

Indice Capítulo 2

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO.....	2
2.1. PASOS FUNDAMENTALES HASTA 1950.	2
2.2. DESCRIPCIÓN DESDE 1950.	3
2.2.1. Introducción	3
2.2.2 La política educativa del Estado	3
2.2.3. Evolución de la educación primaria	4
2.2.4. La educación secundaria	5
2.2.5. La educación superior	6
2.2.6. Otros sectores: cultura, deportes, ciencia y tecnología	7
2.2.7. El desarrollo institucional y financiero de la educación.	7
2.2.8. Conclusiones	9

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA EDUCATIVO.

2.1. Pasos fundamentales hasta 1950.

Durante la época de la conquista, nacen las primeras instituciones de educación para los aborígenes donde se enseñan no solo las primeras letras, sino además la religión católica. Es naturalmente un intento de educación no formal por medio del cual aprendían también rudimentos constructivos.

Posteriormente en la época colonial, la educación es demarcada por los principios del renacimiento español y nace la escuela por mandato real. La instrucción es una necesidad y los primeros profesores son los curas doctrinarios.

En 1565 mediante Cédula Real se crean las escuelas oficiales las que debían ser sostenidas por los Cabildos.

A finales del siglo XVI y principios del XVII, se fundan importantes centros educativos como el Colegio Seminario de San Bartolomé de los Jesuitas, el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario y la Universidad Javeriana también de los Jesuitas entre otros en 1622.

A comienzos del siglo XVIII, son los Franciscanos quienes más impulsan la fundación de establecimientos educativos.

En 1777, se promulga la llamada "Instrucción general para los Gremios" a través de la cual se imparte capacitación técnica y artesanal. Por otra parte, la enseñanza de los Jesuitas además de alfabetizar se inclina hacia la instrucción en otros oficios como la platería, herrería, tejidos etc. lo que da inicio al mejoramiento económico de la población.

Sin embargo en esta mitad del siglo XVII se estanca la educación debido a que se suprimen las cajas de comunidad que era un sistema de subsidio a la educación. Así, la instrucción se centra especialmente en la burguesía.

En el Congreso de Cúcuta en 1821, se dictan una serie de normas tendientes a la creación de colegios en algunas ciudades capitales y a la inspección de la educación. Se adopta en la época de la República de 1826 a 1842 el método de instrucción Lancasteriano basado en la utilización de alumnos adelantados para impartir instrucción a los recién ingresados.

Durante la época del General Santander se ordena la creación de escuelas en todas las villas y ciudades con rentas propias. Se crean las escuelas normales y se define el currículo. Es una época de impulso a la educación privada y al desarrollo del sistema educativo del siglo pasado; se creó la Dirección General de Instrucción Pública como instancia administrativa, cuyo Director tenía rango de Ministro.

La educación primaria reviste gran importancia y las normas que se expiden recogen no solo la organización administrativa sino el estudio de la infraestructura escolar.

En 1844 se abre los primeros colegios privados y se reforma el sistema educativo. Entre 1867 y 1885 se crean gran cantidad de instituciones educativas destacándose la fundación de la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia en 1867 y viene al país la Misión Pedagógica Alemana para asesorar la Dirección Nacional de Instrucción Pública. De igual manera se organizan las escuelas normales tal cual como las había en Alemania.

A fines de siglo, la Constitución de 1886 determina la no obligatoriedad e introduce la gratuidad de la educación pública; la educación se divide por niveles: primaria, secundaria y profesional.

La nación define políticas y programas y financia la dotación de útiles escolares. Los Departamentos financian y administran los docentes y llevan a cabo la inspección, mientras los municipios administran la infraestructura. La Ley 33 de febrero de 1888, establece la educación religiosa obligatoria en todo el país.

El siglo XX se inicia con una reforma a la educación y divide la enseñanza así: primaria (urbana y rural) y secundaria en técnica y clásica. La educación primaria queda a cargo de los departamentos y es gratuita pero no obligatoria y la secundaria queda a cargo de la nación.

