Gerardo Molina, la petición de autonomía fue introducida a solicitud de la federación de estudiantes. El movimiento estudiantil funciona como aliado del liberalismo en la lucha por esta reivindicación. El tercer Congreso Nacional de estudiantes, reunido en Ibagué en 1928 bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, hizo suyo el Informe de Mayoría sobre la declaración de principios: la autonomía, entendida como "liberación ideológica" e "independización económica", es la base fundamental de la reforma: "La Universidad colombiana carece hoy de la libertad suficiente para el examen liberado de las ideas y la ponderación de los conceptos sobre los cuales la humanidad edifica las nuevas sociedades, sistematiza las aspiraciones filosóficas y valoriza las adquisiciones científicas. Los poderes públicos se han abrogado atrevidamente el derecho de estereotipar las verdades enseñables en nuestros claustros según el concepto metafísico que las supone eternas e inmutables, cuando en realidad su carácter esencial es el estar sometidas al vaivén de la evolución humana en todo orden".

Para demostrar lo dicho, los estudiantes aducen como prueba el decreto No. 1135 de 1928, donde el ministro de educación define los programas que la Universidad exige en sus exámenes de admisión: "La parte correspondiente a la enseñanza filosófica, prescribe perentoriamente la refutación de principios elevados ya a la categoría de axiomas científicos y pasados por el tamiz de la experiencia, único juez en estas materias.

Tal es el caso por ejemplo de la teoría atómica sobre la cual basa la química su estructura moderna, y de los postulados transformistas, negados únicamente por individuos empeñados en prolongar el oscurantismo del medioevo hasta nuestros días.

Vemos, pues, cómo el gobierno se empeña en dictar normas filosóficas a la Universidad, cuya filosofía no debe ser otra que la historia del pensamiento humano"<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Molina G., 1968, p. 33-34.

Sin embargo, durante el gobierno de Pedro Nel Ospina hubo un gran incremento del presupuesto educativo, lo mismo que todo el presupuesto nacional, aunque en lugar secundario después del presupuesto de obras públicas, hacienda, gobierno y guerra. Este incremento general se debió a la llamada "danza de los millones", producto de la indemnización por Panamá y los empréstitos extranjeros. (Hay que recordar que el presupuesto del ministro de instrucción pública no se dedicaba tan solo a la educación, sino que cubría también obras de sanidad, beneficencia pública, leprocomios, etc.). De todos modos, el presupuesto del ministerio de Instrucción pasó de dos y medio millones en 1923 a 7 millones en 1928.

Esta ley consagraba la obligatoriedad de la educación pero daba libertad a los padres para escoger enviar al niño a una escuela, pública o privada, o darle enseñanza personal. Se suspendía la obligación por falta de escuelas gratuitas a una distancia mayor de dos kilómetros y medio.

En 1927, bajo el gobierno de Abadía Méndez, el decreto 1951 del 2 de diciembre de 1927 suprime la enseñanza secundaria oficial, que intentaba impulsar el ministro de educación José Vicente Huertas.

Según Hoenisberg, la educación oficial secundaria ha sido siempre marginada por los gobiernos conservadores, de acuerdo con la Iglesia católica: para Hoenisberg los gobiernos conservadores "sostienen que el Estado no debe propiciarla y debe en cambio encomendarla a institutos privados, ya sean estos de hermanos de las Escuelas Cristianas o jesuitas, o dirigida esta enseñanza secundaria por personas nacionales o extranjeras y en último caso darse a establecimientos que si apoyados por el gobierno, estén a cargo de comunidades religiosas"<sup>24</sup>. Lo único que hacían los gobiernos conservadores en educación secundaria, afirma Hoenisberg, era subvencionar a jesuitas, salesianos, hermanos cristianos, etc. El ministro Huertas quiso modificar disimuladamente esta situación y encontró una gran oposición dentro de los sectores eclesiásticos.

Relata Hoenisberg la polémica surgida entre el ministro Huertas y el provincial de los jesuitas, P. Jesús Ma. Fernández, que le recordaba al ministro que era principio de los conservadores proteger la enseñanza "confesional" y "exigía por lo tan-

<sup>24</sup> Hoenisberg, 1953, p. 154.

to que la enseñanza secundaria oficial, que había dejado de existir al vencerse el contrato con el Colegio San Bartolomé el 31 de diciembre de 1927, se renovara aunque fuera en detrimento del Estado y de múltiples institutos privados que jamás habían disfrutado de tan jugosos auxilios''. Para cubrir el déficit de S. Bartolomé, el P. Fernández señalaba 3 opciones: que la pagara el gobierno con su presupuesto, que se permitiera cobrar una pensión de 5 pesos, o una solución intermedia, con una pensión de \$2.50 y una ayuda gubernamental de \$146.000 anuales. El provincial de los jesuitas se muestra más inclinado a la segunda solución, pues la mayoría de las familias pueden pagar los 5 pesos: "a los niños que no pueden pagarla, no les conviene desviarlos de las profesiones del trabajo para meterlos por el camino de la Universidad, donde irán a aumentar el proletariado intelectual.

En realidad, la mayor parte de estos alumnos de familias pobres no terminarían el bachillerato, sino que salen pronto a colocarse con una preparación inadecuada y frustran los sacrificios que el gobierno se impone para el fomento de la segunda enseñanza y preparación de la juventud para carreras superiores. Otra razón que nos mueve a inclinarnos hacia la pensión de los alumnos es que no teniendo el gobierno las escuelas elementales suficientes para que adquieran la cultura misma de los hijos de las clases menesterosas, no parece justo dedicar suma ninguna del presupuesto a costear la enseñanza secundaria de que se aprovechan casi exclusivamente los hijos de las clases acomodadas''<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Hoenisberg, 1953, 157.

# La educación bajo la República liberal

Los cambios en la política educativa que acompañan al ascenso del liberalismo al poder en 1930 responden a una serie compleja de cambios a nivel nacional e internacional. La nación había iniciado un proceso de industrialización de manera tímida desde los primeros años del siglo y había aprovechado la indemnización por Panamá y los empréstitos extranjeros para ampliar la infraestructura existente. Las exportaciones cafeteras habían generado divisas para invertir en la industria, cuya capacidad instalada estaba subutilizada. La crisis mundial de 1929 obligó al país a profundizar el proceso de industrialización por la vía de sustitución de importaciones aprovechando al máximo la capacidad instalada. Pero la crisis mundial significó la interrupción del crédito externo, lo que repercutió en la paralización de las obras de infraestructura ocasionando desempleo urbano y éxodo masivo a las ciudades de los trabajadores de obras públicas. Todos esos años de crecimiento económico estuvieron acompañados de conflictos laborales, liderados por un incipiente sindicalismo. En el campo se presentaron numerosos conflictos, sobre todo dentro de los aparceros de la zona cafetera de Cundinamarca. La política del partido conservador fue bastante represiva en el campo laboral: el caso más célebre de la época fue la famosa matanza de las bananeras, que causó gran desprestigio político al conservatismo. También causaba gran malestar al gobierno la creciente corrupción administrativa, sobre todo en Bogotá. A todo esto se sumó la crisis interna del partido

conservador, que fue dividido a elecciones, lo que permitió el triunfo del candidato liberal Olaya Herrera.

El gobierno de Olaya Herrera no representó un cambio muy brusco en el manejo del Estado, y dejó la política educativa en manos de ministros conservadores.

Sin embargo, Olaya presentó un proyecto de ley para crear un fondo nacional de educación al que contribuirían la nación, los departamentos y los municipios, con el fin de acabar con la limitación de recursos, que provenía del reparto de responsabilidades entre los municipios (que debían suministrar locales y mobiliarios), los departamentos (que pagaban a los maestros) y la nación, que pagaba los textos y útiles. Por el decreto 1487 de 1932, solo podían conceder el grado de bachiller los colegios oficiales de 2a. enseñanza y los colegios privados que obtuvieran esta facultad del ministerio de educación con tal de sujetarse a las disposiciones del ministerio. Los maestros debían cursar estudios en una facultad de educación. Este decreto encontró resistencias en nombre de la libertad de enseñanza.

## La educación bajo la “Revolución en marcha”

Como dijimos antes, el gobierno de Olaya H. no representó un cambio muy brusco en el manejo del estado, pero la llamada “Revolución en marcha” de López Pumarejo (1934-1939) es un intento de modernización de las estructuras económicas, sociales, culturales y políticas del país. López, salido de los círculos bancarios y exportadores de café, representa al grupo moderno del partido liberal, más ligado al comercio, a la industria, a las finanzas, etc., que busca transformar al liberalismo y al Estado colombiano en el intérprete de sus intereses y en un instrumento del desarrollo nacional. El Estado aumenta sus recursos mediante una reforma fiscal que lo capacita para una mayor inversión en fomento, obras públicas, educación, etc.<sup>1</sup>.

Además, se plantea una reforma constitucional que busca, entre otras cosas, limitar el poder político de la Iglesia y secularizar la vida política. También se busca ampliar la participación de las masas populares mediante una reforma electoral y se apoya la sindicalización de los trabajadores: todo ello se encaminaba a conseguir apoyo popular para las reformas de López.

Por supuesto, la Iglesia católica se opuso frontalmente a las reformas constitucionales: desde 1933, cuando se empezaba a discutir la reforma, Mons. Miguel Angel Builes califica las re-

<sup>1</sup> González, F., 1977, B., p. 65-84.

formas propuestas como una "campana contra Dios y contra la Iglesia, que resucita la separación de la Iglesia y del Estado; la soberanía popular como fuente de toda autoridad; el matrimonio civil y el divorcio quoad vinculum; la libertad absoluta de religión y cultos; y la enseñanza laica y obligatoria. Builes ataca también "el pernicioso sistema de coeducación en la Universidad", el proyecto de laicización de la Universidad Nacional, la propuesta de denunciar el Concordato de 1887, la campana de la masonería, "la labor disociadora del comunismo y el socialismo", la infiltración de la masonería en la educación<sup>2</sup>.

Por su parte, el Partido Liberal había aclarado su posición frente a la Iglesia en su declaración de principios en la Convención Nacional de 1935: "El partido liberal en su esencia no es partido de propaganda religiosa ni antirreligiosa; proclama la libertad de cultos y el sistema concordatario, como medio de regular sus relaciones con la Iglesia. Aspira a la reforma del Concordato actual en el sentido de adaptarlo a las realidades del país... Considera así mismo que el alejamiento voluntario por parte del clero de las actividades políticas y elecciones, incompatibles con su ministerio, harán imposibles en el porvenir las luchas de carácter religioso que lo agitaron estérilmente en casi todo un siglo". En el terreno educativo, la Convención se pronuncia a favor del "establecimiento de la escuela de trabajo, gratuita, única, laica y obligatoria" ...la escuela tiene como base ideológica una nueva posición del hombre ante el mundo y ante la vida que rechaza los dogmas reaccionarios..."<sup>3</sup>.

El episcopado en pleno se opuso a las reformas constitucionales diciendo que no podía admitirse como Constitución colombiana "una cosa" que no interpreta "los sentimientos y el alma religiosa de nuestro pueblo", suprime el nombre de Dios del encabezamiento de la Constitución, suprime la mención de la religión católica como la de la Nación, lo que hacía merecer la protección estatal como elemento esencial del orden social, etc. Se quiere implantar la libertad de cultos en vez de una razonable tolerancia; se sustituye el nombre de moral cristiana por el "orden moral", frase vaga y elástica, donde caben los mayores abusos. En esta forma se cambia la fisonomía de una Constitución netamente cristiana, por la de una Constitución atea"<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> En González F., 1976, p. 126-127.

<sup>3</sup> Cadavid, 1955 p. 69-70.

<sup>4</sup> La opinión nacional ante la reforma de la Constitución, 1936, p. 8.

Se oponían de manera especial los obispos al divorcio vincular, a la denuncia del Concordato, a la declaración de que la asistencia pública era función estatal (lo que otorgaba al Estado una intromisión "inadmisible" en las obras de beneficencia de la Iglesia) y a la obligación de recibir en los colegios privados a los hijos ilegítimos, sin distinción de raza y religión. Los obispos conceptuaban que esta ley no obligaría en conciencia por ser contraria a la recta razón y al bien común. El proyecto de reforma, según los obispos, está "preñado de tempestades y de luchas religiosas, en vez de la paz en la convivencia de una misma fe, protegida por instituciones cristianas"<sup>5</sup>.

Con respecto a las reformas educativas, los obispos colombianos se quejan de que los derechos de la Iglesia son vulnerados: "pero, sobre todo, ¡quién no ve las perniciosas consecuencias que entraña para el futuro la supresión de aquel artículo de la Constitución ya mencionado, en que se dispone que la enseñanza será organizada y dirigida en concordancia con la religión católica? Porque, o se piensa seguir cumpliéndolo, sí o no: si se piensa seguir con la enseñanza católica ¿por qué se la suprime de la ley fundamental? Y si se piensa no acomodarse más a esa norma, ¿qué desastre no envuelve esto para la causa de la fe? ¿Qué males no trae consigo una educación laica y atea?"<sup>6</sup>.

El arzobispo Perdomo reivindica "el derecho inalienable" y "el deber indispensable" de la Iglesia de vigilar toda la educación de los fieles en cualquier institución pública o privada, no solo en el aspecto religioso sino "en toda disciplina y disposición, en cuanto se refiere a la religión y moral". La Iglesia funda escuelas, colegios y universidades y otras instituciones propias "porque esas actividades tienen razón de medio para ayudar o dañar a la educación cristiana: lo que es la familia en el orden natural, eso tiene que ser la Iglesia en el orden sobrenatural, y esta jurisdicción de madre se la transmite Jesucristo mismo. Pero aun tratándose de los establecimientos de educación costeados por el gobierno, deben éstos estar sometidos a la Iglesia en todo lo relativo a la religión y a la moral, porque esta parte es de su estricta incumbencia como ya se demostró, y como se lo reconoce nuestra Constitución"<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> La opinión nacional . . . , p. 8-9.

<sup>6</sup> La opinión nacional p. 9.

<sup>7</sup> Hoenisberg, 1953, p. 175.

El presidente López Pumarejo se refiere a las protestas de la jerarquía católica sobre la reforma constitucional en su mensaje al Congreso del 23 de marzo de 1936: el gobierno pensaba exponer su pensamiento al Congreso cuando apareció en la prensa una notificación del episcopado al Congreso diciendo que invitaría al desconocimiento de las leyes y a la lucha religiosa si aprobaba la reforma constitucional en los puntos criticados por la jerarquía. Tal mensaje parecía querer revivir "un antiguo litigio sobre la jerarquía de poderes", que había sido fallado durante medio siglo "en favor de la subordinación del Estado a la intervención política del Clero y a la entrega de preciosos atributos del poder civil a la Iglesia de Roma"<sup>8</sup>.

Por esto, el Estado colombiano quiere "un Concordato en que la Iglesia no prevalezca sobre el Poder Cívil y los agentes de éste no tengan necesidad de la aprobación eclesiástica"<sup>9</sup>. En cuanto al terreno educativo, el gobierno acepta la colaboración de la educación privada para cumplir las deficiencias de la educación pero quiere poder orientarla: "El Estado no pide que se estatuya la educación oficial obligatoria aceptada ya en todo el mundo contemporáneo porque no podría darle a todos los colombianos que carecen de ella, no obstante su derecho a recibirla.

El Estado estimula por el contrario, la iniciativa privada para compensar la deficiencia de un organismo que bajo la dirección de la Iglesia durante cincuenta años, se limitó y redujo hasta extremos muy deplorables para la cultura patria; pero quiere poder orientar la educación bajo la vigilancia oficial, sin perjuicio de que ella sea en el régimen privado católica y confesional, y sin que sea estrictamente laica en lo público"<sup>10</sup>.

El gobierno está seguro de no estar provocando, con esta posición, un conflicto donde llevaría la razón porque en ninguna parte del mundo civilizado la Iglesia nacional habla al Estado en el estilo desafiante en que lo hace el clero colombiano, ni tiene el Estado tantas consideraciones con la Iglesia. Para impedir en el futuro "la mezcla sacrílega" de religión y política, hay que definir si la República quiere que se pueda rezar con fe, sin el temor de que la profesión de esa creencia sea una declaración

<sup>8</sup> Hoenisberg, 1953, p. 246.

<sup>9</sup> Hoenisberg, 1953, p. 246.

<sup>10</sup> Hoenisberg, 1953, p. 247.

política o un acto subversivo. Nadie quiere el regreso a las excomuniones episcopales por razones políticas o la intervención episcopal en la designación de candidatos y mandatarios "es preciso destruir hasta la apariencia de un Estado teocrático, para beneficio de la religión y de la República" <sup>11</sup>.

Comunica López al Congreso que ha manifestado al Nuncio Apostólico la voluntad del gobierno de mantener relaciones cordiales con la Santa Sede pero sin aceptar que el poder civil queda en condiciones de inferioridad frente al eclesiástico. También ha enterado al Nuncio de que el gobierno no desea la intervención del clero en política, como entiende que no la desea la Santa Sede, y que el gobierno acepta la posibilidad de una reuelta política con aspecto de insurgencia religiosa, pero se vería obligado a considerarla como "subversión del orden público". Termina reivindicando su posición sobre las relaciones Iglesia-Estado: "El gobierno cree que los cultos que atentan contra la moral cristiana deben someterse al derecho común; que las normas sobre la familia y el divorcio deben ser materia de leyes, y no de cánones constitucionales; que el Estado debe garantizar la libertad de enseñanza, reservándose el derecho de vigilarla e inspeccionarla, y la potestad de fijar el grado mínimo de instrucción" <sup>12</sup>.

En el fondo, todos los cambios sociales y económicos de la época expresados en estas polémicas, traducen, en cierta medida, una crisis interna del sistema oligárquico y las repercusiones de la crisis mundial, acompañadas del surgimiento de un intento de burguesía nacional. Esta situación repercute en una nueva orientación educativa, que rechaza el sistema educativo tradicional, elitista y discriminatorio. La nueva orientación se expresa en la necesidad de impulsar la educación popular y la preocupación por la erradicación del analfabetismo, como condiciones de la integración nacional.

En la nueva situación influyen dos factores: 1. La creciente urbanización, con la aparición de un proletariado industrial y un ejército de reserva, cada vez más numerosos. De ahí la necesidad de una alfabetización masiva de sectores urbanos y rurales (migrantes de hecho o potenciales).

<sup>11</sup> Hoenisberg, 1953, p. 248.

<sup>12</sup> Hoenisberg, 1953, p. 248.

2. La necesidad de integrar el campo a la sociedad nacional porque hacía falta la ampliación del mercado interior y el incremento de la productividad agrícola. Para ello, era necesaria la alfabetización del proletariado agrícola.

De ahí el énfasis, al menos verbal, del liberalismo en la educación rural con la creación de normales rurales y la enseñanza vocacional agrícola para buscar la tecnificación de la educación rural y de la producción agrícola <sup>13</sup>.

El surgimiento ideológico de la burguesía liberal, abanderada de estas reformas, se venía gestando desde 1920 con la misión alemana, la introducción de los métodos de Decroly por Nieto Caballero (los centros de interés y la globalización de la enseñanza iniciados privadamente en el Gimnasio Moderno, son impuestos en todas las escuelas oficiales a partir de 1934-1938 bajo la dirección del mismo Nieto Caballero). Se prepara la renovación de la educación con modelos franceses, belgas y alemanes, que empiezan a reemplazar a la influencia española dominante hasta entonces. La segunda misión alemana (1924-1926) ejerció bastante influjo con sus expertos Julius Sieber y Franciska Radke; las conferencias de Decroly en el Gimnasio Moderno en 1925 influyen bastante en la renovación pedagógica.

