

INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA EN
COLOMBIA (1903-1976)

TESIS DOCTORAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
DOCTORA EN EDUCACIÓN

TESIS PRESENTADA POR:
KÁROL ANDREA CABRERA CIFUENTES

DIRECTOR DE TESIS:
DR. RENÉ GUEVARA RAMÍREZ

UNIVERSIDAD PEDAGÓGICA NACIONAL
DOCTORADO INTERINSTITUCIONAL EN EDUCACIÓN
ÉNFASIS EN EDUCACIÓN, CULTURA Y SOCIEDAD

2021

Agradecer es un modo de reconocer la grandeza en las situaciones y las personas que cruzan nuestras vidas. En este camino muchas personas dejan aprendizajes y lecciones al compartir generosamente su experticia para la construcción de esta investigación. Agradezco al Dr. Maximiliano Prada, coordinador del Doctorado Interinstitucional en Educación, a su equipo administrativo y a los docentes del Programa cuya trayectoria es la base de nuestro crecimiento profesional y académico; a mi director de tesis el Dr. René Guevara Ramírez; a los jurados de mi proyecto y tesis, los Dres. Manuel Giovine, Alicia Gutiérrez, Héctor Mancilla, y Ancizar Narváez; a mis compañeras del Doctorado que siempre fueron apoyo; y a mi familia por comprenderme y sostenerme con amor.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	7
1. ESTADO Y CAPITAL ESCOLAR EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX	21
1.1 PRODUCCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL CAPITAL ESCOLAR	24
1.2 DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO DEL CAPITAL ESCOLAR	37
1.3 CONSTRUCCIÓN ESTATAL DE PREFERENCIAS	44
1.4 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO	63
2. ESPACIOS POSIBLES EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. LA DÉCADA DE 1950	67
2.1 MISIONES INTERNACIONALES: CURRIE, CEPAL Y LEBRET	71
2.2 EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO ANTES DE LAS MISIONES	84
2.3 LA PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN	89
2.4 EL PLAN QUINQUENAL DE EDUCACIÓN	95
2.5 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO	109
3. EXTENSIÓN Y REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: ENTRE LO INTENTADO Y LO ESPERADO	121
3.1 REFORMA AL MEN Y A LA EDUCACIÓN MEDIA	125
3.2 AGENCIAMIENTOS EN EL POSICIONAMIENTO DE LA PLANEACIÓN Y LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	136
3.3 ESTRATEGIAS PARA EXTENDER LA EDUCACIÓN MEDIA	146
3.4 LA DIVERSIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA COMO ALTERNATIVA PARA REFORMARLA	154
3.5 FORTALECIMIENTO A LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA CON BASE EN LOS INEM	168
3.6 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO	174
4. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA E INTERMEDIA	184
PRIMERA PARTE	188
4.1 LA INICIATIVA DE GALÁN EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	188
4.2 LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: DISCUSIONES EN EL MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL	191
4.3 LO BÁSICO Y LO MEDIO	202
4.4 CURSO DEL PROYECTO DE LEY Y AVANCE PARCIAL	210
SEGUNDA PARTE	217

4.5 CAMBIO DE GOBIERNO, CONTINUIDAD EN EL PROPÓSITO REESTRUCTURADOR	217
4.6 REFORMA CUANTITATIVA: LA EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN	220
4.7 REFORMAS CUALITATIVAS: NACIONALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y REESTRUCTURACION	229
4.8 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO	239
CONCLUSIONES	252
LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA A TRAVÉS DE ACTOS LEGISLATIVOS	258
TENSIONES Y SENTIDOS CON LOS QUE SE INSTITUCIONALIZÓ LA EDUCACIÓN MEDIA	261
PREFERENCIAS CONSTRUIDAS Y SOBRE LAS QUE SE CONSTRUYE CONTINUIDAD	270
REFERENCIAS	274

INDICE DE ACRÓNIMOS

AID	Agencia Internacional de Desarrollo
ANDI	Asociación Nacional de Industriales
ANAPO	Alianza Nacional Popular
APP	Alianza para el Progreso
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
CASD	Centros Auxiliares de Servicios Docentes
CEH	Centro Economía y Humanismo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIES	Consejo Económico y Social
CIUP	Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional
CSD	Centros de Servicios Docentes
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FENALCO	Federación Nacional de Comerciantes
FMI	Fondo Monetario Internacional
ICCE	Instituto Colombiano de Construcciones Escolares
ICFES	Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
ICOLPE	Instituto Colombiano de Investigación Pedagógica
INEM	Instituto Nacional de Educación Media Diversificada
ITAS	Institutos Técnicos Agrícolas
ITIS	Institutos Técnicos Industriales
MEN	Ministerio de Educación Nacional
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEI	Organización de Educación Iberoamericana
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Oficina Panamericana de Salud
PDE	Plan Decenal de Educación
PNMCE	Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo de la Educación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SENA	Servicio nacional de Aprendizaje
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