Se establece la diferencia entre personal administrativo y docente, se crean los secretarios de educación departamental y se organiza el sistema de supervisión.

En 1930 se reglamenta que todo niño debe recibir un mínimo de educación obligatoria. En 1941 se fundan algunas escuelas vocacionales agrícolas.

En 1947 se crea el Consejo Superior permanente de la Educación que tiene como una de sus funciones la de ser una comisión de la Unesco en el País.

A mediados del presente siglo, se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional, se fortalece el presupuesto para educación, se establece el número de años que debe cursar un maestro según el nivel educativo que debería atender, y se divide el bachillerato en formación general y de prácticas profesionales.

En 1950 se crea el ICETEX con el fin de preparar a los jóvenes en el extranjero mediante el crédito educativo.

2.2. Descripción desde 1950.

2.2.1. Introducción

Colombia entra a la segunda mitad del siglo XX en una situación que, si bien en comparación con otros países latinoamericanos no era mala, distaba mucho de ser ideal. Se hizo evidente que, de seguir el ritmo que hasta entonces se llevaba, "Colombia necesitaría algo más de dos siglos para lograr alcanzar la posición obtenida por los Estados Unidos o Francia".

Durante los años cincuenta y sesenta, en consecuencia, el Estado dedicó el grueso de su esfuerzo a la ampliación de la cobertura de la educación primaria, e invirtió crecientes recursos en el aumento de la cobertura de la educación universitaria. En ambos casos se podría decir que se ocupa más de los aumentos en la cantidad de educación suministrada que en su calidad.

2.2.2 La política educativa del Estado

La planeación educativa en Colombia se inicia en los años cincuenta, cuando la modernización del sector se consolida en el primer "Plan Quinquenal para la educación en el país". A partir de entonces, se han hecho siempre grandes esfuerzos por fortalecer el sistema de planificación, el cual se ha ido estructurando poco a poco a través de los sucesivos gobiernos.

El mayor esfuerzo estatal por aumentar la cobertura de la educación no estuvo exento de agrias polémicas con el clero y los defensores del concordato. El cambio se consolidó, sin embargo, marcando la pauta que rige aún el sistema. El Estado asumió entonces la función de organizar, administrar y orientar la educación, teniendo como claros parámetros de su acción la eliminación de las discriminaciones por ingreso y la unificación de la educación por sexos.

Se nacionalizó entonces la educación primaria, se crearon las categorías salariales para docentes y se diversificó la educación superior introduciéndose formalmente la tecnológica.

La secularización de la educación y la búsqueda de un sistema democrático con una importante participación estatal, siguieron gobernando, a grosso modo, el sistema educativo colombiano de los años cincuenta, aunque no sin sufrir de los conflictos que entonces marcaron al país.

Así, en medio de las contradicciones, la violencia y la polémica ideológica que marcaron los cincuenta, el sistema educativo siguió embarcado en el proceso de modernización iniciado dos décadas atrás. Las misiones Le Bret y Currie, produjeron de esta manera los dos primeros diagnósticos sistemáticos sobre las condiciones del sector, resultando en el primer Plan Quinquenal para el sector Educativo, elaborado en 1957 por la recientemente creada Oficina de Planeación del Ministerio de Educación. Colombia iniciaba así la planificación educativa, siendo en ello pionera en el subcontinente.

En los años que siguieron (básicamente durante el período del Frente Nacional), la planeación educativa se caracterizó por el impulso a la infraestructura, en particular la educación primaria, teniéndose como meta principal la erradicación del analfabetismo en el país. De esta manera, el Estado colombiano ha sido el principal oferente de educación primaria, dedicando la mayor parte de sus recursos en éste nivel a la construcción de aulas y capacitación de docentes. Sólo hacia fines de los setenta, cuando el cuello de botella debido a la carencia de recursos puede considerarse satisfactoriamente superado, el país comienza a dirigirse hacia la mejora en la eficiencia y la calidad de la educación primaria.