La generalización de los sistemas de Decroly al nivel de toda la educación oficial es duramente criticada por Bohórquez: "El mismo doctor Decroly consideraba no prudente ensayar su sistema sobre todos los cursos de la educación primaria de una ciudad, sino únicamente en los primeros años, pero en Colombia los exegetas lo impusieron en los cuatro años de primaria, lo cual la desorganizó en lo que respecta a la educación del carácter y en la adquisición de los conocimientos básicos para entrar en los colegios. La disciplina se relajó en las escuelas: los maestros, que no habían sido preparados, interpretaron y aplicaron el sistema a su modo y generalmente no se encontraban en las aulas, pues estaban observando. Los centros de interés, contraindicados en la enseñanza secundaria, también fueron aplicados allí y solo fueron abandonados cuando, lo mismo que en primaria, vieron un completo fracaso. En cambio, la función globalizadora al estilo clásico, alrededor de episodios de literatura, de historia o de geografía, en la enseñanza secundaria, no se

<sup>13</sup> Lebot, I, 1972, p. 127.

practicó, siendo así que en este grado de la instrucción es aconsejable, pero para ello se requiere una formación muy completa del profesor en otras materias, cosa que la especialización ha dificultado”<sup>14</sup>.

Según Bohórquez, el sistema de los centros de interés fue ridiculizado en 1940 por Jorge Eliécer Gaitán, entonces ministro de educación, cuando estaba buscando crear ambiente favorable al proyecto de nacionalización de la enseñanza primaria en una conferencia en el Teatro Municipal. Para Bohórquez es muy claro que el sistema de la escuela activa o nueva tuvo, a partir de 1934, interpretaciones y aplicaciones contradictorias que crearon una generación indisciplinada, que dio sus frutos el 9 de abril de 1948<sup>15</sup>.

Otras voces de crítica se levantaban contra las reformas en nombre del nacionalismo: el conservatismo liderado por Laureano Gómez se oponía a “la cultura racionalista importada” en 1935 y Darío Echandía criticaba en 1936 la nueva influencia europea. Lebot opina que los portavoces de la ideología liberal estaban, en realidad, al servicio de una nueva penetración cultural, lo que podría significar dos cosas: a) que la falta de un mínimo de historia cultural propia había impedido en épocas anteriores a la burguesía colombiana la definición y el desarrollo de una cultura nacional moderna; b) que la ideología y la cultura burguesa eran un doble frente que combatía, por un lado, contra la tradición, y, por el otro, contra la creciente influencia cultural de los Estados Unidos (expresado por un programa de becas a los EE. UU. en 1940).

De todas maneras, las reformas educativas de la “revolución en marcha” significan una clara afirmación del papel del Estado en la educación frente a la intervención eclesiástica: las simpatías del presidente López por una educación enteramente controlada por el Estado son obvias. En 1938, se aprueba una ley que faculta al gobierno para celebrar contratos de nacionalización de institutos de enseñanza secundaria, sean departamentales, municipales o privados. En el gobierno de Santos, Jorge E. Gaitán como ministro de educación (1940-1941) presenta un plan de nacionalización de la enseñanza primaria. El Congreso rechaza la iniciativa por la oposición de ambos partidos y Gaitán renuncia. El propósito del plan era relevar de toda

<sup>14</sup> Bohórquez, 1956, p. 440.

<sup>15</sup> Bohórquez, 1956, p. 440.

responsabilidad educativa a los departamentos y municipios para transferirla al gobierno central; se buscaba así superar la incapacidad y el manejo clientelista partidista de los gobiernos departamentales y municipales. Lebot opina que este proyecto hubiera permitido al gobierno la real orientación de la política educativa a nivel primaria.

Lógicamente, los intentos gubernamentales para ejercer un control efectivo sobre el sistema educativo encuentran una fuerte oposición sobre todo en los sectores eclesiásticos. Hay una polémica virulenta de parte de la jerarquía contra la política educativa del gobierno, aunque la mayoría de sus proyectos se referían al sector educativo público, casi nunca al privado.

Bohórquez interpreta los proyectos educativos oficiales de este momento como la introducción de monopolios estatales en la educación, lo que Lebot considera bastante exagerado. Bohórquez describe así este momento: "Desde 1930 el sistema educativo, cambió fundamentalmente. Se introdujeron monopolios estatales en la educación. En 1931 se desorganizó el Instituto Técnico Central, donde se formaban artesanos, mecánicos, tejedores, moldeadores, fundidores, orfebres, ingenieros electricistas, hidráulicos e industriales de diversas órdenes; se retiró a las Comunidades Religiosas de la dirección de los establecimientos oficiales que el Gobierno anterior les había confiado; se expropiaron los colegios de Jesús María de Chiquinquirá y San Bartolomé de Bogotá; se introdujeron métodos racionalistas en los planteles oficiales, y si bien es cierto que hubo algunas reformas acertadas, como la orientación de los maestros, los cursos de información, creación de Normales regulares y rurales, aumento de presupuestos, incremento del cine educativo, conciertos populares, bibliotecas aldeanas, etc. en todo ello iba impresa la tendencia de alejar la moral cristiana de la educación, lo cual contribuyó a que estas campañas no tuvieran el éxito y la resonancia indispensables para su continuidad"<sup>16</sup>.

Para Lebot, la realidad era muy distinta: solo hubo algunas medidas limitadas contra algunos privilegios de la Iglesia y algunas otras medidas que ampliaban vigilancia y el control estatales sobre la educación.

Así se instituye una inspección nacional de educación (el primer inspector fue Nieto Caballero), un examen nacional de

<sup>16</sup> Bohórquez, 1956, p. 455-456.

bachillerato (vigilancia oficial sobre exámenes); hasta 1931 solo existían inspectores locales y departamentales (creados en 1870): en 1938 se crean inspectores nacionales de primaria y secundaria (en 1942, eran ya 18).

Esta inspección concretaba, para López Pumarejo, la aspiración máxima del gobierno, que era “garantizar la libertad de enseñanza”: para ello, el Estado tendría “la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes públicos y privados en orden a procurar el cumplimiento de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos”<sup>17</sup>. Esto era la aplicación del art. 120, ord. 15 de la constitución, que otorgaba al presidente, como suprema autoridad administrativa, la reglamentación, dirección e inspección de la instrucción pública nacional, que se extendía a la educación privada según la nota del presidente López al arzobispo que afirmaba que toda la educación que se diera al público era pública.

La Iglesia consideró abuso de autoridad esta intromisión del gobierno en la educación privada; según el arzobispo esta extensión del concepto de educación pública pugnaba con la doctrina de los mejores constitucionalistas del país: “El Estado no tiene derecho, ni conforme a la Constitución y al Concordato, de entrometerse en la fiscalización y marcha de los establecimientos privados de educación libre y por lo tanto, no le es permitido el practicar visitas oficiales en ellos”<sup>18</sup>.

La respuesta del Ministro de Educación, Luis López de Mesa, es muy clara en la defensa del derecho estatal a la inspección educativa: el gobierno garantizará los fueros legales y naturales de la Iglesia Católica, pero invoca el patriotismo de los preladados colombianos para que gocemos de la eficiencia y de los servicios de los colegios de religiosas de Alemania y Bélgica y para que las misiones amparen a nuestros aborígenes con los frutos de civilización y de protección de la personalidad como ellas saben hacerlo. Con respecto a la comunicación del arzobispo sobre la intervención estatal en materia de educación privada y católica, sostiene la posición antes señalada: “El Estado

<sup>17</sup> Hoenisberg, 1953, p. 173.

<sup>18</sup> Hoenisberg, 1953, p. 175.

respetar lo que atañe a la intimidad de la conciencia, pero no puede declinar su deber de vigilar lo que atañe al bien de las sociedades: de ahí que este Ministerio sostenga su derecho de inspeccionar los establecimientos de educación en cuanto ellos ejerzan funciones de alcance social y consecuencias públicas, como son la moral, la higiene y la preparación para el trabajo''<sup>19</sup>.

Otras reformas insisten en el desarrollo de la enseñanza agrícola y técnica, en las cuales el sector privado poco o nada se interesaba. La nacionalización se efectuó casi siempre para afectar colegios departamentales, rara vez para colegios privados. (El caso de S. Bartolomé es excepcional y tiene una larga historia).

También las nuevas reformas insisten en la igualdad de condiciones para el acceso a la educación y prohíben toda clase de discriminaciones (raza, religión, matrimonio de los padres, etc.).

En su conjunto, las medidas reformistas de la educación constituían un proyecto coherente, tanto en sí mismas, como en cuanto a la relación con el momento que el país estaba viviendo. Pero nunca llegaron a concretarse en un plan sistemático ni se constituyeron en una reforma efectiva del sistema educativo colombiano. Tal es el diagnóstico de Ivon Lebot<sup>20</sup>.

Muchas de las reformas se concentraban en la búsqueda de soluciones de los problemas de la educación rural: en 1932 se unifican, al menos teóricamente, las escuelas rurales y urbanas, con programas comunes y 4 años de escolaridad (Bohórquez juzga precipitada esta medida: en 4 años no se alcanzan a desarrollar las actividades fundamentales necesarias, lo que sí ocurría con la primaria anterior de 6 años. Pero Bohórquez olvida que la primaria rural era alterna, lo que reducía la escolaridad a la mitad del tiempo).

En 1934 se crean normales rurales por la ley 12 del 17 de diciembre. También se insiste en la programación de la educación aldeana por medio del radio, cine y bibliotecas populares. En

<sup>19</sup> Hoenisberg, 1953, p. 177.

<sup>20</sup> Lebot, I, 1972, p. 130.

1938 se insiste en la preferencia a la educación primaria gratuita en el campo buscando crear internados campesinos, generalizando (en el papel) una experiencia realizada en Boyacá. En la década de 1940 se crean las escuelas normales agrícolas (Buga y Duitama) centradas en la enseñanza agrícola vocacional. Las medidas en pro de la educación rural se inscribían dentro de una serie de reformas sociales como la ley de tierras de 1936, que necesitaban la extensión de la alfabetización rural. Pero tanto las reformas educativas como las sociales tenían serias limitaciones: los 4 años de estudios rurales eran utópicos, pues los censos indicaban pocos avances reales. Las medidas reformistas eran parciales, poco eficaces, "simplemente legales", sin que llegaran a constituir "un todo sistemático, apoyado sobre una financiación adecuada y capaz de cambiar decisivamente la situación"<sup>21</sup>. La realidad es que la política aplicada está siempre muy por debajo de las promesas y metas: las curvas de gastos del ministerio de educación tienen una caída vertical como consecuencia de la crisis mundial que obliga a la reducción del gasto público: de 7 millones en 1928 y 1929 se baja a 1.200.000 en 1932-1938.

También hay una reducción relativa del presupuesto educativo: del 8.6% del presupuesto se desciende al 2% en 1933, para regresar al nivel de 1929 solo en 1938-1944. Entre 1945 y 1957, el porcentaje es del 6%<sup>22</sup>.

Tampoco se modifica la legislación vigente desde 1903 y 1904, que confiaba la primaria al cuidado de los departamentos y municipios. Germán Arciniegas, siendo ministro de educación en 1940, critica esta legislación que produce escuelas sin higiene, sin luz, aire ni espacio, por la pobreza fiscal de los municipios y el mal uso de los dineros municipales destinados a la educación: "En el funcionamiento de la escuela pública colombiana hay una verdadera sociedad anónima formada por la Nación, el Departamento y los Municipios, que se debate en medio de la incongruencia. Allí todos son responsables y ninguno tiene la responsabilidad.

Su desarmonía, que va desde la dirección administrativa hasta lo económico como a lo pedagógico, se traduce en pugnas,

<sup>21</sup> Lebot, 1972, p. 129.

<sup>22</sup> Lebot, 1972, p. 130.

formulismos, litigios y abandono de lo que debería ser el central objetivo de las actividades. En frente de todo lo cual, el Ministerio de Educación Nacional, que debería contar entre lo primordial la educación primaria, le corresponde el triste papel inoperante de convidado de piedra, capacitado al máximo para las admoniciones formularias''<sup>23</sup>.

Por todo esto, lo único efectivo en esta materia fue el impulso dado por el Fondo de fomento municipal (organismo del Gobierno central, creado en 1938) a la construcción de escuelas, que produjo un real aunque limitado aumento de las escuelas rurales entre 1940 y 1945.

De resto, el Gobierno nacional se reduce solo a los tradicionales suministros de útiles, los restaurantes escolares que, creados en Boyacá en 1925 por Rafael Bernal Jiménez, se extienden por todo el país y funcionan desde 1936 a cargo de la nación. Según Lebot, se reducen entre 1936 y 1942, el financiamiento de escuelas en los territorios misionales (dirigidos por los misioneros) y las colonias escolares (las nacionales se inician con la de Usaquén en 1937 y llegan a ser 11 en 1956).

Los departamentos siguen siendo el principal soporte económico de la educación primaria, a la cual aportaban el 70% de sus presupuestos educativos en 1940 (8 millones de 11.150.000). Al presupuesto educativo, aportaba la Nación 8.392.000, los departamentos 11.150.000, los territorios 367.000 y los municipios 3.245.000<sup>24</sup>.

Los aportes de los departamentos a la educación primaria superan a los de la Nación: en 1935 el ministerio de educación aportó 2.532.000 y los departamentos 4.884.000; en 1936, el ministerio aportaba 5.311.000 y los departamentos 5.411.000; en 1937, el ministerio aporta 6.183.000 contra 6.387.000 de los departamentos. Solo en 1938 y 1939, la tendencia se invierte: en 1938, la nación aporta 7.609.000 contra 6.937.000 de los departamentos; en 1939, la nación aportó 7.888.000 contra 7.671.000 de los departamentos. En 1940, los departamentos vuelven a superar a la nación dando a la educación 7.783.000 contra 7.467.000 del ministerio de educación.

<sup>23</sup> Lebot, 1972, p. 130.

<sup>24</sup> Lebot, 1972, p. 130.

En 1941, la nación aporta 6.461.000 y los departamentos 7.729.000<sup>25</sup>. En general, la financiación de la educación primaria depende fundamentalmente de los departamentos: en 1942, la nación aportó a la primaria 751.000 (el total del presupuesto del ministerio de educación era de 7.680.000), los departamentos aportaron 7.729.000 y los municipios 2.620.000. De todo esto concluye Lebot que no puede hablarse, en rigor, de un verdadero fomento de la educación primaria y una lucha contra el analfabetismo a nivel nacional<sup>26</sup>.

Un punto central de las reformas educativas de esta época fue la búsqueda de la dignificación del magisterio mediante la proclamación de su función social. Para Lebot, el desprestigio social del maestro demostraba el poco interés de la clase dominante en la educación<sup>27</sup>. La ley 12 del 17 de diciembre de 1934 autoriza al gobierno para crear el escalafón nacional del magisterio a nivel de primaria, lo que hizo el gobierno por medio del decreto 1602 del 6 de julio de 1936. El examen de conocimientos, base para la clasificación se prestó a comentarios adversos: según Bohórquez, se lo utilizó para discriminaciones políticas de maestros eficaces, que se vieron obligados a dejar la educación o pasarse al sector privado, "quedando así el magisterio oficial seleccionado con criterio político y por lo bajo"<sup>28</sup>.

El 19 de octubre de 1937, el ministerio clasifica la totalidad del magisterio del país por medio de la resolución 358, criticada también por Bohórquez<sup>29</sup>: aunque aseguraba la estabilidad y el ascenso a los maestros, se prestaba a abusos de parte de los inspectores. Por los problemas suscitados, el Congreso cambia el sistema cualitativo de evaluación de la labor del maestro como criterio de clasificación o ascenso: solo se tiene en cuenta los diplomas o certificados de estudio para la clasificación inicial y el cómputo de los años de servicio para el ascenso. (Ley 97 del 24 de diciembre de 1945). Se creaba también una Junta Central Nacional y seccionales departamentales para el estudio

<sup>25</sup> Lebot, 1972, p. 131.

<sup>26</sup> Lebot, 1972, p. 131.

<sup>27</sup> Lebot, 1972, p. 129.

<sup>28</sup> Bohórquez, 1956, p. 459-460.

<sup>29</sup> Bohórquez, 1956, p. 460.

de la documentación para inscripción o ascenso. Esto también fue ocasión de críticas de manipulaciones partidistas: el Gobierno suprime estas juntas en 1951 (decreto 2242) y las reemplaza con juntas nacionales anexas al ministerio de educación<sup>30</sup>.

También se insiste en el salario mínimo del magisterio; se busca mejorar el nivel del maestro por medio de la reforma de las escuelas normales, que hasta 1933 carecían de unidad en los programas, intensidad y clase de estudios. La dependencia de las normales de los departamentos producía una anarquía total.

En 1933 el Ministerio unifica los estudios normalistas implantando los mismos programas del bachillerato, añadiéndole estudios pedagógicos a partir del 4o. año. Según Bohórquez, esto produjo un recargo de materias y la desviación de los normalistas hacia carreras universitarias, por lo cual el Gobierno optó por diferenciar radicalmente los estudios normalistas de los del bachillerato (decreto 71 del 14 de enero de 1939) que reducían a 5 años los estudios normalistas<sup>31</sup>.

En 1938 se crea la Sección de Normales del ministerio que reglamenta en 1939 la organización de los estudios, exámenes, funciones del personal directivo y docente, procedimientos administrativos, etc.

Para insistir en la capacitación del magisterio se crea la conferencia nacional del magisterio impulsada por el grupo de Bernal Jiménez a través de la revista "Educación hoy". Se buscaba así la organización de una confederación nacional de los maestros que trabajaran por mejorar y dignificar al maestro en lo material e intelectual y que luchara en pro de la educación popular.

En la creación de escuelas normales hay un progreso evidente: en 1928 existían 28 escuelas normales, en pésimas condiciones, con 900 alumnos; en 1933 el Gobierno las cierra y crea nuevas escuelas normales nacionales, que en 1942 llegan a ser 15 con 2.200 alumnos, que eran entonces la mitad de los alum-

<sup>30</sup> Bohórquez, 1956, p. 461-462.

<sup>31</sup> Bohórquez, 1956, p. 469.

nos normalistas del país (incluyendo las normales departamentales y las privadas).

En el sector de la enseñanza secundaria, el Ministerio desarrolla un sector oficial casi inexistente en 1930: hay un gran esfuerzo del Gobierno Nacional por aumentar su participación en la oferta educativa a nivel medio, buscando relevar a los departamentos y al sector privado. Así, de 21 establecimientos oficiales existentes en 1942, solo 2 existían en 1930: de los 19 restantes, 10 son efecto de la nacionalización y 9 son creados del todo.

También se modificaron los planes de estudio para el bachillerato en 1933, 1935, 1936 y 1939: desaparece el tipo de bachillerato puramente humanístico para dar lugar a un bachillerato de cultura general, criticado de enciclopédico por muchos. El aumento de materias es criticado por mentalidades conservadoras como Uribe Misas; en 1904 se tenían solo 24 asignaturas en todo el bachillerato (en cada año había cuatro o cinco materias); en 1910, se pasa a 28 materias y a 31 en 1919. Entre 1929 y 1932, rige el bachillerato de 7 años, con especialización en derecho, medicina o ingeniería en los últimos 3 años; los 4 primeros años eran el "bachillerato elemental" y los 7 completos el "bachillerato técnico"; en los 4 primeros se cursaban 23 materias y 16 en los últimos 3. En 1933 y 1935 se vuelve al bachillerato clásico de 6 años y 33 asignaturas; en 5o. y 6o. se cursaban 11 materias; estos años recibían el nombre de escuela de Filosofía y Letras.

En 1936 se llega a tener 86 asignaturas para los 6 años; los últimos 2 años tenían 16 materias cada uno. Es lo que denomina Uribe Misas "pansofía", consecuencia del "intervencionismo estatal caracterizado por una aparente y tremenda disciplina, pero inspirado realmente en la anarquía y en el desorden..."<sup>32</sup>.

Se crean en 1938 los inspectores de secundaria, divididos en peritos en organización escolar, estudios sociales, ciencias naturales, matemáticas e idiomas.