INTRODUCCIÓN

En Colombia la educación media¹ es un nivel de la educación formal compuesta de dos grados, 10° y 11°; constituye la culminación, consolidación y avance en el logro de los niveles anteriores y tiene como fin la comprensión de las ideas y los valores universales, así como la preparación para el ingreso del educando a la educación superior y al trabajo, razón por la cual distingue su carácter en académico o técnico. La primera le posibilita al estudiante, según sus intereses y capacidades, profundizar en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades y acceder a la educación superior; la segunda además de permitirle dicho acceso lo prepara para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y los servicios (Ley 115 de 1994).

La separación de los grados 10° y 11° para la conformación de un nivel (con una estructura y propósitos particulares) se logró legislativamente a través del Decreto Ley 088 de 1976 con el que se reestructuró el sistema educativo (después de 73 años de haberse promulgado la última ley al respecto). La reforma implicó, entre otras cosas, que se pasara de tener un nivel de educación primaria y otro de secundaria a tener un nivel de educación básica y otro de media e intermedia. El nivel de educación básica se conformó integrando los cinco grados de la primaria y los cuatro primeros de la secundaria. El nivel de educación media e intermedia se compuso de dos etapas, la primera o de educación media vocacional correspondiente a los dos últimos años de la secundaria, y la segunda o intermedia profesional concerniente a las carreras técnicas.

Desde su constitución como etapa de un nivel la educación media tuvo como propósito formar para la continuidad de estudios superiores o la inserción al mundo del trabajo, por lo que su principal característica sería la diversificación. Sin embargo, acudiendo a la revisión de investigaciones sobre su estructura, su relación con la educación superior y con la formación para el trabajo en Colombia, hoy es posible plantear que lo que se afianzó con el tiempo fue la diferenciación en cuanto a calidad, y al carácter y sus concepciones². Respecto a la calidad, en tanto que en una oferta aparentemente igual,

¹ Con el término *educación media* se hace referencia al nivel reconocido como nivel 3: Segundo Ciclo de la Educación Secundaria o “Secundaria Superior”, según la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación -UNESCO 1997, revisada en 2011.

² El rastreo realizado sobre la producción intelectual relacionada con el objeto de investigación correspondió a materiales publicados como productos de investigación entre el año 2002 y 2016. La pesquisa dio lugar a la organización de 37 trabajos distribuidos así: 1. Tránsitos al mundo del trabajo desde la educación media, 2. Tránsitos a la educación superior, 3. Articulación de la educación media con

las condiciones materiales e institucionales fueron distintas y fuertemente asociadas con las condiciones de origen de las poblaciones a las cuales iban dirigidas (Cuenca, 2006). En cuanto al carácter, porque la reestructuración y la extensión del nivel precedente provocaron la segmentación de trayectos paralelos (separados y desiguales) que en la educación media, aunque se dio en las direcciones académica o técnica, terminó concretándose en la primera (Gómez, López, Díaz y Romero, 2003; Gómez, 2005; Gómez, Díaz y Celis, 2009; Gómez, 2010). Con relación a sus concepciones, cuando a la función de preparación para la educación superior se le sumó la de formación para el trabajo y la primera resultó mejor valorada socialmente mientras a la segunda se la asoció con formación exclusiva para sectores populares, construyéndose jerarquías de saberes e instituciones (Gómez, 2005).

Ahora bien, la educación media, sin importar su carácter, no ha logrado garantizar ni facilitar de manera equitativa la inserción a la educación superior o al mundo del trabajo. Por un lado, en el paso de la media a la superior se presenta un cuello de botella en el que se ponen en juego capitales económicos y escolares, al parecer insuficientes, sobre todo para sectores de la población con escasos recursos (Acevedo, Zuluaga & Jaramillo, 2008; González, 2008; Albert, González, & Mora, 2013; Giraldo, Pareja & Trespalacios, 2014; y González, Mora & Cuadros, 2014). Por otro, el paso de la