En lo que a educación secundaria se refiere, la planificación educativa la relegó en alguna medida, hasta prácticamente la década de los ochenta, supeditando su impulso a la solución del primer problema. La participación estatal ha sido, en consecuencia, menos activa a este nivel, el cual se ha expandido gracias, sobre todo, a la participación privada.

De otra parte, la discusión en torno a la importancia y carácter de este nivel educativo ha estado marcada por la oscilación entre una concepción que hace de ella básicamente un paso hacia el mundo laboral dando prioridad al bachillerato diversificado, y, una concepción más humanista de la misma, que la incluye dentro de la educación básica a la que todo individuo debe tener acceso para inscribirse cabalmente en la sociedad.

Durante la década de los setenta, la primera definición contó con mayor acogida, lo que implicó que en este período se apoyaran los institutos con modalidades técnicas. Estos, sin embargo, nunca han superado la cuarta parte de la matrícula en secundaria. A medio camino entre las dos filosofías se encuentran los institutos de Educación Media Diversificada (INEM), también favorecidos desde los setenta, los cuales combinan tanto la formación vocacional como la humanística.

En cuanto a la educación superior, el Estado ha sido siempre consciente de la necesidad de impulsar este nivel en el que los dirigentes del país, finalmente han de formarse. El impulso del Estado a la Universidad Nacional se enmarca dentro de esta óptica. De hecho, el Estado colombiano ha suplido normalmente la mayor parte de las plazas en la educación superior. Sólo hasta la década de los ochenta la educación privada comenzó a ganar importancia cuantitativa, con el enorme crecimiento de institutos técnicos y tecnológicos de educación superior que han sido iniciativa suya.

Finalmente, la década de los ochenta esta marcada por el propósito de lograr un Sistema Nacional de Educación, teniéndose como objetivo llegar a las zonas más apartadas, rompiendo así con el marcado centralismo que ha caracterizado al país. En esta óptica, el plan de desarrollo "cambio con Equidad" (1982- 1986), estructura su política educativa para el logro de los siguientes aspectos centrales:

Modernización, descentralización y planificación participante; coordinación intersectorial; cambio cualitativo; ampliación de oportunidades de acceso y permanencia; amplia participación de la comunidad; desarrollo científico y tecnológico; desarrollo cultural, de la recreación y del deporte y eficiencia en el uso de los recursos financieros".

2.2.3. Evolución de la educación primaria

El balance que presentaba la educación primaria en 1954, era el siguiente: sobre una población en edad escolar de cerca de 2.5 millones, apenas algo más de un millón de niños estaba matriculado. El 66% del total de alumnos se ubicaba en las ciudades, y algo más de la mitad eran hombres.

Adicionalmente, la transición demográfica que experimentaba el país aumentaba la presión sobre el sector: la población infantil crecía a tasas superiores al 2% anual, por lo que el esfuerzo para incrementar la cobertura debía ser considerable si no se quería permanecer en una situación estacionaria.

De otra parte, incluso para la población escolarizada el sistema presentaba serias deficiencias, reflejadas en altas tasas de deserción y repetición; se puede afirmar que únicamente 176.471 niños se benefician de una enseñanza primaria verdadera, o sea el 18% del total de alumnos matriculados y el 8% de la población en edad escolar.

Los problemas identificados entonces como esenciales eran el insuficiente número de escuelas y de maestros, y los esfuerzos estatales se volcaron hacia la superación de estos obstáculos.

A mediados de los cincuenta la asistencia escolar creció más rápido que la población infantil y, a partir de 1955, el ausentismo comenzó a mostrar niveles inferiores a los observados en 1945. Entre 1951 y 1964, la matrícula en primaria creció a tasas superiores al 7% anual y entre 1965 y 1976, dicho crecimiento fue del 5.8%.

De esta manera, Colombia entró a la década de los ochenta con un satisfactorio nivel de cobertura de educación primaria (90% de los niños entre 6 y 11 años tenía, en 1985, acceso a la primaria), habiendo resuelto, en apenas treinta años, la preocupante penuria de establecimientos y personal docente. Entre 1976 y 1984, el crecimiento de la matrícula en primaria fue casi nulo (- 0.92%).