Pero tal vez los mayores logros en el campo educativo del gobierno liberal de la "revolución en marcha" se dieron en el

<sup>32</sup> Citado por Bohórquez, 1956, p. 484-487.

sector universitario. En 1933, Germán Arciniegas propone un plan de reforma universitaria, que Gerardo Molina califica de "utópica" por su énfasis en la autonomía académica, administrativa y financiera, basada en la acción conjugada de profesores, estudiantes y egresados. Insistía Arciniegas en que la reforma universitaria no debería enfocarse con criterio partidista; la dependencia de la Universidad es incompatible con la doctrina liberal, ya que la actividad docente no debe estar vinculada a los cambios de régimen y al humor variable de los partidos. Son las dictaduras las que avasallan la Universidad. Es notable este punto de vista en el momento en que el liberalismo acababa de conquistar el poder y estaba en condiciones de aprovecharse políticamente de la supeditación de la Universidad al poder público. El único control que tendría el Estado era el de los títulos universitarios, para garantizar cierto mínimo de idoneidad. Según G. Molina, esta concepción de Arciniegas provenía de su admiración por las universidades inglesas y norteamericanas<sup>33</sup>.

La posición de López Pumarejo era mucho más pragmática y realista; en la oposición había simpatizado con la autonomía universitaria pero comprendía que esta carecía de sentido en el gobierno: "Los liberales tenemos muchas razones para no propugnar por la autonomía universitaria hoy que somos gobierno, a pesar de haberla pedido cuando estábamos en la oposición. Ayer la requeríamos como un posible medio de conseguir la reforma contra un gobierno que lo rechazaba. Hoy ese medio es el Gobierno y la autonomía debe venir como remate de la reforma. Y no hay, en mi concepto, oportunismo en este cambio de actitud. A un grupo inconexo de escuelas conservadoras, de métodos conservadores, controlados por Gobiernos para muchas veces hicieron de ella un renglón burocrático para pensionar servidores de la causa conservadora como maestros de la juventud, queríamos emanciparlo de este tutor político al cual atribuimos, con bastante fundamento, sus principales errores y vicios de conformación. Pero esa situación ha cambiado. La llamada Universidad sigue siendo defectuosa y, como estamos viendo, atraviesa una crisis en la cual perece o se salva. La tradición se mantiene intacta en algunas Facultades; con pocas excepciones no hay progresos sensibles en la cátedra, y no se ha generalizado siquiera la libertad que pedíamos para ella hace 15 años. Ahora, empero, el Gobierno tiene los instrumentos

<sup>33</sup> Molina, G., 1968, p. 3 -35.

para organizar la Universidad, quiere hacerlo y va a hacerlo, con el concurso de las mejores inteligencias..."<sup>34</sup>.

El pensamiento reformador de López se expresa en el proyecto de ley presentado por el representante Carlos García Prada, que se convirtió en la ley 68 de 1935. Allí la autonomía es mitigada porque, según García P., la experiencia de huelgas y revoluciones que produjo en América Latina muestra que el único logro que se conseguía con ella era el fin de muchas universidades. La ponencia sostenía que la autonomía absoluta de la Universidad en un país como el nuestro era un "señuelo revolucionario y romántico, que no conduce sino al fracaso y a la muerte. Como lo afirma el Excelentísimo Señor Presidente, "la autonomía es o un medio para hacer la reforma contra la voluntad del Gobierno, o la conquista tranquila de un derecho adquirido por una Universidad económicamente independiente, autónoma en su inteligencia, y rodeada del ambiente general de respeto que le aseguren sus méritos como servidora de la Nación"<sup>35</sup>.

El proyecto propugnaba entonces por una autonomía relativa que permitiera un equilibrio mayor entre la ciudadanía, el Gobierno y los estudiantes, de manera que ninguno prevalezca. La ley 68 reconoce la participación de profesores y alumnos en la dirección de la U., pero no la de los egresados. Las grandes líneas de la política universitaria eran fijadas por el Presidente, del cual emanaban 4 de los 9 miembros del Consejo de la Universidad.

Para Gerardo Molina, era un régimen ambivalente con una centralización política educacional y una descentralización académica y administrativa. Con el entusiasmo de alguien que participó como rector en esta época de la Universidad, Gerardo Molina califica este momento como "la hora más radiante" de la Universidad pública: "Quienes tuvimos que ver con su dirección en esos años creadores, sentíamos la presencia estimuladora del alto Gobierno y al mismo tiempo palpábamos que la institución tenía libertad para todo lo que fuera su progreso. Se realizó en ese lapso la tesis argentina de 1918 de que un Estado dirigido hacia la Democracia necesita el complemento de una Universidad democrática. El papel conductor de la

<sup>34</sup> Molina, 1968, p. 35-36.

<sup>35</sup> Molina, 1968, p. 36.

Universidad Nacional dentro de la Universidad colombiana no se discutía en aquellos momentos y el país comprobaba que allí se formaban los cuadros científicos y técnicos que requería para su desarrollo''<sup>36</sup>.

La ley 68 de 1935 integraba las escuelas dispersas, ordenaba la construcción de la ciudad universitaria, concedía autonomía administrativa y académica a la Universidad con algunas limitaciones que reflejaban la tendencia intervencionista de las reformas estatales; el rector es elegido de una terna enviada por el Presidente al Consejo Académico, compuesto por el Ministro de Educación que lo presidía, otros 2 miembros nombrados por el presidente, 2 representantes de los profesores y 2 de los estudiantes.

En cuanto a los recursos económicos, se otorgaba a la Universidad personería jurídica independiente para adquirir, vender, donar o recibir donaciones, pero casi todos sus recursos dependían de las apropiaciones presupuestales.

Los cambios académicos y pedagógicos reflejaban las necesidades de un país en vías de industrialización: se crean nuevas facultades como las de arquitectura, veterinaria, agronomía, química, filosofía, economía y administración de empresas. Se procura modernizar los métodos de enseñanza con profesores europeos: republicanos españoles, alemanes e italianos antifascistas, franceses expulsados por la guerra. Se busca rectificar la tradicional educación libresco y verbalista dominante, procurando estimular una mayor actividad personal de los alumnos: se insiste en un mayor uso de bibliotecas y laboratorios. Se estimula la investigación en proporción discreta, por falta de recursos financieros suficientes. Se crea la extensión cultural para complementar la formación de los estudiantes por vías y métodos más libres e irradiar el influjo cultural de la Universidad hacia amplios sectores sociales. También se crean el bienestar estudiantil, los servicios médicos, etc.

Se introduce el profesorado profesional, casi inexistente hasta entonces: el profesorado era ocasional y no vinculaba al profesional a la Universidad, ya que este se limitaba a dictar sus horas de cátedra. Se empieza a insistir en la selección del personal docente y discente: el primero en base a concursos y oposiciones, el segundo con exámenes de admisión y laboratorio si-

<sup>36</sup> Molina, 1968, p. 37.

copedagógico, Jaramillo U. hace notar que "el sistema de pruebas de admisión ha conducido a lo que algunos han llamado la política elitista practicada por las universidades colombianas, públicas y privadas"<sup>37</sup>.

Las reformas universitarias de esta época significan la apertura de la Universidad a nuevas corrientes del pensamiento y de la ciencia: Marx, Freud, el derecho político francés, la filosofía del derecho alemán, la filosofía fenomenológica y existencial, empiezan a estudiarse. También empieza a aparecer la tendencia a la especialización y profesionalización de las Ciencias Sociales en el país, gracias a la labor de la Contraloría Nacional, la Escuela Normal Superior, el Instituto Etnológico Nacional y el Instituto de Economía de la Universidad Nacional: La Contraloría inicia en 1937 el estudio sistemático de las condiciones de vida de la clase obrera (Anales de Economía y Estadística) y de las geografías regionales; la Escuela Normal Superior juega un papel de primer orden en el desarrollo de las Ciencias Sociales gracias a la orientación de su primer rector José F. Socarrás (1935) y el influjo de los catedráticos europeos como el geógrafo Pablo Vila, el lingüista José Urbano González de la Calle, los historiadores Gerhart Masur y Rudolf Hommes, y los trabajos de Justus Wolfrang Schotelius y Paul Rivet en etnografía, arqueología y etnología. Rivet funda en 1941 el Instituto Etnológico Nacional, de donde salen los primeros etnólogos y arqueólogos, algunos de los cuales terminan haciendo antropología cultural, social, sociología, geografía, historia y economía. En 1945, siendo rector Gerardo Molina se funda el Instituto de Economía de la U. Nacional, separado de la facultad de derecho. (Solo en 1960 se fundará la facultad de Sociología con Orlando Fals Borda).

Bajo la república liberal, entre 1930 y 1946, anota Fernán Torres León que el aporte anual de la Nación a la Universidad creció 11 veces y media, además de los aportes invertidos en la construcción de la Ciudad Universitaria (que en 1946 fueron de más de 3 millones). Si se deflactan los datos para descontar la inflación, el aumento real fue del 40%. Los alumnos pasaron de 1.159 en 1934 a 3.673 en 1946, pero pronto la demanda de cupos fue mucho mayor que las posibilidades de la Universidad. La ciudad universitaria en construcción, criticada por descomunal y suntuaria, demostró pronto sus limitaciones ante las oleadas de bachilleres, producto de la explosión demográfica y el

<sup>37</sup> Jaramillo U., p. 29.

avance de la urbanización. Hubo que adoptar políticas restrictivas (exámenes de admisión, pruebas sicotécnicas), exigidas además por la mediocre calidad de los estudios secundarios.

También el Estado procuró responder al problema por medio de la creación de universidades departamentales: en 1941 se crea la Universidad del Atlántico, en 1943 la de Caldas, en 1945 la del Valle, en 1948 la Industrial de Santander. La Universidad Nacional crea facultades descentralizadas como la de Arquitectura en Medellín, la de Agronomía en Palmira, la de Ingeniería en Manizales. La Normal Superior se funda en 1936 y se traslada a Tunja en 1951, convertida en Universidad Pedagógica y Tecnológica. Desde el siglo XIX habían estado funcionando, con algunas vicisitudes, las Universidades del Cauca, Antioquia y Cartagena.

Las reformas de 1936 otorgan carácter normativo a los programas y planes de enseñanza de la Universidad Nacional: las facultades universitarias oficiales y privadas que aspiren al reconocimiento oficial de sus títulos deberán ajustarse en sus planes y programas a los programas y planes mínimos de la U. Nacional y contar con la misma dotación material, científica y pedagógica.

Como reacción a la intervención estatal en materias educativas y universitarias, señala Gerardo Molina que el principio de libertad de enseñanza cambió de portaestandartes al surgir dos importantes universidades confesionales: la Javeriana en Bogotá y la Bolivariana en Medellín. Es interesante el juicio de Molina sobre la obra educativa de la Compañía de Jesús: "Los jesuitas se escudaban en la filosofía liberal, en la parte que concierne al respeto de la iniciativa privada, y al mismo tiempo se aprestaban a combatir esa filosofía, ante el temor de que el nuevo partido de gobierno volviera a las andadas de querer separar la Iglesia y el Estado, de vulnerar las prerrogativas de aquella y de establecer la enseñanza laica. La Universidad Javeriana, recreada en 1931, unida a los numerosos colegios que la Compañía tiene en diversas ciudades del país, sería un enclave desde el cual se defendería y propagaría la pureza de la doctrina católica. La clientela que le interesaba era la de siempre: las clases altas, cuyos hijos deben estar protegidos de todas las infecciones propias de las edades igualitarias"<sup>38</sup>.

<sup>38</sup> Molina, 1978, p. 22-23.

Algo semejante es el caso de la Bolivariana, creada en 1936 por el arzobispo Salazar y Herrera, con un grupo de profesores y estudiantes separados de la Universidad de Antioquia: la Bolivariana dependería en su organización solamente del Papa y del ordinario local.

El carácter confesional de la Bolivariana queda consignado en el decreto del Arzobispo, que señala en sus considerandos que la ciencia verdadera es lo más indicado para extender el reino de Cristo en la tierra e insiste en la urgente necesidad de crear en Colombia "centros de enseñanza netamente católicos" para oponer "la luz de la verdad y de la conciencia cristiana a la nube de errores e impiedades que amenazan hoy no solamente la paz y la tranquilidad sociales, sino la existencia de la misma sociedad, y que tienden a convertir los campos de la patria en un lago de lágrimas y de sangre"<sup>39</sup>.

El clima en que se organizan las universidades confesionales según Molina, es "el espíritu de quienes fueron a rescatar el Santo Sepulcro": "No fue de extrañar por eso que en dichas Casas de Estudio hubieran encontrado suelo favorable las doctrinas fascistas en boga, y que el propio padre Félix Restrepo, rector muy eminente de la Javeriana, les hubiera recomendado no solo a sus discípulos sino a todos los colombianos, el sistema corporativista, aplicado por Mussolini, como la mejor manera de organizar la sociedad y de regular las relaciones entre el capital y el trabajo"<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> G. Molina, 1978, p. 23-24.

<sup>40</sup> G. Molina, 1978, p. 25-26.

# **La educación bajo los regímenes conservadores: Restauración ideológica**

Lebot califica el período entre 1945 y 1970 como de "Regresión-Racionalización-Expansión", que se inicia con el retorno del conservatismo al poder: esta transición política tiene sus consecuencias para la educación, que es el terreno predilecto de la lucha entre los partidos y del liberalismo con la Iglesia católica (que es casi lo mismo). La lucha burocrática tiene no poco que ver, ya que la educación es la principal fuente del empleo público en los departamentos y municipios (al menos en esta época).

El gobierno de Unión Nacional de Ospina Pérez pide cierta prudencia con la consigna de neutralidad de los educadores, que no debían debatir los fines y funciones de la educación. Sin embargo, el propio Ospina afirma claramente que la educación debe ser católica. Siendo la nación colombiana unánimemente católica, a nadie debe extrañar que, dentro de la tesis de la libertad de enseñanza imperen en la escuela la moral cristiana y las orientaciones que emanan de la fe de nuestros mayores<sup>1</sup>.

Los ministros conservadores de educación Manuel Carvajal y Estrada Monsalve son acusados de persecución política contra los educadores liberales: Guillermo Nannetti deja la dirección de la Normal Superior de Bogotá, Bernardo Romero Lozano

<sup>1</sup> Hoenisberg, 1953, p. 213.

pierde la dirección del Teatro Colón, Daniel Arango la jefatura de Bellas Artes y José Ma. Retrepo Millán la rectoría del Exter-nado nacional Camilo Torres.

El director del departamento de Normales recomienda en 1949 que no se haga "campana proselitista" en el campo edu-cacional, pero los profesores debían abstenerse de "envenenar la mente de los futuros educadores con teorías disolventes, ajenas a nuestra cultura cristiana y huérfanas de espiritualis-mo". El trabajo en las normales tiene una finalidad, que va más allá del aprender por aprender: se aprende para "cimentar las grandes verdades religiosas, las patrióticas, las sociales", para vivir "una vida puramente cristiana"<sup>2</sup>.

Después del 9 de abril de 1948, se explicita cada vez más la afirmación del "restablecimiento ideológico": se insiste en la Historia Patria porque su conocimiento, el culto a los próceres y la veneración de los símbolos nacionales son "elementos inapreciables de fuerza social, de cohesión nacional y de dignidad ciudadana"<sup>3</sup>.

Esta reacción se acentúa bajo el gobierno de Laureano Gó-mez: en 1951 el Gobierno devuelve el Colegio S. Bartolomé a los jesuitas. En septiembre de 1952, el Ministerio de educación dirige una circular a los directores departamentales de educa-ción sobre la *recristianización* de la enseñanza oficial: "La en-señanza de la religión, del catecismo, es una obligación inelu-dible porque nuestra religión tiene dogmas y es preciso que el niño los conozca"<sup>4</sup>.

Se regresa entonces a la discriminación entre educación ur-bana y educación rural con la creación de 3 tipos de primaria: una escuela rural alternada de 2 años (mediodía para niños y mediodía para niñas, o un día para niños y el otro para niñas), una escuela rural de un solo sexo con 4 años de escolaridad y una escuela urbana de 5 años. En realidad, Lebot confiesa que se trata solo de un retroceso jurídico contra la educación rural que no hace sino ratificar la situación de hecho<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> En Lebot, 1972, p. 131.

<sup>3</sup> Lebot, 1972, p. 131-132.

<sup>4</sup> Cadavid, 1958, p. 347-348.

<sup>5</sup> Lebot, 1978, p. 132.

Se busca la adaptación de la enseñanza rural a los problemas típicos del campo con nuevos programas, que trataban de diversificarse según las zonas ambientales; Bohórquez señala los inconvenientes del nuevo sistema: falta de concordancia entre unas escuelas y otras, carencia de textos adecuados para esos programas, demasiada extensión de algunas materias. En este sistema se insiste en las labores del hogar para las niñas y en los oficios rurales para los niños. (La escuela urbana tendrá énfasis en la jardinería, economía doméstica, etc.). Se daría prelación a las materias formativas (religión, historia, cívica, urbanidad, etc.) sobre las informativas.

En 1949 se crean los cursos pilotos para campesinos para responder a las necesidades regionales de manera técnica: se enseñaba el uso del DDT, vacunación de animales, semillas mejoradas, defensa del suelo, técnicas de cultivo, injertos, cría tecnificada de conejos, palomas, abejas, cerdos, ovejas. Esta campaña se adelantaba con la colaboración de los párrocos.

Según Bohórquez, estos cursos nacieron "ante la urgencia de hacer regresar al pueblo trabajador a la moral cristiana y sobre el surco abandonado"<sup>6</sup>.

En 1951 se suprimen las juntas seccionales del escalafón, creadas en 1945, que son reemplazadas por juntas anexas al ministerio de educación: había quejas de "infiltración comunista" entre los representantes del Magisterio a las juntas seccionales (especialmente en el Valle); según Bohórquez, esto había creado innumerables perjuicios y ocasionaba muchas demandas ante el Consejo de Estado, todo lo cual redundaba en el desprestigio de dichos organismos<sup>7</sup>.

La resolución 183 de 1952 autoriza a inscribir a los maestros en 4a. categoría por examen; el decreto 227 de 1953 suprime los cursos de capacitación para el ascenso, lo que perjudica la calidad del magisterio. En 1952 se introducen en el escalafón de primaria algunas disposiciones que refuerzan la dependencia del maestro frente a los grupos dominantes de la localidad; el art. 37 del decreto 1135 de 1952 señala como causales de destitución por mala conducta los siguientes acápites: delito, sanción

<sup>6</sup> Bohórquez, 1956, p. 476.

<sup>7</sup> Bohórquez, 1956, p. 460-461.

por contravención, embriaguez frecuente, juego, amancebamiento, adulterio, irrespeto a la dignidad eclesiástica, abandono del hogar, intervención en política partidista, uso indebido de fondos de restaurantes y cooperativas escolares y otros bienes de la escuela, desobediencia o renuencia sistemática a normas del gobierno o de sus superiores, prostitución de la mujer. El art. 36 dice que la mala conducta se presume si dan motivos o comentarios adversos; se señala como prueba a favor o en contra la declaración de tres personas honorables, a juicio de la primera autoridad de la localidad <sup>8</sup>.

Son muy dicientes las advertencias a los maestros que aparecen en los planes y programas de 1950, citadas por Lebot: la principal preocupación del Gobierno es que "la instrucción escolar se subordine a la formación moral y religiosa de la niñez, fin esencial y coronamiento de todos los esfuerzos educativos, sin el cual la obra de la escuela resulta indiferente, cuando no adversa, a los destinos supremos de la naturaleza espiritual del niño y a los intereses más sagrados de la sociedad y de la Patria"...

Por eso, se señala a los mestros que no basta dar instrucción religiosa sino que hace falta "una labor religiosa propiamente formativa", para lo cual se deben aprovechar todas las oportunidades para que la vida moral y religiosa penetre totalmente en la vida escolar <sup>9</sup>.

La misma mentalidad aparece en la explicación sobre la reforma en la formación del magisterio: "La reforma aspira a despertar en el espíritu de los maestros el principio de vida que la sustenta: Educar no solamente instruir; formar hábitos dignos antes que enseñar nociones teóricas; tener siempre a la vista que la educación no es la tarea de hablar durante horas reglamentarias de labor, sino la noble misión de formar las inteligencias y los corazones para que puedan realizar sus deberes en la vida y alcanzar sus fines ultraterrenos. Dios, la Patria y la Sociedad, esperan a la puerta de la escuela. Entreguémosles hombres dignos y laboriosos, patriotas sin tacha y católicos sin vacilaciones" <sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Lebot, 1971, p. 132.