la educación superior, y 4. Configuración de la educación media en perspectiva histórica. Los antecedentes de las tres primeras agrupaciones— además de brindar información resultante de procesos investigativos alrededor de la educación media, su estructura, y relación con la educación superior y la formación para el trabajo aportan a la construcción del objeto en tanto: 1. Soportan la existencia de una educación media diferenciada en calidad y concepción; 2. Plantean la preocupación por una educación media segmentada y la necesidad de superar la estructura tradicional dicotómica (académica-técnica) que privilegia la formación para el acceso a la educación superior y subvalora otros tipos de formación asociados, además, a determinados públicos; 3. Demuestran que aunque el acceso a la educación superior viene en aumento es segmentado (educación superior técnica y tecnológica o educación superior profesional) y limitado para los grupos en condiciones socioeconómicas y culturales menos favorecidas; 4. Indican que las posibilidades de ingreso al mundo laboral dependen más de la calidad de la institución de educación media que del carácter (académico-técnico) de la misma; 5. Señalan que la educación media carece de una política clara y al referirse a la política de Articulación de la Educación Media con la Superior (AEMES) se identifican más limitaciones que beneficios, relacionados con una deficiente formulación e implementación de la misma.

Un reducido número de los trabajos consultados no pasa de acuñar algunos datos históricos o normativos como contexto de las investigaciones. Persiguiendo otros objetivos, las investigaciones colombianas de la última agrupación (configuración de la educación media en perspectiva histórica) recuperan información historiográfica importante, pero somera. En el plano internacional, las investigaciones consultadas ponen en evidencia dos tendencias: una orientada a establecer la acción de agentes internacionales especializados como decisiva en la configuración de la educación media, y otra emplazada en el abordaje de la educación secundaria desde las dinámicas y fuerzas internas que estructuran el sistema educativo, destacando entre las dinámicas la sistematización y la segmentación, y entre las fuerzas, las de modelo institucional, el formato y las gramáticas escolares.

educación media al mundo del trabajo se ve truncado en tanto la formación ocupacional es escasa o incluso nula (Gómez, 2010; y Gómez, Díaz, Amézquita, González & Suarez, 2006). Aun así, el nivel de educación media tanto en Colombia (Gómez, Díaz, Amézquita, González, & Suárez, 2006) como en otras latitudes de América Latina (Ibarrola & Gallart, 1994; Filmus, 2001; y Filmus & Moragues, 2003) sigue siendo una condición necesaria, pero insuficiente para los tránsitos en mención. A pesar de las promesas incumplidas -que dicho sea de paso también competen al nivel posterior y al sistema productivo-, la educación media se instituyó, siguiendo a Braslavsky (2001), como una “obligatoriedad subjetiva”, en tanto imperativo internalizado por permanecer más años en el sistema de educación suponiendo que con ello es posible mejorar la posición en el espacio social; y en coherencia con Tenti (2003), en una “obligatoriedad social”, es decir, impuesta por un conjunto de condiciones propias del modelo de desarrollo social; e incluso en otros casos, en una “obligatoriedad legal” en coherencia con las disposiciones normativas de cada país.

Más allá de las funciones incumplidas o por cumplir, valdría la pena preguntarse por el modo en el que se instituyó un nivel que prepara y separa para el ingreso a la educación superior o al mundo del trabajo (con implicaciones de diferenciación en términos de calidad, y concepción según el carácter, como se concluye tras la lectura de investigaciones al respecto), las razones por las que se apartó del nivel de educación secundaria que la contenía y cómo a través del título que otorga se volvió “obligatorio” sin garantizar necesariamente una trayectoria académica o laboral. Retomando una expresión de Bourdieu (2014), no es posible “hacer sociología de un fenómeno contemporáneo sin hacer una historia genética y una sociología genética de este fenómeno” (pág. 127).

¿Por qué referirse a la institucionalización?

Es posible pensar que en la configuración de la educación media se universalizaron sentidos particulares, no solo en el sistema educativo sino en quienes accedían al mismo. Las formas instituidas de la educación media (estructura, propósitos, contenidos, modalidades, títulos, trayectorias) fueron asumidas como derrotero para pensar y actuar (al parecer de forma diferenciada) respecto a una educación como la media y a su capital escolar, razón para avanzar en una relación dialógica entre aquello que se objetivó a través de la norma (como insumo construido) y aquello que se apropió en las subjetividades, buscando comprender las significaciones y principios de

jerarquización – cuya eficacia simbólica se debe al hecho de imputarse y vivenciarse como universales-, que quienes detentaban el poder lograron imponer como legítimas.

Un primer elemento lo proporcionaría la revisión de la norma para identificar las definiciones, estructura, finalidades que de la misma se fueron construyendo. Entenderlas como construcción, ampliaría dicha mirada, en tanto merecería precisar quienes, en términos de agentes burocráticos, representantes del Estado que en su nombre cuentan con el poder suficiente, contribuyeron; pero además, que tipo de luchas, en que tiempos y espacios, ameritó dicha configuración, esto con el fin de entender las maneras en las que dicha educación se fue decantando en comprensiones y acciones tanto para su configuración como para su búsqueda en términos de “capital”. De tal manera, se aportaría a la desnaturalización de las concepciones que hoy se asumen como determinadas respecto al nivel (diferenciado y diferenciador) develando la acción del “Estado” en la performatividad de sentidos³.