Asimismo, la relativa discriminación por sexos que se presentaba en la década de los cincuenta desapareció y los niveles de matrícula femenina y masculina, en educación primaria, no difieren hoy en día.

Los logros alcanzados ocultan sin embargo la persistencia de serios problemas en el interior del sector. De una parte, el país no ha conseguido eliminar las diferencias entre el campo y la ciudad y, si bien en las ciudades la cobertura es aceptable, en las áreas rurales la cobertura en primaria es del 81%, 20 ó 19 puntos por debajo de la cobertura en las ciudades.

Adicionalmente, la “eficiencia interna” del sistema educativo, (la capacidad de retener y promover con fluidez a los alumnos ingresados, de grado a grado, hasta culminar cada nivel en el tiempo programado para ello), deja aún mucho que desear.

A pesar de los enormes avances que en materia de retención estudiantil han tenido lugar, a comienzos de los años ochenta en las áreas urbanas solo el 62% de los niños ingresados a primaria completaba el ciclo (41% a comienzos de los 60). Y si ésta proporción dista de ser satisfactoria, lo es menos aún en el campo en donde el problema es mucho más agudo: en el último período, la proporción de niños que completaba el ciclo de primaria en el campo no llegaba al 20%.

El grado de escolaridad es de 3.8 en las zonas urbanas y de apenas 1.7 en las áreas rurales. Si el mínimo necesario para que un alumno logre retener los conocimientos básicos de lectura, escritura y cálculo, son dos años, lo anterior significa que buena parte de la población rural sigue ubicándose en el rango de “analfabetismo funcional”.

Así, si el reto de las décadas pasadas fue proveer escuelas y permitir el acceso a la educación de toda la población, el reto futuro parece ser lograr mayores rendimientos y aumentar la eficiencia del sistema, atacando, en particular, los problemas relativos a la retención de alumnos y a los bajos grados de escolaridad alcanzados por la población.

Finalmente, cabe destacar que la dotación misma de las escuelas de primaria presenta serias deficiencias que, necesariamente, deben incidir sobre la calidad de la educación impartida.

2.2.4. La educación secundaria

El problema que enfrenta la educación secundaria en Colombia es fundamentalmente distinto al que caracteriza a la educación primaria. Puede decirse que éste reside, en lo principal, en la falta de claridad en la definición que el Estado y la sociedad hacen de ella y, por ende, en la función que a ésta se imprime.

De una parte, la educación secundaria ha sido vislumbrada por algunos sectores como un paso hacia la vinculación del individuo al mercado laboral, atribuyéndole así, como fin principal, la preparación de trabajadores eficientes. Las agencias internacionales de crédito y desarrollo impulsaron de hecho esta concepción en los años setenta, apoyándose en la idea de que un país con el desarrollo colombiano, debería dar prioridad a la superación de los cuellos de botella que la economía pueda enfrentar en la oferta de mano de obra calificada.

De manera acorde con esta forma de visualizar la educación, el Estado debería tender hacia el fortalecimiento de la educación diversificada, apoyando los cinco tipos de bachillerato técnico existentes (comercial, agrícola, industrial, pedagógico y de promoción social).

De otra parte, un sector también importante ha abogado por una concepción más humanista de la educación secundaria, la cual, según esta filosofía, debería inscribirse dentro de la educación básica a la que debe acceder todo individuo, apoyando el bachillerato clásico en contra de la educación diversificada. Esta forma de concebir la educación secundaria cuestiona la bondad de un sistema que especializa a la población desde una edad tan temprana, ofreciendo por ende muy pocos años de educación básica.

En realidad, la modalidad del bachillerato técnico ha sido controvertida desde sus inicios, tanto por su contenido pedagógico como por la eficacia de la misma. Económicamente más costoso, el bachillerato técnico no ha llegado nunca a más del 25% de los estudiantes de secundaria. Las evaluaciones recientes del Banco Mundial y el Banco Interamericano han llegado a la conclusión de que la educación técnica es más costosa y no prepara al estudiante mejor para su carrera laboral.