<sup>9</sup> Lebot, 1972, p. 158.

<sup>10</sup> Lebot, 1972, p. 158.

El régimen conservador reformó en 1951 el plan y los programas de las Normales, que venían rigiendo desde 1945. Según Bohórquez, se buscaba atender más eficazmente las vocaciones docentes, dignificar al maestro como persona integral y darle conciencia de responsabilidad dentro de su comunidad: "Todo esto levantado sobre una mística cristiana y patriótica para que quienes escogen el camino del magisterio puedan dedicarse con vocación a la formación de la niñez colombiana"<sup>11</sup>.

El decreto 192 de 1951 da a las Normales sus características típicas diferenciándolas de los bachilleratos: el último año se divide en dos ciclos, uno para la formación académica, otro para la práctica docente. Este plan añade algunas materias de estudio como filosofía general y de la educación, Historia de la educación nacional, artes regionales, educación para el hogar y Sociología. Desde el tercer año se estudia Pedagogía y Metodología. El plan autoriza a los establecimientos privados a dar certificados de competencia para el magisterio elemental con 4 años de estudio: con dos años más de normal y haber trabajado en primaria, los graduados en normal elemental podían obtener el grado de maestros de escuela superior.

El decreto 30 de enero 20 de 1948 reforma el escalafón de secundaria, creado por la ley 43 de 1945, y reglamentado por el decreto 1487 de 1946: se fijaba una escala de sueldos por categorías y se daba estabilidad laboral, los ascensos eran automáticos por años de servicios, se imponía un lapso de docencia para los no especializados (según Bohórquez, esto cerraba el paso a la inscripción de educadores meritorios)<sup>12</sup>.

El decreto de 1948 es severamente criticado por autores liberales como Hoenisberg porque elevaba a la primera categoría del escalafón "a aquellos que consideraba adictos al régimen aunque a todas luces no fueran aptos para el desempeño del Magisterio": para ser escalonado en primera categoría solo se requiere el título de maestro, institutor o bachiller. En primera quedaban también los doctores en filosofía y letras y los sacerdotes.

Para efectos del escalafón, solo se tenían en cuenta los años de servicio en los planteles aprobados por el gobierno o en cole-

<sup>11</sup> Bohórquez 1956, p. 469.

<sup>12</sup> Bohórquez, 1956, p. 488.

gios extinguidos cuyos títulos hubieran sido aceptados por el gobierno o en colegios seminarios o casas de formación religiosa, "que sin ser aprobados hayan funcionado por un período no inferior de 8 años consecutivos, anteriores a la solicitud de escalafonamiento", o en planteles de países con los cuales Colombia tenga tratados de reciprocidad<sup>13</sup>.

Según Hoenisberg, este decreto solo pretendía "improvisar un Magisterio ignorante capaz para futuras campañas proselitarias": "con todo el rodeo de maquiavélica intención de multiplicar el profesorado ad-hoc, que egresara de las sacristías y desde luego fueran elementos "suyos" para erigir la escuela "confesional" que va en marcha..., el ministerio de educación, en manos del partido triunfante en 1946, volvía por los fueros de la tradición, es decir, volvía por la escuela profesional... y por eso, echaba por tierra las especializaciones, la técnica de la pedagogía, que el liberalismo, en más de tres lustros de gobierno, había propugnado con tan buen éxito"<sup>14</sup>.

El gobierno conservador evidencia una preocupación grande por la enseñanza técnica: las disposiciones anteriores al respecto (1903-1904, 1930-1945, plan Gaitán) solo parcialmente tuvieron cumplimiento real. Lebot opina que, antes de 1945, no existía la condición básica para que hubiera necesidad de mano de obra calificada: la industrialización acelerada. En cambio, en 1948, la ley 143 sienta las bases para una completa reorganización de la enseñanza industrial, agrícola y comercial.

En 1949, el director del departamento de Educación técnica del Ministerio deploraba el estado rudimentario de la educación técnica por el desprecio al trabajo manual y la clasificación aristocrática de las profesiones. La secundaria reclutaba sus alumnos entre las clases medias y altas, poco interesadas en que sus hijos fueran técnicos u obreros especializados: los alumnos de clases bajas que cursaban enseñanza media, lo hacían con la esperanza de lograr movilidad social. Pero Lebot opina que un aumento de la oferta en este ramo hubiera atraído a los que no lograban cupo en secundaria (17.000 terminaban primaria y solo había 13.000 cupos en secundaria)<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Hoenisberg, 1953, p. 208-209.

<sup>14</sup> Lebot, 1972, p. 133-134.

<sup>15</sup> Lebot 1972, p. 134.

El desarrollo de la enseñanza técnica se presentaba como paso para la democratización de la educación (a ella se destinan 2 millones en 1948). La ley 143 insistía en cursos de mecánica, fundición, electricidad, forja y soldadura, motores, carpintería y ebanistería, dibujo industrial, sastrería y zapatería. Sin embargo, el desarrollo de la enseñanza técnica es bastante lento: el sector oficial tenía en la enseñanza agropecuaria e industrial el 11% del alumnado en 1945, el 12.5% en 1951, y el 14% en 1955. (Si se tiene en cuenta el sector educativo privado, el porcentaje del sector técnico se reduce a solo el 7%, sin variación durante estos años).

La ley 143 crea los antecedentes del ICETEX (que se creará en 1950 e iniciará labores en 1952) porque encarga al jefe del departamento de becas del ministerio de educación, asesorado por una junta (con representantes de la ANDI, SAC y el departamento de educación vocacional), de estudiar las necesidades de técnicos en las diversas ramas. Se debería hacer una selección de obreros, técnicos y profesionales, para estudiar en el exterior con préstamos gubernamentales, en base exclusiva de sus capacidades y méritos personales. Se debería prepararlos para el viaje, vigilar su comportamiento en el exterior, asegurar sus servicios al regreso, etc.<sup>16</sup>.

Toda esta insistencia en el desarrollo de la educación técnica se debía, según Lebot, más a la preocupación por racionalizar el desarrollo económico que a la necesidad urgente de mano de obra calificada, en la que hace énfasis la Misión Currie. Se buscaba pasar del "capitalismo salvaje" al capitalismo organizado<sup>17</sup>.

Las recomendaciones de la Misión Currie constituyen un esbozo de lo que sería el SENA en 1957: un instituto para calificar mano de obra, mediante la cooperación del Gobierno y la industria.

La enseñanza técnica encontraba muchas dificultades, sobre todo de orden financiero, ya que la ley 143 de 1948 le otorgaba 10 millones para 1949 y 1954, cuando las necesidades del sector estaban valuadas en 48 millones.

<sup>16</sup> Lebot, 1972, p. 133.

<sup>17</sup> Lebot 1972, p. 134.

Además, existían deficiencias de orden académico: faltaban laboratorios, talleres, prácticas, profesores especializados, etc. Los planes de estudio no correspondían a las necesidades reales de la industria, lo que demostraba el formalismo y la rigidez del sistema educativo colombiano.

Lebot hace contrastar esta situación con lo que ocurre en el campo universitario, donde estas dificultades se superan con facilidad: tal vez esta diferencia se deba a que el problema de la necesidad de mano de obra calificada no era tan urgente por las condiciones del empleo y la prosperidad de la expansión acelerada. Por eso, la clase dirigente se preocupa mucho más de su propia reproducción<sup>18</sup>.

Durante 1948-1957, la Universidad pública queda directamente intervenida por el Gobierno conservador, aboliéndose en la práctica el estatuto orgánico que la regía desde 1935. "Este período, dice Jaramillo U., se caracteriza además por un aumento creciente de universidades privadas que paulatinamente van superando en número de alumnos a las universidades públicas por incapacidad de estas para dar admisión a los estudiantes que demandan ingreso"<sup>19</sup>.

Por su parte, Gerardo Molina califica de cancerosa la propagación de la Universidad privada en este período: el gobierno conservador dejó en libérrimas condiciones a la iniciativa privada, a la que se la dejaba hacer: "Y dejar hacer en este caso significaba permitir que surgieran centros educacionales sin orden ni concierto. Los nuevos dirigentes del Estado no podían mirar con simpatía a las Universidades oficiales, pues detectaban en ellas una creciente hostilidad a los sistemas de gobierno basados en la fuerza, una propensión peligrosa a la crítica y a la libertad de examen, y a lo que iba a llamarse la politización del estudiantado. Tampoco era de su gusto la tendencia anterior al abaratamiento de la educación, la que llevaba a una movilidad social que favorecía a los de abajo, al "inepto vulgo" de que hablaba uno de los conductores de la época"<sup>20</sup>.

Se crean así la Universidad de los Andes en 1948, en 1950 la de Medellín, en 1951 la Gran Colombia, en 1952 la de América,

<sup>18</sup> Lebot 1972, p. 134-135.

<sup>19</sup> Jaramillo, U., 1976, p. 20.

<sup>20</sup> Molina G., 1978, p. 30.

en 1954 la Jorge Tadeo Lozano en Bogotá, en 1955 la Incca, en 1958 la Santiago de Cali e Indesco (Instituto de Economía Social y Cooperativa). En este período también aparecen algunas universidades oficiales como la Distrital de Bogotá "Francisco J. de Caldas" (1950), la del Tolima (1955), la Tecnológica de Pereira (1958) y la ESAP (Escuela Superior de Administración Pública) en 1958, la Tecnológica del Magdalena (1958). Pero el hecho dominante era la privatización de la educación superior.

La fundación más interesante es la de la Universidad de los Andes porque responde a un problema de adaptación de la clase dirigente a la nueva situación. Se busca la modernización de la Universidad sin romper tampoco con el humanismo del pasado, condición de supervivencia de la ideología de la burguesía liberal. La Universidad de los Andes es una combinación de la tradición académica europea y norteamericana <sup>21</sup>.

J.M. Chaves en su libro "La reforma universitaria en Colombia" refleja ese pensamiento: hace falta la técnica para el bienestar material pero ésta no basta para solucionar las preocupaciones de orden moral, político, religioso, estético, filosófico <sup>22</sup>.

La mentalidad del nuevo claustro universitario de los Andes quedó patente en el discurso pronunciado en 1954 por Mario Laserna cuando tomaba posesión de la rectoría Alberto Lleras Camargo. Laserna recordó que desde los primeros días de la Universidad de los Andes había contado con el apoyo benevolente del Estado, de la Iglesia, de los hombres públicos y de las empresas: "Esta última referencia es muy dicente, porque revela la implantación de una especie de trueque, mediante el cual la universidad formaría técnicamente el personal que iba a requerir el sector privado, a cambio del concurso económico de éste". Así dijo Laserna: "A pesar de las incomodidades y desafortunadas interpretaciones que a veces puede acarrear, la misión de la Universidad de los Andes es solicitar ayuda permanente del sector privado, ya que solamente por medio de este apoyo se sabe quiénes opinan que su labor es meritoria y que vale la pena sacrificar algo del patrimonio particular para que esta institución continúe existiendo... A este respecto creo que la Universidad de los Andes está prestando un verdadero servicio a la nación: en el campo puramente técnico, la universidad

<sup>21</sup> Lebot, 1972, p. 135.

<sup>22</sup> Lebot, 1972, p. 135.

está ofreciendo a nuestra juventud una serie de oportunidades para estudios que antes no se podían realizar a través de una organización colombiana. Más de veinte especializaciones en el campo de la Ingeniería, cinco en el de las Ciencias Económicas, Arquitectura, Ciencias Naturales, son obra realizada”<sup>23</sup>.

Además, anunció Laserna que la Universidad de los Andes tenía arreglos para que los alumnos más aprovechados pudieran cursar sus dos años finales en Illinois, Pittsburgh y Texas. Al programa de capacitar jóvenes en el extranjero se habían vinculado “importantes empresas e industrias colombianas, cuya visión de los problemas del país y su oportuno remedio sea esta la oportunidad de destacar ante la nación: con el envío de muchos de sus estudiantes a los Estados Unidos, la universidad se identifica estrechamente con la solución de los problemas nacionales, suministrando al país técnicos preparados con toda idoneidad... el envío de estudiantes a los Estados Unidos cumple hoy, sumada a la finalidad técnica, una imponderable labor de acercamiento a la vida e instituciones de nuestro gran vecino del Norte”<sup>24</sup>.

Molina dice que los Andes se define franca y explícitamente como un centro elitista, por el número reducido de alumnos, alto costo de las matrículas y porque solo le interesa el estudiante de tiempo completo. Cita en su apoyo el boletín de la Universidad de 1965: “La Universidad de los Andes debe continuar siendo una universidad pequeña, capaz de experimentar con nuevos métodos programas de investigación y educación”<sup>25</sup>.

El Consejo directivo de los Andes refleja esta concepción: está compuesto por figuras conspicuas del mundo de los negocios y carece de participación estudiantil. Molina califica de “apoliticismo estudiantil” la tesis que atribuye a los Andes: “En la Universidad de los Andes el administrador administra, el profesor enseña y el estudiante estudia”<sup>26</sup>. (Esta tesis está muy lejos de ser exclusiva de los Andes: se puede aplicar, por lo menos, a la mayoría de las universidades privadas).

<sup>23</sup> Molina, 1978, p. 31-32.

<sup>24</sup> Molina, 1978, p. 32.

<sup>25</sup> Molina, 1978, p. 33.

<sup>26</sup> Molina, 1978, p. 33-34.

Los Andes se preocupó de capacitar a su profesorado a través del envío periódico a los Estados Unidos de sus mejores candidatos a la docencia: además, frecuentemente traía profesores estadounidenses para sus facultades de postgrado. Todas estas críticas de Molina a los Andes no le impiden confesar que "es ella uno de los pocos planteles serios y eficientes que hay en el país"<sup>27</sup>.

Pero el nuevo estilo tecnocrático de la Universidad no es exclusivo de centros privados al estilo de los Andes: se dan también en universidades oficiales como la Universidad del Valle y la UIS de Santander. Ambas tendrán inicialmente un fuerte apoyo financiero extranjero y su organización estará muy influida por el modelo norteamericano de universidad. Más tarde, esta situación se modificará por la presión de la lucha estudiantil.

En el mismo sentido de modernización de la Universidad trabajará ICETEX creado en 1950, cuyo funcionamiento se inicia en 1952, con la finalidad de financiar los estudios de postgrado en el exterior. Desde 1955, empezó a otorgar los créditos que estaban bajo la administración de la Universidad Nacional. A partir de las reformas de 1968 se centraliza todo el crédito educativo en ICETEX, que desde entonces dedica la mayor parte de sus créditos a financiar los estudiantes universitarios en el interior del país. Desde 1971, a partir de las reformas del ministro Galán, financia también estudiantes de educación media. Más recientemente, desde 1974-1975, inició planes de financiamiento en el sector de primaria.

La ayuda internacional a través de becas, sobre todo procedentes de los Estados Unidos, también influye en la modernización tecnocrática de la Universidad. Las becas aumentan notablemente entre 1945 y 1950: en 1949, de 50 becas extranjeras, 29 son de los Estados Unidos, 13 de Europa (Inglaterra, Francia y España) y 8 de América Latina (Argentina, Brasil y Chile). Entre 1940 y 1949, hay 167 becas de Estados Unidos de un total de 293.

Como mecanismo de control de la Universidad, se crea en 1954 el FUN, Fondo Universitario Nacional, encargado de la inspección y vigilancia de la educación superior y de la distribución de fondos entre universidades públicas y privadas.

<sup>27</sup> Molina, 1978, p. 34.

El FUN estaba autorizado para contratar profesores de fuera y para celebrar convenios con centros del exterior. Este intento de racionalización, bajo el gobierno de Rojas Pinilla, no tuvo éxito ya que el FUN carecía de poderes coercitivos para impedir la fundación de nuevas universidades o cualquier medida obligatoria.

J.M. Chaves, gerente del FUN entre 1956-1957, explica su filosofía en su obra "La reforma universitaria en Colombia": es una tentativa de conciliar la tradición de la universidad católica con el modelo norteamericano. La función explícita del FUN era la de coordinar y hacer efectivos los intereses de los grupos de presión (Iglesia, industria y fundaciones extranjeras) cuyos valores se busca transmitir a través de instituciones formadoras de élites. Chaves trata de convencer a la industria para que apoye a la Universidad: es allí donde se libra la lucha ideológica<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Lebot, 1972, p. 136.

# La educación bajo el Frente Nacional

## EL FRENTE NACIONAL Y LA PRIVATIZACION DE LA UNIVERSIDAD

Bajo el Frente Nacional, la política oficial tiende a favorecer, directa o indirectamente, a la Universidad privada como mecanismo de control de las élites, todavía más fuertemente que en la época anterior.

Hay varias reformas universitarias en este período. En 1957, la Junta Militar dicta el decreto 0136 para darle a la Universidad Nacional un estatuto orgánico, que tomaba algunos elementos de la ley 68 de 1935 pero dándole un matiz ligeramente confesional: según ese decreto, la Universidad es “una entidad autónoma con personería jurídica, esencialmente apolítica, que tiene por objeto alcanzar los altos fines de la cultura mediante el estímulo o la exaltación de los valores en que se basa la civilización cristiana y lograr la investigación científica, la difusión de la ciencia, la técnica, las artes y la formación profesional con la colaboración del Estado y de las personas o entidades que se vinculan a su misión, respetando el espíritu católico del pueblo colombiano”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Leyes orgánicas de la Universidad, Rev. Cámara de comercio, No. 24, Sept. 1976, p. 20.

Gerardo Molina critica al sistema de gobierno de la universidad que introduce este decreto porque el consejo directivo quedaba en manos de gentes no universitarias perdiendo prácticamente toda autonomía real: el rector era nombrado por la Consiliatura, que debía mantener su carácter nacional, evitando la preponderancia de grupos o partidos. La consiliatura escogía decanos, directores de carrera y secretario de una terna designada por el rector. La consiliatura tenía 9 miembros: el ministro de educación o su suplente, el ministro de hacienda o su suplente, un delegado de la Iglesia, un delegado de las asociaciones y corporaciones nacionales y un delegado de los padres de familia (designado por los otros ocho miembros de una lista presentada por el Consejo Académico). Además, un representante de los decanos, otro de los profesores y un representante estudiantil<sup>2</sup>.

Con respecto a las Universidades oficiales departamentales, el decreto 0277 de 1958 ordenaba que su Consejo Superior estaría formado por el gobernador respectivo, un representante de la Iglesia, uno del ministerio de educación seleccionado de entre los profesores, uno de los catedráticos, uno de los estudiantes destacados: el resto de los miembros hasta completar 9 se extraería de las asociaciones de exalumnos y de sectores empresariales.

Inexplicablemente el rector carecía de voto: la autonomía consistía entonces de manera paradójica, en entregar las decisiones universitarias a personas ajenas a la Universidad.

En 1957 se había fundado la Asociación Colombiana de Universidades (ACU) que agrupaba universidades públicas y privadas con el predominio numérico de las privadas, por lo cual varias universidades públicas se marginan de ella.

En ella delegó el gobierno la inspección y vigilancia de la educación superior y las funciones que tenía el FUN. El FUN y la ACU no tiene dualidad de funciones porque de hecho estaban identificados: el FUN queda convertido en el órgano permanente de trabajo de la ACU, así que en la práctica se entregaba a las universidades privadas el presupuesto y el control de la educación universitaria.

Gerardo Molina critica esta delegación preguntándose qué seriedad puede tener la misión de inspeccionar y vigilar las Uni-

<sup>2</sup> Molina, 1978, p. 35.

versidades si se les entregaba a ellas mismas: "El espíritu de cuerpo se instaló en la Universidad, y de este modo pudo funcionar un comercio universitario regido por este canon: yo te apruebo si tú me apruebas"<sup>3</sup>.

Bajo el gobierno de Valencia, la ley 65 de 1963 hace una síntesis de la ley de 1935 y la de 1957 confirmando la representación de la Iglesia y de las asociaciones académicas y científicas en el Consejo de la Universidad: además, los ministros de educación y hacienda, un profesor, un exalumno profesor y 2 representantes estudiantiles hacían parte de dicho Consejo.

Según esta ley, la Universidad es "un establecimiento público, de carácter docente, autónomo y descentralizado, con personería jurídica, gobierno, patrimonio y rentas propias", ajeno a la política militante (art. 1o.). Sus fines son "la formación integral del estudiante dentro de los valores en que se funda la civilización cristiana y la promoción de una conciencia cívica responsable, orientada al servicio de la comunidad, a la defensa y perfeccionamiento de la democracia, a la exaltación de la nacionalidad y a la causa de la paz"<sup>4</sup>.

Además, otros fines de la Universidad son la creación, conservación y libre transmisión de la cultura, la preparación de los profesionales y técnicos necesarios para el desarrollo nacional, la libre investigación científica y la formación de investigadores, la vinculación a la ciencia y cultura internacionales. También se encargaba a la Universidad Nacional la colaboración y asistencia técnica a las demás universidades y "la contribución a la discusión y solución de los problemas nacionales, para lo cual prestará asesoría al Estado y buscará la cooperación de todos los organismos que persiguen fines similares a los suyos"<sup>5</sup>.

La debilidad del control del crecimiento universitario, los intereses regionales y el interés lucrativo, conducen a una expansión enfermiza del número de las Universidades; desde 1960 hasta 1969 se fundan las siguientes universidades oficiales: la de Pamplona (1960), Quindío (1961), Córdoba (1962),

<sup>3</sup> Molina, 1973, p. 36.

<sup>4</sup> Leyes orgánicas . . . , 1976, p. 190.

<sup>5</sup> Leyes orgánicas, 1976, p. 190.

Francisco de Paula Santander en Cúcuta (1962), la Tecnológica del Magdalena (1962), la Tecnológica Diego Luis Córdoba en Quindío (1968) y la Surcolombiana en Neiva (1968). Las Universidades privadas fundadas durante el mismo período son todavía más numerosas: Escuela de Administración y Finanzas, Instituto Tecnológico de Medellín (EAFIT, 1960); Colegio Mayor de S. Buenaventura en Bogotá (1961), Corporación Piloto de Colombia en Bogotá (1962), la Santo Tomás en Bogotá (1965), la Autónoma Latinoamericana en Medellín (1966), la Social Católica de la Salle en Bogotá (1966), la Universidad Central en Bogotá (1966), la Corporación Unicosta en Barranquilla (1966), la Corporación Autónoma del Caribe en Barranquilla (1967), el Instituto Superior de Educación, INSE, en Bogotá (1967) y la Corporación Autónoma del Occidente en Cali (1968). El número de alumnos matriculados en las Universidades privadas alcanza el 46% en 1966.

También preocupa a Gerardo Molina la creciente intervención extranjera en la Universidad con ocasión de la Alianza para el Progreso, los préstamos internacionales y las ayudas de fundaciones norteamericanas. Autoridades universitarias del país visitan frecuentemente los establecimientos norteamericanos: en los encuentros de El Paso (Texas) se discutían las pautas de nuestra educación superior. De estos contactos salió el informe de Rudolph P. Atcon en 1961: al lado de puntos positivos como el ataque a la proliferación de Universidades y al feudalismo de las facultades y su renuencia a establecer servicios comunes, se encuentra la ideología tecnocrática y empresarial que insiste en abrir la Universidad latinoamericana a la influencia de los grupos económicos particulares. Para ello, los supuestos necesarios son acabar con la intromisión del Estado y con la agitación estudiantil: de ahí su preferencia por la universidad privada, cuya autonomía debe ser completa por la supresión de toda reglamentación e injerencia del Estado. La Universidad oficial existente debe privatizarse para consolidar su autonomía y adquirir una independencia real. Hay que sostener a toda costa la neutralidad del claustro universitario: la Universidad "no puede permitirse seguir siendo el enemigo declarado de cualquier autoridad gubernamental constituida". La mejor universidad será aquella en la que no haya trastornos ni convulsiones. Para Atcon, los estudiantes son el elemento más reaccionario de la sociedad actual latinoamericana: son una élite privilegiada, desembarazada de disciplina o de conocimientos, arrogante con la sensación de su poder. Por eso, hay que obligar al estudiante a que trabaje duro para que "no le quede tiempo pa-

ra retozos políticos ni para preocuparse por cuestiones no universitarias”.

Para conjurar las frecuentes huelgas, propone Atcon el establecimiento de matrículas altas y crear becas para ayudar a mantener el orden: el becario y el que paga, no pierden tiempo en huelgas u otras actividades extracurriculares. Evidentemente, Atcon se opone a la participación estudiantil en el manejo de la Universidad: “es como tener un espía enemigo en una reunión del Estado Mayor”<sup>6</sup>.

La misión de la Universidad de California fue llamada a asesorar a la Asociación Colombiana de Universidades y el Fondo Universitario Nacional para elaborar planes para el fomento de la educación superior. La misión trabajó desde enero de 1966 hasta agosto de 1967 produciendo el llamado Plan Básico, cuyas recomendaciones se ciñen al modelo norteamericano de Universidad.

El plan básico denuncia la multiplicación de las universidades, que acarrea mengua de la calidad de la enseñanza y de la utilización racional de los escasos recursos docentes, administrativos y financieros. Por eso, propone la misión la creación de un organismo planificador de la educación superior.

También fue sensible la Misión al problema de los 10.000 bachilleres que quedaban sin cupo en la Universidad; para obviarlo, propone dos tipos de educación superior: unos Institutos Universitarios muy amplios, que operarían como seleccionadores, y las Universidades propiamente dichas, que trabajarían con los jóvenes ya probados en los Institutos.

El sistema de educación propuesto por la Misión de California se basa en la “participación por igual de las instituciones privadas y las oficiales, como corresponde a una democracia”<sup>7</sup>.

La reforma administrativa de Lleras Restrepo en 1968 quiere recuperar, al menos parcialmente, la vigilancia y el control de la educación superior para el Estado. Así se crea el ICFES por el decreto 3156 de 1968, que recogía algunas recomendaciones del Plan básico: el ICFES debería servir de órgano auxiliar del

<sup>6</sup> Molina, 1978, p. 38, 40.

<sup>7</sup> Molina, 1978, p. 41.

ministerio de educación en lo relativo a la vigilancia e inspección de la educación superior, proporcionar asistencia técnica, económica y administrativa a las Universidades respetando su autonomía legal y prestar los servicios necesarios para el desarrollo cuantitativo y cualitativo de la Universidad, según las necesidades del desarrollo nacional.

El ICFES tenía la función de proponer al gobierno nacional pautas y criterios sobre la política general, los programas, planes y presupuesto de la educación superior, para ser incorporados a los planes seccionales y a los planes de desarrollo, de acuerdo con reglas de Planeación Nacional y de la Dirección Nacional de presupuesto.

La Universidad Nacional se quejaba en Sochagota de que el ICFES no había cumplido con sus objetivos: al no ocuparse de la planeación y ejecución de políticas universitarias realmente proyectivas, el ICFES se convirtió "en una institución burocrática, en la cual se ahogan muchas veces las buenas intenciones de sus gestores antes de salir a la luz pública, y cuyas decisiones con respecto a la actividad universitaria se estrellan contra las instituciones oficiales y privadas, al carecer de instrumentos aptos para la aplicación de sus propuestas y determinaciones".

"En esta forma puede decirse que al menos indirectamente el ICFES ha jugado un papel importante en el crecimiento cuantitativo y desprogramado de las universidades privadas, ya que por falta de una clara política estatal al respecto, el instituto no tiene otro recurso que el de revisar el cumplimiento de las escasas exigencias que la ley impone para la constitución de universidades en Colombia"<sup>8</sup>.

La reforma constitucional de 1968 otorga al presidente el nombramiento y la libre remoción del rector de la Universidad Nacional (la ley 65 de 1963 lo dejaba al Consejo Académico) y a los gobernadores el nombramiento de los rectores de las departamentales.

La creación del ICFES tampoco logró frenar la avalancha de universidades: entre 1970 y 1977, se han creado solo dos establecimientos oficiales, la Universidad de los Llanos en Villavicencio (1974) y la Militar en Bogotá (1976).

<sup>8</sup> Molina, 1978, p. 45

En cambio, se han creado las siguientes universidades privadas; la Corporación Tecnológica de Bolívar en Cartagena (1970), la Escuela de Medicina Juan N. Corpas en Bogotá (1971), la Universidad Central del Valle del Cauca en Tuluá (1971), la Escuela Colombiana de Ingeniería Julio Garavito en Bogotá (1972), la Corporación Educativa Mayor de Desarrollo Simón Bolívar en Barranquilla (1972), la Corporación Instituto Docente de la Cooperativa para el Fomento de la Educación Superior en Manizales (1972), la Corporación Metropolitana de la Educación Superior en Barranquilla (1973), la Fundación Arquidiocesana Cartagena de Indias para la Educación Superior en Cartagena (1974).

Se nota la preferencia de las universidades privadas por las grandes ciudades donde hay demanda de cupos y elevados ingresos.

En resumen, en 1977 existían 54 universidades aprobadas: 21 oficiales y 33 privadas. Si se cuentan las que están pendientes de aprobación, se pueden enumerar 85: 32 oficiales y 53 privadas<sup>9</sup>.

Según el DANE, el porcentaje de matriculados en el sector privado va aumentando hasta superar al oficial: 46.45% en 1970, 48.53% en 1971, 48.19% en 1972 y 53.71% en 1973.

Según Molina, en 1935 la participación estatal en la enseñanza universitaria era de un 71.3% porcentaje que se mantiene hasta 1950, para descender a 59.3% en 1960, 54.5% en 1970 y 50.8% en 1977.

Todo esto indica una creciente privatización del nivel superior de la educación: el plan "Para cerrar la brecha" del presidente López Michelsen fija unas pautas que significan entre líneas un apoyo a la privatización de la enseñanza superior al pretender independizar los presupuestos de las universidades oficiales del presupuesto nacional. Se desea la autofinanciación, que las condena a la asfixia: adjudicación de baldíos, matrículas según costos reales, transferencia a ICETEX de parte de los fondos de financiamiento de las Universidades para aumentar los préstamos, la búsqueda de recursos propios de las regiones para financiar las universidades regionales.

<sup>9</sup> Molina, 1978, p. 45.

Molina opina que la multiplicación de las universidades y la aparición desmedida de universidades privadas se deben a múltiples factores: el crecimiento demográfico, la amplitud de la libertad de enseñanza y la incapacidad del Estado para atender a las solicitudes, la falta de entidad central planificadora, la laxitud de los requisitos legales para la apertura de una universidad, la política limitacionista de las universidades oficiales en los últimos 30 años que obliga a muchos a refugiarse en la Universidad privada (Molina propone doble jornada universitaria y carreras nocturnas), diferencias ideológicas, intereses clientelistas de caciques regionales, prestigio regional y el factor del lucro económico (que produce, según frase de Molina, "un mercado negro universitario")<sup>10</sup>.

En el apoyo gubernamental a la privatización de la Universidad influye la creciente politización del estudiantado de la Universidad oficial; el movimiento estudiantil se constituye en una fuerza de oposición al Frente Nacional situando a la Universidad en el centro de los problemas políticos del régimen, sobre todo en el gobierno de Pastrana en los años 1971 y 1972. Pero el movimiento estudiantil da la impresión, dice Lebot, de girar sobre sí mismo y en el vacío, sin poder movilizar ningún sector de la población, debilitado por sus divisiones internas que reflejan la multiplicación de los grupos y tendencias de la izquierda, llegando incluso "a una pérdida de audiencia al interior mismo de las universidades"<sup>11</sup>.

La represión del movimiento estudiantil también fue muy fuerte bajo el gobierno de Lleras Restrepo; la Universidad Nacional es ocupada militarmente en 1966. La crisis mayor provocada por el movimiento estudiantil se produce en febrero de 1971 en la Universidad del Valle con numerosos muertos; la huelga estudiantil se extiende por todo el país: se pide la abolición de los Consejos Superiores Universitarios, la liquidación del ICFES, la financiación estatal de las universidades, el reconocimiento del carácter rector de la Universidad Nacional en el campo de la educación superior, la imposición a las universidades privadas de las mismas normas de organización estudiantil y profesoral de las universidades públicas, la revisión de contratos con entidades extranjeras, etc. El programa mínimo re-

<sup>10</sup> Molina, 1978.

<sup>11</sup> Lebot, 1976, p. 61.

toma, dice Lebot, las reivindicaciones democráticas de algunos sectores liberales <sup>12</sup>.

Los ministros de defensa y educación rechazaron este plan mínimo, pero Luis C. Galán hace suyos algunos de sus puntos en su proyecto de reforma universitaria: supresión del ICFES, aumento de la representación estudiantil y profesoral en los consejos universitarios, introducción de esta representación en las universidades privadas, control y publicación de contratos firmados con entidades extranjeras, mayor papel de las Universidades públicas en la política universitaria general, ya que se buscaba hacer realidad el carácter rector de la universidad pública. Por supuesto, este proyecto encontró fuerte oposición entre los rectores de las universidades privadas y no pasó del debate parlamentario <sup>13</sup>.

El ensayo de cogobierno en la Universidad Nacional termina en el fracaso: en octubre de 1971 se decide la creación de un "organismo provisional" de gobierno de la universidad donde estudiantes y profesores constituían la mayoría. El 3 de noviembre se retiran las tropas después de una ocupación de 3 meses. El 16 tienen lugar las elecciones con fuerte participación del estudiantado y una aplastante victoria de la tendencia maoísta (JUPA) a pesar del llamado a la abstención de grupos de extrema izquierda y anarquistas. Pero el 26 de noviembre, con motivo de la puesta en marcha del organismo, se desata la violencia en la universidad: el carro del ministro es incendiado. Para Lebot, "de estos hechos son responsables principalmente los grupos que rehúsan toda colaboración con el poder, grupos cuya influencia y beligerancia irá en aumento en los meses siguientes" <sup>14</sup>. El nuevo rector, Arias de Greiff, jugará el juego de la cogestión, pero encontrará resistencia entre los militares y será desautorizado por el gobierno, lo que lo obligará a renunciar en abril de 1972: "Esta última fecha marcará el fin de la experiencia de la cogestión, que se hace imposible, debido al endurecimiento de las posiciones de parte y parte (estudiantes y gobierno), continúan los conflictos en casi todo el país (comprendida la Universidad Nacional) y, sobre todo, la nueva situación de fuerza en la cual se encuentra el gobierno después de

<sup>12</sup> Lebot, 1976, p. 67.

<sup>13</sup> Lebot, 1976, p. 67.

<sup>14</sup> Lebot, 1976, p. 67.

las elecciones parlamentarias y departamentales del 16 de abril marcadas por la victoria de los partidos tradicionales”<sup>15</sup>. El nuevo ministro de educación, Juan Jacobo Muñoz, y el nuevo rector, Luis Duque Gómez, significan un cambio total; se disuelve el organismo provisional de gobierno de la Universidad, se crea un Consejo Superior autoritario, se expulsan profesores y alumnos, se desvertebra el movimiento estudiantil y se regresa a la “normalidad académica: “El año de 1973 conoce un desarrollo casi normal de las clases (a excepción de las facultades de ciencias humanas, cerradas en la mayoría de las universidades), hecho extraordinario después de muchos años a costa del rechazo de toda función crítica de la universidad, de la limitación de las libertades académicas, de una gestión autocrática y de una política favorable a las universidades privadas con detrimento de las universidades públicas, las cuales entran en un ciclo de crisis financieras crónicas”<sup>16</sup>.

El balance que hace Lebot del movimiento estudiantil es negativo: dividido entre reivindicaciones autonomistas salidas de Córdoba, la tentativa nunca realizada de aliarse a los movimientos populares y la tendencia a una acción inmediatista, el movimiento estudiantil desemboca en enfrentamientos con las fuerzas militares y no puede superar las contradicciones y ambigüedades de su medio. El resultado es que la Universidad, lejos de recuperar su autonomía, depende cada vez más del Gobierno y del fisco estatal; las tentativas de superar su aislamiento e integrarse a la lucha popular, han fracasado: “La repetición del engranaje movilización-represión-desmovilización, ha sido saldada por la muerte de varios estudiantes”. Pero Lebot reconoce que el movimiento estudiantil ha sido “el lugar, el amplificador o detonador, de una oposición a un régimen, que se esforzaba en limitar las posibilidades de expresión, de movilización y de organización populares”<sup>17</sup>.

### *La planeación educativa ante la educación privada*

El Frente Nacional representó un intento de racionalizar y planificar la educación de acuerdo con las necesidades del país.

<sup>15</sup> Lebot, 1976, p. 67-68.

<sup>16</sup> Lebot, 1976, p. 68.

<sup>17</sup> Lebot, 1976, p. 68-71.

Desde 1956 se trabaja en la elaboración de un plan educativo, en 1957 se formula el primer plan integral de educación para 1957-1962, siguiendo las recomendaciones de los estudios de las misiones extranjeras (BIRF, Currie, Lebret, Chailloux, CEPAL, UNESCO en el Plan para erradicar el analfabetismo-1956).

Uno de los estudios, el informe Lebret sobre educación, criticaba la mala distribución del gasto público en educación, que producía como consecuencias la descoordinación y la falta de una planeación a largo plazo.

El régimen administrativo está viciado dentro de su estructura y en sus elementos. Una distribución de cargas entre la Nación, los Departamentos y Municipios, proveniente del pasado y que no corresponde a la actual fase histórica de Colombia: en el plano del Ministerio de Educación, cierta dispersión de funciones e insuficiente coordinación entre las diversas secciones o departamentos, como también la ausencia de una planeación a largo plazo y una perspectiva de conjunto sobre la evolución y el progreso de la enseñanza; desde el punto de vista gubernamental, ausencia de contactos efectivos entre los Ministerios que directa o indirectamente contribuyen a la educación del país. Tales son las deficiencias que pueden señalarse en cuanto a las instituciones. El personal de estas instituciones no carece de capacidad, pero con frecuencia le falta técnica suficiente ante los problemas de su cargo y los muy frecuentes cambios hacen imposibles los trabajos de larga duración: la improvisación y la inestabilidad constituyen 2 males que conviene remediar<sup>18</sup>.

El Plan Quinquenal de Educación (1957-1962) crea una oficina general de planeamiento educativo en el Ministerio de educación y establece una serie de colegios-piloto para la experimentación de las reformas de los planes de estudio (pero en 1962 se implantará un plan distinto al experimentado). Según Lebot, el plan era "concreto, pragmático y bastante completo" pero solo en el papel. En 1967, un experto de la UNESCO analizaba el resultado del plan: de sus 391 recomendaciones básicas, se habían cumplido integralmente 121 (entre ellas el SENA, la reestructuración administrativa del ministerio de Educación, la reforma de planes y programas), parcialmente 59 y nada de las 211 restantes. Los planes parciales se cumplían menos: de 43 planes elaborados por la oficina de planeación del ministerio de

<sup>18</sup> En Lebot 1971, p. 78.

educación entre 1957 y 1967, solo 10 han tenido "alguna aplicación" <sup>19</sup>.

Uno de los problemas del plan quinquenal era su posición frente a la educación privada, pues aceptaba prácticamente que el Estado solo debía suplir las deficiencias del sector privado en este campo: "el Estado solo debería asumir la responsabilidad de la orientación y ofrecer los servicios que la iniciativa privada no puede atender" <sup>20</sup>.

El plan presentaba a la CNCC, Confederación Nacional de Colegios Católicos (actual CONACED) como una garantía para el Estado y pedía su participación "en todos los estudios y reformas educativas del presente y del futuro". Como aplicación de esta política, a fines de 1957, fueron invitados representantes de la educación privada a formar parte de la oficina de Planeamiento del ministerio; en 1958, 6 establecimientos privados de la Iglesia fueron incluidos en el plan de colegios-piloto establecidos por la Junta Militar (junto con 20 colegios oficiales).