La definición de cuántos son los años “suficientes” de educación básica es obviamente controvertible, pero para Colombia, en el plan “Las Cuatro Estrategias”, correspondiente al último gobierno del Frente Nacional, se extendió la educación básica hasta el noveno grado. Lo anterior, sin embargo, no se ha reflejado en la evolución de la política educativa respecto de esta categoría educacional.

En el momento la educación secundaria tiene algunas características especiales: en primer lugar, la educación privada sigue teniendo un peso importante (38% en 1988) en contraste con la educación

primaria, la cual es fundamentalmente estatal. Debe destacarse, sin embargo, la pérdida de importancia de la educación privada en este renglón, en el que la participación estatal ha aumentado, pasando de representar del 50% de la matrícula en 1970 al 62% en 1988. En segundo lugar, el grueso de la educación secundaria es urbana, obligando esto la migración del campo ya que "solo tres de cada diez egresados rurales pasan a la Secundaria Rural".

Pese a los desequilibrios mencionados, el mayor filtro de estudiantes por condiciones económicas de los hogares parece tener lugar desde la primaria, por lo que la mayoría de estudiantes que logra pasar a la secundaria puede, así mismo, terminar esta educación. Subsiste, sin embargo, una proporción importante de alumnos con bachillerato incompleto (el nivel de deserción promedio en 1984 era del 13% sobre todos los grados de secundaria) para quienes las condiciones de desarrollo laboral son especialmente difíciles. En un estudio reciente, se encontró de hecho que es en éste sector de la población donde se presentan los peores rendimientos laborales y las menores posibilidades de promoción ocupacional.

En las zonas urbanas, la escolaridad acumulada promedio era de 8.3 en 1988 (y apenas 3.8 en las zonas rurales), como resultado de un rápido incremento logrado en las últimas décadas y gracias al cual la distancia entre Colombia y otros países latinoamericanos más avanzados a este respecto se ha venido acortando. Sin embargo, la situación del país es aún insatisfactoria en el contexto latinoamericano, siendo todavía inferior a la que se presenta en países como Venezuela, Perú o Panamá.

2.2.5. La educación superior

La educación superior venía creciendo a tasas importantes desde mediados de los años cuarenta. Entre 1945 y 1954, el incremento en la matrícula universitaria fue del 63%, concentrado en 17 universidades, entre oficiales y privadas. El sector oficial era mayoritario, agrupando el 64.8% de los estudiantes debido, en particular, a la participación de la Universidad Nacional, la cual, por sí sola, agrupaba una tercera parte de los alumnos. El desequilibrio entre hombres y mujeres era importante y la participación femenina llegaba apenas al 16%.

Las críticas de que era objeto la educación superior se relacionaban fundamentalmente con su "aislamiento" de la realidad nacional, el cual se expresaba en currículos académicos "calcados" de los europeos, sin ningún tipo de investigación propia. En 1958, el Informe Leuret decía al respecto: "Viviendo al margen de las actividades nacionales, mal equipada para la investigación, sin nexos con los organismos dirigentes del país, la universidad fatalmente debe encontrarse desconectada de las necesidades reales del país. De hecho, ni el contenido de su enseñanza, ni el espíritu que la anima, ni la estructura de sus facultades, corresponden a la fase de desarrollo colombiano".

El informe proseguía enumerando las carencias que en materia de profesionales aquejaban al país y a las que el sistema universitario no parecía estar en condiciones de responder. Así, se encontraba por ejemplo una excesiva concentración de abogados y médicos, paralela a una importante penuria de ingenieros, biólogos, agrónomos, veterinarios y economistas.

Hoy en día, el panorama de la educación superior es otro, pero el problema fundamental, la falta de una política coordinada que garantice una educación ajustada a las necesidades regionales y nacionales, sigue estando vigente. De hecho, aunque la composición por carreras ha variado notoriamente, ello parece no ser el resultado de políticas que busquen un desarrollo de la educación que responda a las necesidades del país.