En junio de 1958, los colegios privados rechazaron el plan de estudios del ministerio para los colegios-piloto y se produjo un conflicto con la CNCC (actual CONACED) y con la comisión de educación del episcopado, SENALDI (Secretaría Nacional de Educación de la Iglesia). Según Lebot, se logró un acuerdo aparente por el cual los 5 colegios católicos se reintegraron teóricamente al plan pero en la práctica no continuaron desempeñando el papel de colegios-piloto, "imposibilitando así la aplicación del plan piloto a todos los establecimientos de todos los niveles en el país, como se había programado para 1962" <sup>21</sup>.

En 1959 se presenta un nuevo conflicto por la congelación de matrículas y pensiones del sector privado, que los colegios católicos, según Lebot, no tienen en cuenta. En 1966, la CNCC logra la anulación por el Consejo de Estado de un decreto que ordenaba el control oficial de los libros de texto en todos los establecimientos. En 1962, la CNCC se había opuesto al plan de estudios actualmente vigente (decreto 45 de 1962) porque imponía

<sup>19</sup> Lebot, 1972, p. 137.

<sup>20</sup> Lebot, 1971, p. 113.

<sup>21</sup> Lebot, 1971, p. 113.

un bachillerato exclusivamente científico al suprimir al latín e intensificar la Química y Ciencias Naturales en perjuicio del francés, la filosofía y las Ciencias Sociales.

En febrero de 1967 se crea la Junta reguladora de pensiones y matrículas del Ministerio de educación y juntas seccionales; aunque la CNCC la combate decididamente, no logra hacer derogar el decreto.

Lebot opina que el sector privado dificulta las reformas educativas: "En conclusión, se puede decir que la existencia de un sector privado muy fuerte y organizado (hasta mayoritario a nivel de enseñanza media) dificulta la aplicación de las reformas educativas: el sector privado ofrece una gran resistencia a las reformas del ministerio"<sup>22</sup>.

Robert Arнове comenta así el problema subyacente al control de textos: "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 enseñanza"<sup>23</sup>.

Según Arнове, el Frente Nacional no tuvo una política coherente frente a la autonomía de la educación privada: "Las vacilaciones del Frente Nacional frente a la educación privada, reflejan una larga tradición de conflictos entre liberales y conservadores en relación con el control de la Iglesia y el Estado por la educación. La educación privada, sin embargo, tienen 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 seglar, fueron resistidos efectivamente desde 1958 hasta 1974"<sup>24</sup>.

Así el plan de educación 1970-1973 hablaba de la integración de la enseñanza privada y oficial pero esto nunca se concretó

<sup>22</sup> Lebot, 1971, p. 114.

<sup>23</sup> Arнове, 1978, p. 26.

<sup>24</sup> Arнове, 1978, p. 26.

en programas específicos. Lebot anota que "el fracaso de muchos de los planes del decenio anterior se debe, entre otros factores, al hecho de que la enseñanza privada se ha desarrollado según sus propias normas, sin integrarse a sus planes. Las clases privilegiadas envían a sus hijos a los establecimientos privados, y se desinteresan de la implementación de un sistema educativo eficiente e igualitario"<sup>25</sup>.

La resistencia exitosa del sector privado a las reformas educativas refleja la extensión de la educación privada, sobre todo en el sector de la educación media. El actual Mons. Rubén Buitrago daba en 1963 las siguientes estadísticas sobre la educación católica: al 11.2% de los alumnos en educación primaria, el 42.8% de los alumnos de educación media y el 87.7% de los preescolares. (El sector privado no católico tenía el 3.8% de los preescolares, el 3.6 de los alumnos de la primaria y el 15.8% de los de bachillerato).

El concepto de educación católica utilizado aquí es muy ambiguo: se considera como tal lo dirigido por sacerdotes diocesanos (8.5%), por religiosos (15.4%), religiosas (30.4%) y seglares católicos (45.7%)<sup>26</sup>.

Según el censo educativo del DANE (1968), el sector privado contaba con el 85.2% del alumnado preescolar, el 19% de la primaria, el 53.5% del alumnado de bachillerato y el 47.0 de los universitarios<sup>27</sup>. Jaime Rodríguez calculaba para Bogotá un 20.2% de colegios oficiales, un 33.7% de colegios de la Iglesia y un 46.1% de colegios privados. (La muestra no es representativa de la nación donde el 46.7% de la secundaria pertenece al sector oficial; además, la muestra excluye la enseñanza agropecuaria, vocacional, artística, de enfermería, lo mismo que los colegios oficiales dirigidos por religiosos y los colegios nocturnos).

Es claro el predominio del sector privado en el nivel preescolar según los datos del censo educativo de 1968: el 82% del total de alumnos y el 60% en el Distrito Especial, Antioquia, Valle y Atlántico. La oficina asesora de la educación preescolar en el ministerio de educación confesaba que prácticamente la educa-

<sup>25</sup> Lebot, 1972, p. 99.

<sup>26</sup> Lebot, 1971, p. 101.

<sup>27</sup> Lebot, 1971, p. 108.

ción preescolar estaba en manos del sector privado. En el nivel de primaria, la educación privada contaba con el 21.5% de los establecimientos y el 19.0% de los alumnos (sin contar las escuelas de los territorios de misiones). La educación primaria privada es básicamente urbana: cuenta con el 88.3% del alumnado; en el sector oficial, la primaria urbana tiene el 57.6%). Pero el problema se agrava si se considera que solo el 19% de los matriculados en el sector primario oficial terminaba primaria en 1961, contrastando con el 78% en el sector privado. (En el campo, la deserción en el sector de primaria oficial es todavía mayor)<sup>28</sup>.

En secundaria, el 53.5% de los alumnos pertenecía al sector privado, aunque últimamente ha decrecido la participación relativa al sector por el programa de los INEM. Sin embargo, la preponderancia se hace mayor en los grandes centros urbanos: el 70% del bachillerato privado se concentra en Bogotá, Antioquia, Valle y Atlántico (que solo cuentan con el 40% del bachillerato oficial). En cambio, en 17 departamentos el bachillerato oficial supera al privado: Chocó, Guajira, Cesar y Risaralda, el 70% del total pertenece al sector oficial. Los casos más contrastantes son los de Bogotá (87.9 del sector privado y Guajira con 87.6% del sector oficial).

La participación relativa del sector privado en los niveles de educación agropecuaria y complementaria aumentan de 1960 a 1968: el sector agropecuario privado pasa del 2.8% al 22.1% y el sector complementario del 28.6% al 44.2%. La enseñanza comercial está dominada por el sector privado: 76.5% del total.

Las leyes colombianas favorecen el desarrollo de la educación privada: la constitución colombiana otorga al Estado "la suprema inspección y vigilancia de los institutos docentes, públicos y privados". Esta función se ejerce por medio de la exigencia de requisitos para la licencia de funcionamiento de nuevos planteles, la inspección de los establecimientos que soliciten aprobación de estudios, la fijación de los planes de estudio, de programas y del calendario escolar. La realidad de la intervención oficial en el sector privado es casi nula: "La realidad es que la intervención del Estado en relación al sector privado, se ejerce de manera simplemente administrativa y formal. Consiste, por una parte, en exigir documentos y certificados que rutinizan la tarea del personal del Ministerio y de las secretarías de educa-

<sup>28</sup> Lebot, 1971, p. 110.

ción y, por otra parte, en la Inspección... En consecuencia, el "Laissez-Faire" es la verdadera ley del sector privado"<sup>29</sup>. Lebot subraya que no existe ninguna oficina del Ministerio encargada de coordinar las relaciones con el sector privado: las relaciones del ministerio con los colegios privados es casi de tipo informal.

Lebot subraya las consecuencias para la planeación educativa que tiene esta actitud del gobierno frente al sector privado: "La planeación educativa tal como se ha desarrollado se caracteriza también por su "olvido" del sector privado, hecho más notable todavía en los niveles de la primaria y la secundaria que a nivel universitario. Las causas esenciales de esta situación residen en la tradición educativa del país y en las leyes vigentes, en la fuerte oposición de este sector a la intervención del Estado y en su poder como grupo de presión.

La consecuencia en cuanto al papel que la educación privada juega dentro de la educación colombiana y, más generalmente, dentro de la sociedad nacional, ha sido la que se señala en el informe de la CEPAL ya citado "al no discutirse expresamente la política que se seguirá en la materia ni adoptarse decisiones respecto a ella, la consecuencia es mantener el *Statu quo* por considerarlo deseable o porque no se desea discutir si en efecto lo es"<sup>30</sup>.

Además, el sector privado está bien organizado en la defensa de sus intereses: CONACED, Confederación Nacional de centros docentes (antes Confederación de colegios católicos) contaba en 1968 con 25 federaciones, 850 colegios, 17.500 profesores y 575.000 alumnos (en 1971, afirmaba contar con 965 colegios; ANDERCOP (Asociación Nacional de Colegios Privados, dirigidos por seculares) contaba entonces con 10 filiales, 800 colegios (250 en Bogotá) y 230.000 alumnos. Las dos federaciones cubrían más del 85% del sector privado. En Bogotá, tiene también sede SENALDI, (Secretaría Nacional de Educación de la Iglesia), comisión de educación del episcopado colombiano, y la CIEC, Confederación Interamericana de Educación Católica, que vinculan a CONACED con el CELAM (Consejo Episcopal Latinoamericano) y la CLAR (Conferencia Latinoamericana de Religiosas), cada uno de los cuales tiene una secretaría de

<sup>29</sup> Lebot, 1971, p. 109.

<sup>30</sup> Lebot, 1971, p. 120 - cita el informe de CEPAL, aparecido en el Boletín del DANE, No. 230 de septiembre 1970.

educación. Lebot opina que "la concentración de estos organismos con sede en Bogotá, y las relaciones estrechas existentes entre ellos constituyen, sin duda, uno de los factores que hacen de Colombia el país de América Latina en cuyo sistema educacional la Iglesia tiene mayor influencia" (Jaime Rodríguez, op. cit., 1967, p. 39)"<sup>31</sup>.

Pero según opina el P. Jaime Rodríguez, S.D.B.<sup>32</sup> en el sector oficial y en el sector privado seglar, la influencia eclesiástica es bastante menor que se podría suponer por la lectura del Concordato de 1887, vigente hasta 1973.

Según el concordato de 1887, tenía razón Uribe Misas, defensor acérrimo de la educación católica el afirmar que "No es posible entre nosotros regentar ninguna cátedra con un criterio racionalista o con un criterio acatólico o anticatólico, pues el Estado Colombiano confió en buena hora la guarda del orden cristiano y la preservación de la moral católica en el campo de la educación"<sup>33</sup>. Mucho más amplia era la influencia de la Iglesia en los territorios de misión: los convenios de Misiones de 1902, 1928 y 1953 (válido hasta 1978) convertían a los jefes de la misión en empleados oficiales encargados de la educación en las zonas dando a la Iglesia la exclusividad de la educación. El Nuevo Concordato, firmado en 1973, modificó esta situación: en los territorios de misión, la Iglesia colabora con el sector educativo oficial mediante contratos ajustados a criterios acordados en común entre el Gobierno Nacional y el Consejo Episcopal. Se crea una comisión mixta permanente para reglamentar, programar y vigilar la promoción de los indígenas y población de zonas marginadas.

Estas medidas muestran "un interés evidente por atenuar la injerencia y autonomía de la Iglesia en lo que respecta a la educación en estos territorios"<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Lebot, 1971, p. 112-113.

<sup>32</sup> Cfr. J. Rodríguez, *Religión y cambio social en el bachillerato colombiano U. Nal.*, Bogotá, 1967 p. 39 y *Educación católica y secularización en Colombia*, Bogotá, CIEC, 1970 -p. 57 y 87.

<sup>33</sup> Uribe Misas, *La libertad de enseñanza en Colombia*, Bogotá, SENALDI, 1962, p. 413.

<sup>34</sup> Crespo Virgilio y Beatriz Rodríguez de Crespo, 1977, p. 149, *Iglesias, Educación y lucha de Clases en Colombia*", Bogotá, Ed. América Latina, 1977.

El sector privado y especialmente el sector eclesiástico constituyen poderosos grupos de presión frente al intervencionismo estatal en materia educativa, cuyas medidas frenan legalmente o con formas de resistencia pasiva. La mentalidad del sector privado se evidencia en la posición asumida frente a las reformas que el gobierno presentó al Congreso en 1970, siendo ministro de educación Luis Carlos Galán Sarmiento. CONACED y la comisión de educación de la Conferencia de religiosos comentaban que los proyectos gubernamentales partían de un apriori injusto, "al discriminar entre colegios de pobres y ricos, presumiendo que todos los colegios privados son colegios de ricos... se parte también del supuesto de que la educación privada es un pingüe negocio sin haber verificado estudios serios y comparativos sobre costos en el sector oficial y privado. En varios de los proyectos se pide un sacrificio económico a la educación privada inmediato y muy claro, sin que aparezca el esfuerzo del Estado, inmediato y claro con el mismo orden económico"<sup>35</sup>.

Las reformas de Luis C. Galán, que tendían a la expansión de las oportunidades educativas para las menos favorecidas a nivel urbano y rural, fueron objeto de gran controversia. La reforma universitaria quería reformar el sistema de gobierno de la Universidad disminuyendo la representación del sector público, Iglesia y Empresa privada en los Consejos universitarios e incrementando la participación de las bases universitarias. El debate en torno a las propuestas de Galán mostró "lo inadecuado del sistema educativo que el mismo ministro de educación definió como un "instrumento de discriminación y privilegio". La oposición del sector privado, de la ANAPO y "una preocupación creciente dentro del Frente Nacional por la crítica acerba contra sus políticas educativas pasadas, "muestran la incapacidad del gobierno para obtener el apoyo político necesario para las reformas: los proyectos de reforma son derrotados y el Ministro Galán es sustituido. El fracaso de las políticas reformistas hacen que el gobierno dirija su atención a programas con impacto político a corto plazo"<sup>36</sup>.

Las reformas de Galán proponían ofrecer "becas hasta por el 10% del total de matrículas para niños pobres; la creación de asociaciones de profesores y padres de familia, tanto en el sec-

<sup>35</sup> Lebot, 1971, 114, cita a Cultura, periódico de CONACED, oct. 1970.

<sup>36</sup> Arnove, 1978, p. 31.

tor 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”<sup>37</sup>.

La posición de ANDERCOP es todavía más radical en la defensa de la libre iniciativa en materia educativa: para ellos, la función central de la educación es el control de la juventud. Los padres de familia no pueden ya cumplir esta función por el debilitamiento de la autoridad paterna y las condiciones de trabajo de los padres de clase media y alta. Se rechaza así el proyecto sobre la intervención de las asociaciones de padres de familia: “¿Cómo pueden los padres de familia entrar a gobernar el complejo engranaje de un plantel educativo, si sus propios hogares se encuentran en crisis?”<sup>38</sup>.

Contra el servicio cívico obligatorio, ANDERCOP opina que el control de la juventud por los educadores (privados, se entiende) significa quizá la preservación de los hijos de clase media y alta del contacto con la clase baja: “se pretende borrar las barreras socioeconómicas de nuestras juventudes y encontramos que a la crisis de autoridad paterna que afrontan todas nuestras clases sociales, en especial las más elevadas, vamos a agregar el choque de éstas con los problemas que afrontan las clases menos favorecidas, víctimas del hambre, la promiscuidad y el resentimiento. ¿Qué podrá resultar de este choque tan violento?”<sup>39</sup>.

ANDERCOP supone que los padres de familia de los estratos medio y altos escogen la educación privada con el fin de educarlos en un ambiente de “paz y armonía social evitando los conflictos que se presentan en otras entidades educativas”.

De acuerdo con ese supuesto, rechaza el servicio cívico obligatorio: “ningún padre de familia permitiría que su hija o hijo, educados con esmero y cuidado, fueran enviados a recibir ese impacto tan perjudicial para su mente en formación, como sería

<sup>37</sup> Arnove, 1978, p. 26.

<sup>38</sup> En Lebot, 1971, p. 114.

<sup>39</sup> En Lebot, 1971, p. 114.

entrar en contacto con las denominadas zonas negras de las ciudades, con todas sus lacras sociales y los peligros que en ellas se encuentran”<sup>40</sup>.

El tema central del comunicado de ANDERCOP es el rechazo de la intervención estatal dentro de la empresa privada: en nombre de la libertad de empresa, rechazan el cupo obligatorio de becas, las asociaciones de padres de familia, etc.: “Si vivimos dentro de un régimen de libre empresa, ¿quién va a admitir esta intromisión en el manejo de sus propios haberes? ¿Aceptarían los transportadores que los usuarios les fijaran la cuantía de sus ganancias o la forma como deben analizar sus inversiones?... Declaremos que no aceptamos la coadministración, por cuanto nuestros colegios son empresa privada y la empresa privada es el fundamento de nuestra democracia”<sup>41</sup>.

El proyecto sobre el “pleno empleo de lotes o aulas” es considerado por ANDERCOP como “clásica violación de domicilio”. Se concibe la educación en términos del liberalismo manchesteriano más clásico: “Un plantel privado ha sido formado con el constante y dedicado trabajo de sus dueños; es el fruto de sus desvelos y de los sacrificios de largos y abnegados años de magisterio. A él se ha incorporado el pequeño patrimonio familiar, la inteligencia, el trabajo, el espíritu de servicio y el idealismo del verdadero educador, que en un momento dado dejó de servir al Estado, para librarse de la persecución política, la intriga partidista o la frustración de sus aspiraciones profesionales. En síntesis, es un capital privado vinculado al progreso del país que escasamente ha retribuido el trabajo de sus gestores y ha producido los más altos dividendos para el desarrollo nacional...”<sup>42</sup>.

En cuanto al influjo externo, ANDERCOP se muestra partidaria del “Laissez passer” en la defensa de la cultura nacional, al menos en las relaciones con los países “bajo cuyo árbitro de influencia nos desenvolvemos a cambio de nuestros recursos naturales”<sup>43</sup>.

Los postulados del sector educativo privado aparecen resumidos en Lebot, que los toma al pie de la letra de Uribe Misas,

<sup>40</sup> En Lebot, 1971, p. 114-115.

<sup>41</sup> En Lebot, 1971, p. 115.

<sup>42</sup> En Lebot, 1971, p. 115.

<sup>43</sup> En Lebot, 1971, p. 115.

caracterizado defensor de la educación privada: "La enseñanza secundaria debe ser costeada por los padres, y los establecimientos acordarán un cierto número de becas para los alumnos pobres de inteligencia excepcional". En otros términos, un alumno pobre, para hacer estudios secundarios (y con mayor razón aún para hacer estudios superiores), tiene que ser excepcionalmente inteligente, mientras a los alumnos de las clases favorecidas sólo se les pide que sus padres paguen.

La educación privada constituye el sector educativo central frente a la educación oficial, la cual debe limitarse a un "carácter subsidiario o supletorio".

Esto significa que el Estado debe limitarse a suplir a los padres cuando ellos no puedan pagar al costo de la educación privada a sus hijos, y a dar los tipos de enseñanza que el sector privado no puede o no quiere dar<sup>44</sup>.

Estos postulados reflejan claramente una concepción clasista de la educación que tiende a bloquear la movilidad social a través de la educación: "hacer de la educación un asunto de la familia antes que del Estado conduce a proporcionar una educación diferenciada según la clase social de sus padres, la que conlleva no solo la transmisión, a los hijos, de los valores de clase de los padres, sino también la imposibilitación (sic) de una significativa movilidad social por la educación"<sup>45</sup>.

La educación privada tiene un reclutamiento social más elevado, sus alumnos tienen actitudes menos democráticas y sus niveles de secundaria son los canales casi necesarios para el acceso a la Universidad: de las escuelas primarias privadas salían, según el censo de estudiantes de 1967, el 89% de los estudiantes de los Andes, el 87% de los de la Javeriana y el 61% de los de la Nacional.

Esto le permite concluir a Lebot que la "enseñanza privada es una institución que juega un papel determinante en el proceso de selección de las élites, que se confunde con el de la conservación de la estructura social vigente"<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Lebot, 1971, p. 117 - las citas internas son tomadas de Uribe Misas, 1962, p. 92 y 98, respectivamente.

<sup>45</sup> Lebot, 1971, p. 117.

<sup>46</sup> Lebot, 1971, p. 116.

En cuanto al reclutamiento social de los alumnos del sector privado, el estudio de Jaime Rodríguez<sup>47</sup> permite precisar que en Bogotá los alumnos de estrato social más alto se localizan en los colegios privados no católicos; los colegios de la Iglesia tienen una clientela parecida al promedio, "los estratos más favorecidos de la clase media" y en los colegios oficiales dominan los alumnos de clase media-media. La representación de los estratos "medio-bajo" y "bajo" es ínfima en cualquier tipo de educación<sup>48</sup>.

## PLANEACION EDUCATIVA E INFLUJO EXTERNO

Otro de los problemas de la planeación educativa en Colombia es su subordinación a la búsqueda del crédito internacional: esto se ve claramente en el caso de los INEM y da cabida a una gran participación de organizaciones internacionales, gobiernos, fundaciones privadas y universidades.

Para Lebot, los planes educativos de primaria y secundaria (sobre todo de la 1a.) "no son en la mayoría de los casos sino vitrinas destinadas a los organismos internacionales o a la opinión pública nacional. Las autoridades poco se preocupan por su realización"<sup>49</sup>. En realidad, sus intereses verdaderos se encaminan más a la financiación de programas limitados pero directamente vinculados a las necesidades de la economía que a financiar la expansión de la educación primaria. Por eso, fuera del SENA y los INEM, ningún programa tuvo financiación externa de importancia.

La planeación abre el camino a misiones de la AID, OIT, UNESCO, BIRF, OEA, la Organización Panamericana de la salud, Milibank, Memorial Foundation, Misiones de Alemania y Francia. Hay estudios sobre recursos humanos en ICETEX, Planeación Nacional, SENA, Ministerio de trabajo y Salud, ASCOFAME, etc.: tratan de analizar las necesidades en recursos humanos en los diversos sectores de la economía nacional y hacer recomendaciones para la planeación de la educación en base a dichas necesidades. Esta orientación lleva a concentrar

<sup>47</sup> Educación católica y secularización en Colombia, CIEC, Bogotá, 1970, p. 70.

<sup>48</sup> En Lebot, 1971, p. 116.

<sup>49</sup> Lebot, 1971, p. 94.

esfuerzos en el desarrollo de la enseñanza técnica de nivel medio (SENA e INEM) y la enseñanza universitaria.

Arnove insiste también en que la planeación educativa es para uso externo y refleja la influencia externa: la planeación es un "elemento esencial de colaboración con los organismos internacionales y las agencias extranjeras en el sector. En realidad, ha servido más para dar a estos organismos una cierta imagen de las necesidades educativas del país, que para la aplicación de soluciones a los problemas existentes"<sup>50</sup>.

Arnove subraya que la magnitud de la ayuda extranjera otorgó a las agencias foráneas suficiente influencia para poder orientar sustancialmente las políticas educativas e introducir, en muchos casos, innovaciones inapropiadas para la solución de los problemas. Según este autor, la relativa estabilidad política de Colombia proporcionó un clima propicio para que las agencias internacionales escogieran a Colombia como país piloto para probar sus concepciones educativas.

Así, cuando los préstamos extranjeros exigen una contrapartida nacional, están dirigiendo el gasto público educativo: así la AID se negó a que se crearan bibliotecas públicas en ciudades pequeñas, como proponía Planeación Nacional. Un empleado de la AID, encargado de gestionar un préstamo afirmaba: "El punto crucial del préstamo es inducir a los colombianos a gastar su dinero en las áreas que nosotros consideremos prioritarias"<sup>51</sup>.

Así, en la década de 1960, las agencias externas consideraban que era prioritaria la educación superior: prestaron 25 millones de dólares para la universidad. Al final de la década, consideraron que lo prioritario era la diversificación de la educación secundaria y la ayuda extranjera se volcó sobre los INEM. En la década de 1970, la ayuda extranjera se canalizó hacia los centros de desarrollo rural, la capacitación del magisterio, la

<sup>50</sup> Arnove, 1978, p. 42.

<sup>51</sup> Arnove, 1978, p. 42.

planeación e investigación educativa y la administración de la información educativa.

En 1972 se intenta controlar por decreto la "cooperación internacional" de manera que esté de acuerdo con el plan nacional de inversión pública y forme parte del presupuesto regular: además, se centraliza la autoridad sobre el uso de los fondos extranjeros en Planeación Nacional y el respectivo ministerio: la unidad de recursos humanos de la oficina nacional de Planeación negocia los préstamos extranjeros en nombre de todo el sector educativo (antes las agencias externas negociaban separadamente con cada institución).

Pero Arnove señala un problema: la oficina de Planeación depende ella misma de los fondos extranjeros para su subsistencia y el control de otras instituciones. Según este autor, la ayuda externa no ha modificado las presiones sobre el Frente Nacional para desarrollar un sistema educativo de acuerdo con los recursos económicos del país y que respondiera a los problemas urgentes de los grupos más desfavorecidos. Pero el Frente Nacional prefirió prestar modelos extranjero, a tener que enfrentarlos en un terreno que no le era propicio<sup>52</sup>.

Otra característica de la Planeación educativa en Colombia es por lo general, su falta de integración con un plan general de desarrollo y la falta de coherencia entre los diversos programas educativos. Esto, junto con la autonomía del sector privado antes comentada y el carácter de vitrina para el uso externo, hacen que el desarrollo real del sistema educativo siga esquivando las tentativas de control y racionalización.

Así opina Christopher Dougherty en su trabajo sobre el futuro de la educación colombiana: "La presente configuración del sistema educativo colombiano ha sido determinado entonces por la interacción desorganizada de un número de fuerzas políticas, sociales y económicas que obran a intensidades desiguales durante períodos cortos de tiempo. Sin duda, muchas buenas decisiones han sido alcanzadas y realizadas sobre una base ad hoc. Sin embargo, es inevitable que la falta de prioridades claras, basadas sobre criterios explícitos y objetivos, haya impedido la búsqueda de cualquier política estable y coherente respecto de la educación con el resultado de que el siste-

<sup>52</sup> Arnove, 1978, p. 43.

ma educativo no satisface actualmente, tan bien como debiera, las necesidades del país”<sup>53</sup>.

Las reformas de Lleras Restrepo en 1968 buscan fortalecer la intervención del Estado en varios sentidos. En el aspecto educativo, la creación de los institutos descentralizados y los programas de distribución de ingresos con las secretarías departamentales de educación buscan concentrar la política y la supervisión general de las actividades educativas en el ministerio de educación nacional dejando a las autoridades locales la implementación de las políticas y la administración de rutina del sistema educativo. Las reformas de 1968 fortalecen los mecanismos de planeación educativa con la creación de la unidad de recursos humanos del Departamento Nacional de planeación y el ICOLPE (Instituto Colombiano de Investigación Educativa), que fue suspendido en 1976 y cuyas funciones pasaron a la Universidad Pedagógica de Bogotá. A partir de 1970-1971, se llega a un cambio de la naturaleza del planeamiento educativo, que se ocuparía de la formulación de formas alternativas de organización del sistema educativo y del diseño de estrategias para implementarlas.

A pesar de la entrega de la planeación educativa al Departamento Nacional de Planeación, ésta sigue dependiendo de los organismos internacionales tanto en su concepción (el plan de desarrollo del sector educativo 1970-1973 se inspira en el diagnóstico y las recomendaciones del informe Seers-OIT) como en su aplicación que gira en torno a los INEM, realizados con los préstamos del Banco Mundial.

Una idea directriz del plan 1970-1973 es la integración de niveles escolares en 2 grandes módulos: la educación básica (9 años) en las concentraciones escolares rurales y urbanas y la educación profesional en 3 ciclos: el ocupacional (2 a 3 años) en los INEM (Instituto nacional de educación media diversificada y sus satélites y el SENA), el tecnológico (2 a 3 años) en los ITAS, (Institutos Tecnológicos Agropecuarios) Colegios Mayores e institutos tecnológicos y el universitario. Esto obedece a la preocupación de establecer múltiples salidas al mercado de trabajo.

Otra directriz del plan es que, después de haber implantado polos claves caracterizados por una tecnología educativa de alta

<sup>53</sup> En revista de Planeación y desarrollo, marzo 1971, p. 4 citado por Lebot 1971, p. 94.

densidad de capital y divisas (INEM, COLCIENCIAS), debería lograrse el desarrollo en la difusión y aplicación de pequeñas y limitadas innovaciones en múltiples puntos del sistema. Lebot se preguntaba si esas innovaciones se iban a dar en la dirección de los polos estratégicos o se iban a aceptar 2 tipos de educación: uno sociocultural, con el fin de adaptar las masas marginadas a la sociedad, y otro tecnológico, que correspondía a las necesidades de la economía pero no a las de integración social<sup>54</sup>.

Según parece, se buscaba la complementación de los 2 tipos de enseñanza. También se subrayaba la necesidad de adaptar el sistema educativo a las circunstancias de cada región.

Los programas concretos del plan insistían en la educación básica rural a través de las concentraciones de desarrollo rural, que partían de la experiencia de los núcleos escolares (sistemas de escuelas vinculadas a una escuela central, donde se dictaba capacitación agropecuaria, además de la primaria clásica), de los centros de bienestar familiar, las escuelas-hogar y las escuelas vocacionales agrícolas. Estas concentraciones buscaban coordinar los servicios de organismos oficiales de varios sectores en torno a la educación. Se debía crear una concentración por cada departamento.

Paralelamente, se insistía en la extensión de la escolaridad en el campo, ampliando el servicio en las escuelas en 1o. y 2o. elemental, por medio de la creación de aulas y maestros adicionales, con la colaboración de otros programas de la Federación de cafeteros, del Bienestar familiar, INCORA y Ministerio de defensa.

El plan también insiste en la formación de técnicos de nivel medio por medio de la educación media diversificada (INEM, ITAS, institutos técnicos, escuelas industriales, SENA).

Los INEM son utilizados como modelos de reformas educativas con sus laboratorios de ciencias y talleres técnicos, su variedad de áreas electivas y sus actividades extracurriculares.

Se busca extender los beneficios de los INEM creando satélites de ellos y vinculando a ellos todos los tipos de enseñanza ocupacional y tecnológica. La finalidad de los INEM es muy cla-

<sup>54</sup> Lebot, 1971, p. 95.

ra: "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 Universidades" <sup>55</sup>.

Los INEM buscan adaptar la educación secundaria a las necesidades de la economía tratando de realizar el sueño de crear dentro del sistema educativo una secundaria técnica capaz de rivalizar con la secundaria general en cuanto a su poder de atracción de los sectores medios y bajos y que no sea exclusivamente productora de aspirantes a la Universidad <sup>56</sup>.

En el mismo sentido de adecuación de la educación al sistema productivo opera el SENA (adscrito al Ministerio de Trabajo) cuyo rápido crecimiento contrasta con los problemas que sigue afrontando la escuela rural. El SENA (Servicio Nacional de Aprendizaje) se crea en 1957 y llega a tener 135.000 en sus primeros años (1958-1965). Solo en 1968, el SENA cuenta con 105.000 alumnos, 37.000 de ellos en el sector agropecuario.

No tiene problemas de financiamiento, pues se financia con un porcentaje sobre los salarios. Los expertos de la OIT, en el plan "Hacia el pleno empleo", afirman que el SENA ha podido satisfacer las necesidades tanto cuantitativas como cualitativas de mano de obra industrial, sobre todo a nivel intermedio.

Contrariamente a lo que ocurría con la secundaria técnica tradicional, el SENA busca financiación por las empresas, evaluación de las necesidades de mano de obra, sistemas de contratación para obreros formados, diferenciación de programas según las necesidades regionales. El SENA responde a una política de capacitación por fuera de la producción pero según las necesidades de ella: es una tentativa eficaz de racionalizar el proceso de capacitación. Sin embargo, a veces se presentan quejas de subutilización de la preparación que otorga el SENA <sup>57</sup>.

Sin embargo, el SENA "no ha contribuido al entrenamiento ocupacional de la gran mayoría de los colombianos que entran

<sup>55</sup> Arnove, 1978, p. 24.

<sup>56</sup> Lebot, 1972, p. 139.

<sup>57</sup> Lebot, 1972, p. 139.

al mercado de trabajo más rápido que lo que los programas educativos pueden prepararlos para hacerlo"<sup>58</sup>. Según Arno-ve, el SENA se dirige principalmente a un grupo selecto de áreas urbanas, cuyos padres y familiares están empleados en empresas grandes del sector privado.

Muchos de los aprendices del SENA (45%) pasan a estudiar secundaria, aprovechando los buenos sueldos que tienen. Así, el programa se convierte casi en un fondo de inversión educativa.

Muchos empleadores son recelosos en apoyar estos programas de aprendizaje por los costos del período de entrenamiento y la probable pérdida futura del personal adiestrado. Se opta por la mecanización y automatización en vez del perfeccionamiento de las técnicas de producción. Según Umaña Luna, citado por Arno-ve, los empleadores utilizan el SENA más para el perfeccionamiento de sus empleados que para el entrenamiento técnico de aprendices: para esto, prefieren usar menores ilegalmente, con salarios por debajo del mínimo establecido.

Lebot concluye que la preocupación por la racionalización y profesionalización de la educación media y superior, significa el abandono de la preocupación por la democratización del sistema educativo y por la educación rural<sup>59</sup>.

El plan dedicaba pocas páginas a la Universidad, lo que muestra la preocupación del Dpto. de Planeación nacional por el fomento de la educación básica y diversificada con la confianza de que las universidades continúen siguiendo los planes elaborados entre 1965 y 1970. Se cumple así la recomendación del informe Seers-OIT. "Creemos que en la próxima etapa de expansión cuantitativa habrá que dar especial importancia a las regiones rurales y a la enseñanza primaria con la consiguiente disminución del ritmo demasiado rápido al que se ensanchó la matrícula universitaria<sup>60</sup>.

Este enfoque sitúa los programas de Planeación nacional y del Ministerio de educación en relación con las estrategias de la política de pleno empleo. Las concentraciones de desarrollo rural se enmarcan dentro de los cambios e incremento de la oferta

<sup>58</sup> Arno-ve, 1978, p. 38.

<sup>59</sup> Lebot, 1972, p. 140.

<sup>60</sup> Lebot, 1972, p. 98.

de trabajo en el campo por el incremento de la industria artesanal, la mecanización de la producción agrícola y la reforma agraria. La OIT insiste en la necesidad de dar prioridad a la asistencia educacional al sector agrícola de subsistencia 1970-1971.

Otro de los problemas que encuentra la planeación educativa en Colombia es la dificultad en la coordinación de los esfuerzos para implementar los planes por la intervención de los políticos regionales.

Hay una verdadera lucha entre políticos y técnicos en torno a la localización geográfica, la coordinación y preparación de los proyectos. Así, por estos factores muchas concentraciones rurales e INEM fueron inaugurados sin la preparación adecuada, sin la preparación y el equipo necesarios.

A pesar del intento racionalizador del Frente Nacional en muchos aspectos, Arnove critica la injerencia de los factores políticos a corto plazo en las reformas educativas del Frente Nacional: "Durante el período 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 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 política del Frente Nacional, las actividades de planeación e investigación educativa, ofrecieron mecanismos para atender las operaciones del sistema educativo y hacerlo trabajar más eficientemente"<sup>61</sup>.

Esta injerencia política dificulta la implementación de las reformas: esto se refleja en la distribución del gasto público en educación entre la Nación, los departamentos y los municipios. En su mayoría, los establecimientos educativos pertenecen a los departamentos, lo que produce problemas presupuestales, dado el debilitamiento de la finanzas departamentales. Las re-

<sup>61</sup> Arnove, 1978, p. 41.

formas, sobre todo a partir de 1960, han significado el paulatino desplazamiento de las cargas financieras de la educación hacia la Nación, pero sin que se elimine la multiplicidad de fuentes de financiamiento educativo ni se logre una planificación real de la educación<sup>62</sup>. No existe una definición clara de las obligaciones de cada sector, lo que dificulta incluso el cálculo del aporte total oficial a la educación, ya que a veces hay doble contabilización de las transferencias de la Nación. Esta superposición y jurisdicción conflictiva de la nación, departamentos y municipios, se unen a la dualidad educación privada-educación oficial para impedir el surgimiento de una política educativa unificada a nivel nacional.

La ley 111 de 1960 ordenaba que el pago de los maestros de enseñanza primaria debía ser asumido progresivamente por la Nación hasta llegar a hacerse cargo de él en su totalidad en 1964. Pero la reglamentación de la ley congeló el auxilio de la Nación a la nómina y los sueldos de maestros de diciembre de 1960. Las huelgas de maestros han ido obligando al gobierno central a aumentar esos auxilios: en la misma línea operan las influencias de las autoridades y grupos de presión a nivel departamental<sup>63</sup>.

Esta ley significó un gran incremento de la participación relativa de la Nación en el financiamiento de la educación, pero hasta 1968 la Nación carecía del poder de reglamentación y control del uso de su aporte: la administración, los nombramientos y la fijación de los sueldos seguían en manos de los departamentos, que frecuentemente gastaban el presupuesto educativo en otros frentes.

En 1968 se crean los FER (Fondos educativos regionales) para fortalecer el papel financiero, supervisor y político del Ministerio de educación en relación con los departamentos o secretarías de educación. La provisión de fondos del gobierno central dependía de que los gobiernos departamentales firmaran un contrato con la Nación con ciertas cláusulas obligantes: el departamento se obligaba a incrementar su aporte anual a la educación según el presupuesto, a contratar maestros que llenaran las condiciones establecidas por el Ministerio y que fueron seleccionados por medio de exámenes. También se compro-

<sup>62</sup> Lebot, 1971, p. 119.

<sup>63</sup> Lebot, 1972, p. 88.

metían los departamentos a reemplazar a los maestros no calificados en el término de 2 años, a crear un supervisor por cada 200 maestros, a reorganizar las secretarías de educación de acuerdo con las recomendaciones del ministerio, a permitir la supervisión del ministerio sobre el presupuesto educativo departamental y a demostrar la disponibilidad de recursos antes de contratar maestros adicionales. Además, un delegado del ministerio quedaba encargado de supervisar los asuntos relativos al contrato Nación-departamentos y de investigar las irregularidades del sistema educativo departamental<sup>64</sup>. Si el departamento incumplía estas condiciones, la Nación cesaría de aportarle.

Pero el problema, sostiene Lebot, continúa igual: las escuelas siguen bajo la administración departamental y el monto de la ayuda depende, en realidad, de la decisión del ministerio, que no tiene criterios definidos y obedece a presiones por huelgas de maestros, clientelismo, etc.

La solución sería optar por una de tres alternativas: o nacionalizar la educación o fortalecer los fiscos departamentales o municipalizar la educación dotando a los municipios de las finanzas y el personal adecuados. En la actualidad, la descentralización educativa solo significa la total desorganización, cuando debería significar la delegación de funciones a entidades con ingresos suficientes para realizarlos y con capacidad de aplicar una política definida a nivel central y de responder por sus realizaciones.

Arnove cita un estudio realizado por ICOLPE en 1970 sobre la realidad del cumplimiento de estos contratos: de 2.100 maestros departamentales de primaria, 1.131 no llenaban los requisitos señalados; en marzo de 1970, en vísperas de elecciones, se nombraron 420 maestros por razones políticas sin los fondos presupuestales requeridos.

El estudio señalaba que las presiones políticas regionales sobre las secretarías de educación no permitían deshacerse del personal no calificado y que los fondos educativos se utilizaban para otros propósitos según los intereses políticos del momento. No se permitía al delegado del ministerio la aprobación de los gastos del fondo. Cuando se cambiaba un director, se cam-

<sup>64</sup> Arnove, 1978, p. 32.

biaba todo el personal. Y nunca había sanciones contra los departamentos.

Arrove cita un estudio sobre la reforma del ministerio de educación, que afirma que era 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"<sup>65</sup>.