En un trabajo realizado hace casi treinta años, se resaltaba la concentración en áreas como la Administración, la Economía y las Ciencias de la Educación y se establecía el siguiente diagnóstico: "A esta composición se ha llegado por el mayor dinamismo observado en las áreas académicas con menores costos, tal es el caso de la Economía, la Administración y las Ciencias de la Educación. La participación de las ingenierías, aunque parecería alta, cuando se la mira desde la perspectiva del desarrollo científico y tecnológico, queda claro que el país se encuentra rezagado con respecto a otros con niveles de desarrollo similares".

A este respecto, debe señalarse la importancia creciente de la educación tecnológica, resultado de la reforma a la educación superior en 1980 y cuya participación se ha mantenido desde entonces en constante ascenso, pasando del 6.5% en 1980 al 13% en 1986.

Sin embargo, uno de los problemas más serios que enfrenta actualmente la educación superior, es la gran cantidad de institutos de enseñanza tecnológica y de universidades privadas, cuya oferta, aparte de no corresponder necesariamente a las exigencias del mercado laboral, no cumple necesaria-

mente con los requisitos de calidad deseados. En sólo diez años, el número de estos establecimientos pasó de 62 en 1975 a 156 en 1985, siendo Colombia uno de los países en el mundo con más instituciones de educación superior.

Aunque no es fácil medir la calidad de la educación y, lamentablemente, no hay información sobre empleo por egresados de los diversos centros educativos, los datos anteriores prácticamente hablan por sí solos. El nivel educativo de los docentes ha aumentado, pero para 1988, un 4% de estos no poseía título profesional y la participación de docentes con niveles educativos con especializaciones y post-grados sigue siendo baja: 32% para el sector oficial y 27% para el sector privado.

Finalmente, la educación superior a nivel regional se concentra en los departamentos más ricos. "La presencia regional de la educación superior refleja la falta de un sistema universitario que pueda articular armónicamente el crecimiento de la matrícula y, dentro de ésta, las áreas académicas, de forma que estas se ajusten a las necesidades de las regiones, de su población y del país como un todo".

2.2.6. Otros sectores: cultura, deportes, ciencia y tecnología

Los sectores no tradicionales de la educación han sufrido una escasez de recursos y de orientación de sus prioridades en la que la erradicación del analfabetismo ha sido el principal reto. La recreación, la cultura e incluso la investigación científica, han mostrado un crecimiento marginal que se evidencia tan sólo a partir de los últimos diez años.

En los años cincuenta y sesenta, la educación no tradicional no contaba con un espacio propio dentro del sistema educativo y únicamente con la reforma de 1968 se dio un paso hacia su reconocimiento institucional. Se crearon así el Instituto Colombiano de Cultura (Colcultura), el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (Colciencias) y el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes).

El presupuesto básico de inversiones por programas de "Las Cuatro Estrategias", mostraba unos porcentajes destinados al fomento cultural y al desarrollo deportivo y recreacional ubicados entre el 2% y el 4% para el período 1972-1974.

Dichos porcentajes se han mantenido con pocas transformaciones a través de los años. Sin embargo, los cambios institucionales recientes y el paso hacia la descentralización de la educación, auguran una mejor suerte a estas actividades, al depositar en departamentos y municipios parte de la responsabilidad de la expansión de las mismas. Así, por ejemplo, las Casas de Cultura regionales probablemente se conviertan en un importante vehículo de cultura, haciéndola accesible a un mayor número de colombianos.

En cuanto al desarrollo de la investigación científica, el gasto público destinado a esta actividad no ha sido más generoso que el dedicado a cultura y recreación. Para 1988, el mismo representaba apenas el 0.7% del gasto público total. Esta participación, aunque creciente en los últimos diez años, equivalía solamente al 0.19 del PIB nacional. Mientras tanto, el resto de los países latinoamericanos invirtieron, en promedio, el 0.4% de sus PIB en ciencia y tecnología durante la presente década.

La baja participación estatal en este campo se refleja en un preocupante rezago del país en lo que a investigación se refiere. Así, en América Latina, países que han invertido relativamente más en el impulso a la actividad científica como Brasil (0.7% del PIB), Argentina (0.4% del PIB) o México (0.6%), tienen a su haber el mayor porcentaje de artículos científicos publicados en el subcontinente (32%, 26% y 14% respectivamente en 1984), en tanto que la participación colombiana apenas llega al 1% en 1984. Análogamente, mientras la comunidad científica en los tres países mencionados fluctúa entre las 10.000 y los 30.000 personas, la misma no supera las 5.000 personas en Colombia".

2.2.7. El desarrollo institucional y financiero de la educación.

Hasta 1968 la Constitución del país en materia de educación, regida por el principio de centralización política y descentralización administrativa, mantuvo la doble competencia de la nación y de los departamentos en la creación y reglamentación de la educación primaria y secundaria. Las responsabilidades de los distintos niveles del Estado podían resumirse como sigue: el gobierno central tenía a su cargo la reglamentación, la dirección y la inspección de la educación Pública. La responsabilidad del financiamiento correspondía a los departamentos y los municipios tenían a su cargo la dotación física de las escuelas. En cuanto a las escuelas normales, estas eran financiadas por la nación, pero vigiladas por los gobiernos departamentales. Finalmente, la instrucción profesional e industrial era responsabilidad de la nación únicamente en lo que respecta a los establecimientos ubicados en la capital, siendo

competencia de los departamentos la creación, reglamentación y dirección de los establecimientos restantes.

Esta forma de organización resultó, no obstante, en la continua crisis financiera del sector, “derivada del empobrecimiento relativo creciente de los fiscos departamentales y municipales”. Varios intentos de corrección coyuntural marcaron los años sesenta, fracasando siempre en mayor o menor medida y señalando, en consecuencia, la necesidad de una transformación de fondo que se materializó finalmente en las reformas de 1968.

Los tres problemas que atacaron estas reformas fueron: el referido a las competencias constitucionales, el de financiamiento y el de organización. El principio de descentralización administrativa y centralización política, se mantuvo pero se corrigieron algunas de las inconsistencias existentes, eliminando por ejemplo la competencia departamental en materia de fijación de políticas educativas. En adelante, ello correspondió al Ministerio de Educación, tanto en lo que respecta a la educación primaria y secundaria como a la formación de docentes. En cuanto a la administración de los servicios de educación, estos comenzaron a ser delegados a las entidades departamentales por el Ministerio, mediante contratos interestatales. La delegación incluye la clasificación del personal docente de la nación en el escalafón de primaria y secundaria.

Para superar los problemas financieros, se crearon en los años siguientes varios mecanismos, entre ellos el llamado situado fiscal, efectivo desde 1973, una transferencia ordenada por la Constitución de una proporción de los recursos corrientes recaudados por el nivel nacional, así como una serie de impuestos menores y un porcentaje del producto regional en impuestos sobre las ventas, para ser manejados por los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial.

Como medida complementaria a lo anterior, se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER), cuyo objetivo era recibir y administrar los fondos provenientes de los distintos presupuestos, nacional, departamental, distrital o municipal. Los FER, sin embargo, pese a ser concebidos como organismos de orden territorial, quedaron bajo la supervisión del Ministerio, el cual debía aprobar los distintos presupuestos anuales. Finalmente, el pago total de la enseñanza primaria se mantuvo a cargo del presupuesto de la nación.

Se trataba pues, una vez más, de una solución entre la centralización y la descentralización de la cual, en 1985, se hacía el siguiente diagnóstico:

1. Los órganos electivos de los niveles territoriales, asambleas y concejos, donde más se refleja la participación comunitaria, perdieron casi toda injerencia en el campo de los servicios educativos, ya sea en lo atinente a las políticas o a la organización y administración de los servicios.

2. El ejecutivo seccional pasó a compartir con el nivel nacional la dirección y administración de los servicios educativos, no solamente de primaria, sino de secundaria y de carreras intermedias oficiales, en el seno de un nuevo nivel de la estructura estatal, el FER, que contiene elementos híbridos, entre la centralización y la descentralización.