Arrove cuenta una entrevista con un funcionario sobre las relaciones entre departamentos y ministerio de educación: "Cuando el departamento no se ajustaba al contrato, el Ministro con frecuencia se enojaba y hablaba de suspender el pago mensual del 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 ellos"<sup>66</sup>.

Hay muchos factores que dificultan la coordinación de la Nación con los departamentos en lo que respecta al gasto educativo: la tradicional independencia de los departamentos en materia educativa, la ausencia de una planeación regionalizada de la política educativa, la disparidad de los departamentos tanto en sus finanzas como en su desarrollo educativo. La existencia de varios centros de poder en las varias agencias gubernamentales (ministerio, secretarías departamentales, planeación nacional, institutos descentralizados) que tienen que ver con la política educativa, lo que produce mala comunicación, demora en las decisiones, duplicación de trabajos. A esto se añade la coexis-

<sup>65</sup> Arrove, 1978, p. 33. Cita a Mark Manson, *Reform and Governance in the Ministry of Education: the case of Colombia*, *International Review of Education*, XX, No. 2.

<sup>66</sup> Arrove, 1978, p. 34.

tencia de 2 subsistemas educativos con poca interrelación, ya que el sector privado es demasiado poderoso y relativamente independiente del control gubernamental<sup>67</sup>. Todo lo cual produce la total desarticulación del sistema educativo y la dificultad de implementar cualquier género de reformas en este campo.

## LA EXPANSION DE LA EDUCACION BAJO EL FRENTE NACIONAL

El período del Frente Nacional se caracteriza por una gran expansión del sistema educativo, sobre todo en la primaria: En 1957 hay un total de 16.700 escuelas primarias, de las cuales pertenecen al sector urbano oficial 3.500 y al sector rural oficial 11.000 (en 1945, el total era de 12.100, de las cuales el sector urbano oficial tenía 3.200 y el sector rural oficial tenía 7.600: en 1951 el total era de 13.000, el sector urbano oficial tenía 3.400 y el rural oficial 8.600), los alumnos en 1957 eran 1.381.000, 622.000 en el sector urbano oficial y 545.000 en el sector rural. En cambio, en 1951 el total era de 875.000, 382.000 del sector urbano oficial y 414.000 en el oficial rural; en 1951, el total era de 678.000, 295.000 el sector oficial urbano y 345.100 del sector oficial rural. Se puede notar un incremento del número de escuelas rurales pero hay un aumento mayor de las matrículas en el sector urbano, lo que indica la creciente urbanización del país<sup>68</sup>.

En el mismo año 1957 había un total de 11.300 en la educación agropecuaria, de los cuales casi todos (9.900) pertenecían al sector oficial. Como base de comparación, el número de matriculados en educación media era de 117.000<sup>69</sup>.

La expansión de la escuela primaria continúa: en 1964, el total de escuelas primarias es de 23.600, de las cuales el sector oficial urbano tiene 4.700 y el rural oficial 16.700. En 1967, el total es de 24.600, 5.200 del sector oficial urbano y 16.500 del sector rural oficial. El total de los alumnos en 1964 es de 2.213.400, 1.102.400 del sector oficial urbano y 777.800 del rural oficial. En 1967, el total es ya de 2.586.300: 1.361.000 del

<sup>67</sup> Arnove 1978, p. 34.

<sup>68</sup> Lebot 1972, p. 136.

<sup>69</sup> Lebot 1972, p. 136.

sector oficial urbano y 855.900 del rural oficial. Entre 1957 y 1967, se ha duplicado el número de matrículas en el sector oficial urbano; las escuelas rurales oficiales han aumentado en 300.000 alumnos y el número de escuelas en 5.500 o sea, que la escolarización primaria tiende a cubrir la población en edad escolar: entre 1938 y 1951, el ritmo de crecimiento de las matrículas en primaria superaba apenas al crecimiento demográfico. Entre 1951 y 1964, el primero es ya el doble del segundo <sup>70</sup>.

Así, entre 1952 y 1967 se pasa de 12.500 a 24.500 escuelas (entre 1939-1952, se había pasado tan solo de 9.000 a 12.500: la mayoría de este crecimiento se había producido entre 1940 y 1945).

El porcentaje de escolaridad sobre el total de población entre los 7 y 11 años sube del 53% en 1938 al 56% en 1951 y llega en 1964 a ser del 86%. El déficit se va reduciendo de 547.600 en 1938 llega a ser solo de 365.000 en 1964 (en 1951, era de 641.700, pero con una población mayor que la de 1938) <sup>71</sup>.

Esta expansión de la educación primaria se produce, a partir de 1952, por la creciente presión de la población urbana, que, en ausencia de una política gubernamental, se traduce en el carácter anárquico de la escolarización.

Pero este aumento no refleja un esfuerzo significativo del Estado: de hecho, es la primaria urbana privada la primera en absorber la demanda educativa a nivel de primaria que se presenta en las ciudades a partir de 1950. La primaria urbana privada tiene un desarrollo notable a partir de 1952: las escuelas urbanas privadas pasan de 77.000 a 117.000 alumnos entre 1952 y 1955, cuando las urbanas oficiales solo pasaron de 427.000 a 523.000 <sup>72</sup>.

Los problemas cruciales de la primaria siguen siendo la limitación en cursos de la escuela rural: en 1957 la Junta Militar extiende la escuela alternada a todas las escuelas oficiales donde se pase de 45 alumnos en lo. En 1963 se suprime la discriminación legal entre la escuela rural y la escuela urbana regresando-

<sup>70</sup> Lebot, 1972, p. 137-138.

<sup>71</sup> Lebot, 1972, p. 138.

<sup>72</sup> Lebot, 1972, p. 144.

se a la primaria unificada, pero esto es solo en el papel: en la práctica nada ha cambiado. En 1971, el ministro de educación denuncia la situación catastrófica de la escuela rural, cuyos problemas continúan siendo la deserción prematura, la extraneidad, la superpoblación de las aulas y la calidad de la enseñanza <sup>73</sup>.

La expansión educativa bajo el Frente Nacional se da a todos los niveles: de 1958 a 1974 se pasa de 1.700.000 alumnos en todos los niveles a más de 5.000.000 con 38.000 establecimientos educativos y 200.000 maestros. La primaria pasa de 1.493.128 alumnos a 3.844.128 (más del doble), la secundaria de 192.079 a 1.338.876 (6 veces más) y la superior de 20.000 a 138.000 (7 veces) <sup>74</sup>.

Pero la desigualdad continúa en la distribución intergeneracional, según concluye Armove de los datos que trabaja: "Si pensamos en términos de privación relativa más que en términos absolutos, 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 y 1944" <sup>75</sup>.

También se mantiene la desigualdad educativa entre el campo y la ciudad: el censo de 1964 mostraba un 27% de analfabetismo en la población mayor de 15 años pero en la población rural era del 41%, en contraste con el 18% en la ciudad. (En 1938, el porcentaje era 25% en la ciudad y el 53% en el campo; en 1951, el 21% en la ciudad y 50% en el campo). El promedio de educación en la población rural adulta era de menos de 2 años en 1964 y de más de 5 años en la ciudad. En 1970, la situación permanecía casi igual: el 40% de los niños campesinos entre los 7 y 11 años de edad no asistían a la escuela, en comparación con el solo 22% en las zonas urbanas. La deserción es mucho más

<sup>73</sup> Lebot, 1972, p. 138.

<sup>74</sup> Armove, 1978, p. 16.

<sup>75</sup> Armove, 1978, p. 17-18.

notoria en el campo: entre 1960-1964, solo el 3% de los alumnos de escuelas rurales terminaban la primaria, contra el 46% en la escuela urbana. Diez años después, en la escuela rural terminaban primaria el 10% y en la urbana el 52%.

Esto se debe a múltiples causas: trabajo infantil, migración, aislamiento geográfico, y a la política educativa del gobierno.

Arnove comenta así la política educativa del Frente Nacional al respecto: "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 años de la educación elemental, en 1940, por ejemplo, de 5.723 escuelas públicas rurales, solo 3.667 ofrecían los 2 primeros años de educación.

En 1967, las cifras eran de 16.548 escuelas públicas rurales, de las cuales 9.852 ofrecían únicamente 2 años de escolaridad"<sup>76</sup>.

La división de educación primaria del Ministerio de educación daba los porcentajes de escuelas rurales incompletas (menos de 5 años) en 6 departamentos, entre 1970 y 1971: el 94% de las escuelas del Tolima, el 89% de los del Cauca, el 99% de los del Norte de Santander, el 70% de los del Atlántico, el 67% de los de Risaralda y el 62% de los del Meta. Esas escuelas contaban con 140.288 niños, 120.318 de ellos en los dos primeros años.

Estas cifras hacen quedar en ridículo la ley de 1963 que extendía a 5 años la educación elemental y en el campo, igualándola con la educación urbana.

Los sistemas de evaluación y exámenes que responden a un currículo nacional unificado con un sistema centralizado de supervisión y de calificaciones operan como factor discriminatorio contra la educación rural, pues se aplica el mismo examen en escuelas pobremente dotadas y maestros poco calificados

<sup>76</sup> Arnove, 1978, p. 19-20.

que en escuelas con excelente dotación y maestros bien calificados. Esto produce mayor número de fracasos en las escuelas rurales: 25% en 1o. y 20% en 2o. (En 1974, cambia la legislación de exámenes: no servirían para promoción sino para el diagnóstico de alumnos con problemas de aprendizaje, pero en 1978 se regresa al sistema anterior).

Las condiciones físicas de las escuelas rurales son bastante más deficientes: edificios en estado deplorable, hacinamiento de alumnos, etc. Un equipo de sociólogos de la Universidad de Tunja llegó a la conclusión de que los 3/4 de las escuelas de Boyacá tenían un solo salón, casi todas carecían de electricidad, agua corriente y servicios sanitarios.

La escuela típica era de un salón con el piso sin pavimento, con 47 estudiantes de 3 cursos al mismo tiempo. El 43% de los maestros se destinaban a las escuelas rurales, que tenían el 78% del alumnado. Solo el 14% de estos maestros estaban en la categoría más alta del escalafón de primaria; en cambio, el 57% de los maestros urbanos estaban en la categoría más alta.

La discriminación en asignación de maestros calificados es notoria: la oficina de planeación del ministerio en 1970 mostraba que el 78% de los maestros urbanos estaban en las 2 categorías más altas del escalafón contra solo un 30% de los maestros rurales. Los maestros rurales son solo el 41% del total, pero son el 72% del personal poco calificado.

El presupuesto para la primaria rural era de menos de 144 millones (9.6% del total de 1.500 millones), entre 1970-1971, mientras los niños campesinos entre 7 y 11 años eran el 43% de los 3.118.300. Este desequilibrio presupuestal se refleja en la creación de nuevas plazas: entre 1960-1967, se crean 7.562 nuevas plazas en áreas rurales y 13.212 en las ciudades. También se nota en la expansión de los cupos en los 10 primeros años del Frente Nacional: los cupos en las ciudades pasan de 913.253 a 1.743.633 (un crecimiento del 90%) y en el campo pasan de 579.870 a 998.769 (un crecimiento del 72%).

El desequilibrio campo-ciudad es aún más notorio en el nivel de secundaria, prácticamente ausente en el agro: más del 90% de los colegios secundarios se concentraban en las ciudades en 1971 y el 80% de ellos en Bogotá, Medellín y Cali.

Menos del 2% de los 733.257 estudiantes de secundaria pertenecían al área rural.

La desigualdad entre el sector público y privado, analizada antes, disminuye en tanto gracias al desarrollo de los INEM: la secundaria privada desciende del 60% en 1958 al 53% en 1970. Pero en las ciudades grandes el control del sector privado en la educación secundaria es casi total: en Bogotá, tiene el 85% de la secundaria. Tanto que el ministro de educación afirmaba en 1971 que la educación secundaria estaba prácticamente reservada a los que pueden darse el lujo de la educación privada. Según el Banco Mundial, solo el 10% de la población colombiana está en capacidad de pagar las pensiones exigidas.

La persistencia de todas estas desigualdades justifica el duro juicio con que se inicia el análisis de Robert Arnove sobre las políticas educativas del Frente Nacional: "Las desigualdades de los años 50 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 económica-cultural de los Estados Unidos y Europa occidental"<sup>77</sup>.

La expansión y el desarrollo de la educación en Colombia reflejan claramente la estructura social del país. Según Lebot, la expansión de la escolaridad ha respondido más a una demanda social y técnica: las medidas financieras del Gobierno en pro de la educación media y universitaria son el resultado de la presión social de las clases dirigentes y de las clases medias<sup>78</sup> lo mismo ocurre con la autonomía y el auge del sector privado en los niveles del bachillerato y universidad. Es muy claro el sentido de la propuesta del viceministro actual de educación, Martínez Simchan, de eliminar la gratuidad de la enseñanza superior.

<sup>77</sup> Arnove, 1978, p. 15-16.

<sup>78</sup> Lebot, 1972, p. 140.

A este respecto, opina así Ivon Lebot: "Las clases que aspiran y tienen acceso a la educación media pueden pagar este servicio educativo, como lo demuestra la proliferación de establecimientos privados en este nivel. Es además el precio que aceptan pagar para seguir perteneciendo o acceder a la minoría privilegiada. Todo lo que piden al Estado es asegurar las inversiones necesarias para que haya los cupos suficientes para sus hijos, y remediar las insuficiencias de un sector privado que, con excepción de un número limitado de colegios reservados a la oligarquía, no tiene la capacidad de inversión necesaria para la producción de una enseñanza de buena calidad. Las aspiraciones de esos grupos sociales están muy alejados de todo espíritu democrático.

Si la primaria no se beneficia de una intervención del gobierno nacional tan favorable como los otros niveles, eso se debe sin duda al hecho de que los sectores de la población todavía marginados de la enseñanza primaria, total o parcialmente son también marginados social y políticamente.

La imposibilidad de estos sectores de presionar a las clases dirigentes, añadida a la aceptación por parte de las clases medias de un modelo de sociedad extremadamente jerarquizada, asegura la perpetuación de un sistema educativo que en todos sus niveles se caracteriza por una estructura vertical y elitista 79.

La CEPAL insiste en la relación entre el sector educativo y la distribución de poder e ingresos existentes: "Los defectos de los sistemas educativos sólo se pueden atribuir en parte a errores de planificación y administración. La incompatibilidad entre la educación universal real y la distribución existente del poder, los ingresos y el acceso al empleo, es una falla inherente a los sistemas que solo puede superarse mediante grandes cambios en las estructuras sociales, acompañados por cambios en las demandas sobre los sistemas educativos y un mejoramiento de la capacidad de los estratos desfavorecidos para formular demandas auténticas. Esto no significa que la reforma educativa debe esperar a que se den ciertos requisitos previos, ya que los sistemas educativos deben y pueden buscar un papel activo para modificar las estructuras sociales. Además, una de las vías más promisorias para ampliar la participación popular en el

<sup>79</sup> Lebot, 1972, p. 141.

esfuerzo del desarrollo es la movilización en la lucha por una educación más efectiva”<sup>80</sup>.

El sistema educativo depende del sistema político y social imperante; para Robert Dix, politólogo norteamericano, la discriminación en la educación ha sido en Colombia la base de un sistema político oligárquico, en el sentido más técnico de la palabra: “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 para complementar su apoyo en la tierra y el abuelo”<sup>81</sup>.

<sup>80</sup> Naciones Unidas, CEPAL, Boletín del DANE, No. 230 - en Lebot 1971, p. 121.

<sup>81</sup> R. Dix, Colombia: the political dimensions of change, p. 389 - En Arnove, 1978, p. 43.

- . “Notas para la historia de la sociología en Colombia”, en *Apuntes para la historia de la ciencia en Colombia*, Colciencias, Bogotá, 1970.
- . “Esquema histórico de la universidad colombiana”. *Revista de la Cámara de Comercio de Bogotá*, No. 24, septiembre 1976.
- LEBOT, Ivon: “Organización y funcionamiento del sistema educativo colombiano”, DANE, *Boletín Mensual de Estadística*, No. 243, octubre 1971.
- . “Elementos para la historia de la educación en Colombia en el siglo XX”. DANE, *Boletín Mensual de Estadística*. No. 249, abril 1972.
- . “El movimiento estudiantil durante el Frente Nacional, 1958-1974” en *Ideología y Sociedad* No. 19, octubre-diciembre 1976.
- MOLANO, Alfredo: “Colombia: Economía y educación en 1850” en *Eco*, No. 172, febrero 1975.
- MOLINA, Gerardo: “Pasado y presente de la autonomía universitaria”. *U.N.* No. 1, octubre-diciembre 1968.
- . “Las ideas liberales en Colombia”. Ed. Tercer Mundo, Tomos I (1970), II (1974) y III (1977), Bogotá.
- . “Universidad estatal y universidad privada” en *¿Universidad oficial o universidad privada? Bases para una política universitaria*. Ed. Tercer Mundo, Bogotá, 1978.
- RIVADENEIRA, Antonio J.: “Don Santiago Pérez”, Ed. El Voto Nacional, Bogotá, 1958.
- RODRIGUEZ, Gustavo Humberto: “Benjamín Herrera en la guerra y en la paz”. Universidad Libre, Bogotá, 1973.
- SALAZAR, José Abel: “Los estudios eclesiásticos superiores en el Nuevo Reino de Granada (1563-1810)”. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1946.
- SAMPER, José M.: “Historia de un alma”. Ed. Bedout, Medellín, 1971.
- TORRES LEON, Fermán: “Trayectoria histórica de la universidad colombiana — Modelo de interpretación”. Ministerio de Educación, ICOLPE, Bogotá, 1975.

## BIBLIOGRAFIA

- ARNOVE, Robert: "Políticas educativas durante el Frente Nacional 1958-1974". *Revista Colombiana de Educación* No. 1, Bogotá, 1978.
- BOHORQUEZ CASALLAS, Luis A.: "La evolución educativa en Colombia". Ed. Cultural Colombiana, Bogotá, 1956.
- BUSHNELL, David: "El régimen de Santander en la Gran Colombia". Coedición Tercer Mundo — Facultad de Sociología, U. Nacional, Bogotá, 1966.
- CADAVID, J. Iván: "Los fueros de la Iglesia ante el liberalismo y el conservatismo". Ed. Bedout, Medellín, 1956.
- CARDENAS, Eduardo: "Pueblo y Religión en Colombia". Universidad Gregoriana, Roma, 1977 (tesis inédita).
- CRESPO, Virgilio y RODRIGUEZ DE CRESPO, Beatriz: "Iglesia, educación y lucha de clases en Colombia". Ed. América Latina, Bogotá, 1977.
- GONZALEZ, Fernán: "Iglesia católica y partidos políticos en Colombia" en *Revista de la Universidad de Medellín* No. 21, 1976.
- . "Partidos políticos y poder eclesiástico". Ed. CINEP, Bogotá, 1977 (A).
- . "La Asamblea Constituyente: I. ¿Hacia la consolidación del Estado Nacional?". *Controversia* No. 59-60, Ed. CINEP, 1977 (B).
- HERNANDEZ DE ALBA, Guillermo: "Aspectos de la cultura en Colombia". Biblioteca Popular de Cultura Colombiana, Bogotá, 1947.
- HOENISBERG, Julio M.: "Las fronteras de los partidos en Colombia" — Historia y comentarios de la legislación escolar de la República desde 1821 hasta el 13 de junio de 1953, Ed. ABC, Bogotá, 1953.
- JARAMILLO URIBE, Jaime: "El Pensamiento Colombiano en el siglo XIX". Ed. Temis, Bogotá, 1964.
- . "Mestizaje y diferenciación social en el Nuevo Reino de Granada en la segunda mitad del siglo XVIII" en *Ensayos sobre historia social Colombiana*, U. Nacional, Bogotá, 1968 (A).
- . "Etapas de la filosofía en la historia intelectual colombiana" en *Entre la historia y la filosofía*. Ed. Revista Colombiana, Bogotá, 1968 (B).
- . "El conflicto entre la conciencia religiosa y la ciencia moderna" en *Entre la historia y la filosofía*. Ed. Revista Colombiana, Bogotá, 1968 (B).