3. Desde el punto de vista financiero y fiscal, las tesorerías departamentales y municipales ven desaparecer la carga representada por el funcionamiento de la primaria y obviamente, también dejan de percibir los aportes correspondientes. Sin embargo, la supresión del “problema” va de mano con el desvío en el destino de un situado fiscal, que se había visualizado como panacea para la escasez crónica de recursos para sus servicios regionales y locales. En el caso de los departamentos, su eliminación como beneficiarios de la participación en el impuesto a las ventas ahonda la penuria financiera.

Para mediados de los setenta el problema de la cobertura de la educación primaria se había solucionado en buena medida y el gobierno atacó, en consecuencia, los problemas de la educación secundaria. La reforma de 1975 no representó ningún cambio sustancial en lo que a la primaria se refiere, concentrándose en los actos de funcionamiento de la educación secundaria. Se nacionalizaron los servicios educativos que aún dependían de los presupuestos territoriales y de los auxilios nacionales a ellos transferidos.

El mayor impacto de esta reforma fue para el magisterio, el cual se vio homogeneizado en los aspectos salariales, prestacionales y de escalafón, aún cuando las instancias regionales mantuvieron competencia en lo relativo a la nominación de los docentes. No cabe duda de que ello benefició la carrera de la docencia, resultando en la mayor estabilidad laboral de la misma y un mayor profesionalismo. Sin embargo, el corolario de esta reforma, fue el incremento de las responsabilidades del Ministerio en detrimento de la ya escasa participación territorial.

La participación del gasto público en educación ha venido aumentando continuamente desde 1965 hasta 1984, pasando de representar el 1.2% al 3.17% del PIB. Aunque con la crisis de los ochenta el gasto público en educación ha tendido a disminuir como porcentaje del PIB desde 1985, lo cierto es que la participación promedio del mismo no difiere mucho de la que presentan otros países con similares niveles de desarrollo.

2.2.8. Conclusiones

El esfuerzo colombiano en materia educativa ha sido enorme en estos últimos cuarenta años. En este tiempo el país ha avanzado considerablemente en la construcción de un sistema de planificación educativa el cual, si bien adolece aún de la solidez deseada, cuenta ya con una historia importante y con personal capacitado para mejorar su desarrollo futuro. El impacto sobre la población ha sido notable, habiéndose reducido de manera sustancial el analfabetismo que, en este lapso de tiempo, pasó de afectar a más del 40% de la población a algo menos del 11%. El principal cuello de botella que los planificadores encontraban en los años cincuenta, la insuficiente infraestructura en materia de construcciones y disponibilidad de docentes para la enseñanza primaria, ha sido superado en gran medida.

Todo ello habla sin duda en bien del sistema educativo colombiano y de la vertiginosa evolución del mismo en los últimos años. Sin embargo, subsisten aún serios problemas. Así, si el país ya no tiene como principal reto la construcción de más escuelas y la formación de más docentes, sigue pendiente un desequilibrio regional importante en virtud del cual el campo continúa siendo marginado. Este problema, importante aún en el nivel de primaria, es especialmente agudo en los niveles de secundaria y superior, los cuales se hallan dramáticamente concentrados en algunas pocas ciudades del país.

Adicionalmente, Colombia deberá afrontar el problema de elevar la calidad de la educación que es aún insuficiente en todos los niveles. A ello comienzan a destinarse los recursos en el presente y será seguramente esa discusión la que domine el panorama educativo de los años por venir.

Finalmente, en lo que concierne a los otros sectores del sistema educativo, como lo son la cultura, la recreación y la investigación científica, si hasta ahora éstas estuvieron relativamente marginadas del esfuerzo estatal en materia educativa, el momento ha llegado en el que seguir las discriminando puede resultarle a Colombia excesivamente costoso en un futuro no muy lejano.

Regresar a Índice del País

Regresar a Página Principal de la Red Quipu

Email: quipu@oei.es