Acercarse a la institucionalización de la educación media desde esta perspectiva contribuiría a la comprensión de una construcción que se impone por acción del “Estado”, y que a través del sistema educativo o en este caso particular, de la educación media, se atribuye el derecho no explícito y en cierta manera reprochable de legitimar:

1. Los saberes que ameritan ser inculcados y que se asocian al carácter académico como garantía de ingreso a la educación superior, en detrimento de los saberes técnicos que se mantienen en la base de la jerarquía escolar, antes incorporados a través de prácticas sociales no institucionalizadas pero que con el tiempo solo pueden reconocerse si se aprenden en una institución escolar.
2. Jerarquías escolares de las que la educación media constituye un nivel cuyo curso es la única vía conducente (sin garantía, pero como requisito) a la cúspide o la educación superior, y al interior de la cual se configura una jerarquía estructural, visible en la modalidad académica o técnica, y en la construcción que socialmente se ha hecho de las mismas al asociarlas con determinadas clases sociales.
3. Las capacidades y saberes a través de títulos escolares que otorgan la posibilidad de acceder a la educación superior o al mundo del trabajo, en tanto requisito, y sirven de argumento para justificar la selección.

Perspectiva para abordar la institucionalización

³ Se emplean las expresiones *acción estatal* o *acción del “Estado”* en la dirección en la que las plantea Bourdieu (2014), no para referirse al Estado mismo, sino a las acciones políticas con pretensión de causar efecto en el mundo social.

Referirse a la *institucionalización* implica remitirse a actos mediante los cuales se significa algo o alguien, dejando por sentado que la palabra *significar* quiere decir que se le ordena o se le exige ser o existir de una manera particular, acto que en estas condiciones resulta ser performativo y poseer eficacia simbólica (Bourdieu, 2019). Institucionalizar solo es posible para aquellos a quienes se les reconoce con el fundamento suficiente para hacerlo, o lo que es lo mismo, cuentan con el poder simbólico para instituir. Se hace referencia a actos “llevados a cabo en situación de autoridad por unos personajes autorizados, «oficiales», actuando ex officio, en tanto que poseedores de un *officium* (*publicum*), de una función o de un cargo asignado por el Estado” (Bourdieu, 1997, pág. 114). Bourdieu (1997) plantea que ello es posible dado que desde la construcción del Estado se produjo una acumulación de diversos tipos de capital, entre ellos el simbólico, un capital que constituye la base del poder simbólico, entendido como el poder de instituir, de hacer ver y hacer creer, y de confirmar o de transformar la visión del mundo y, por ello, la acción sobre el mundo⁴.

El Estado, siguiendo a Bourdieu (2014), es entendido como un sector del campo del poder que se ocupa de la administración o de la función pública, o campo burocrático, lo que implica pensarlo como un espacio de enfrentamiento entre fuerzas que pertenecen a diferentes sectores (privados, públicos, eclesiástico, etc.) interesados, en este caso, en el poder sobre el campo y el capital escolar, que están unidos y también divididos por posiciones (dominación, subordinación, homología, etc.) y tomas de posición que obedecen a las lógicas internas y a las demandas externas. Los agentes o instituciones, de acuerdo con sus capitales⁵, luchan por la autoridad que se tiene en este

⁴ La noción de *capital simbólico* puede abstraerse desde varias ideas manifestadas por Bourdieu (1997), como “forma que revisten las diferentes especies de capital cuando son percibidas y reconocidas como legítimas. (...). El capital económico y cultural cuando es conocido y reconocido (...) Capital de reconocimiento o de consagración” (págs. 131, 138 y 144). En todas ellas, la existencia del capital simbólico está supeditada a la relación entre propiedades distintas y distintivas e individuos y grupos que posean los esquemas de percepción y apreciación (*habitus*) necesarios para reconocer esas propiedades (Bourdieu, 2011). Sin embargo, de manera específica y para los fines abordados, refiere que “todo remite a la concentración de un capital simbólico de reconocida autoridad que, ignorado por todas las teorías de la génesis del Estado, se presenta como la condición o, cuando menos, el acompañamiento de todas las demás formas de concentración (...). De lo que resulta que el Estado, que dispone de medios para imponer e inculcar principios duraderos de división conformes a sus propias estructuras, es la sede por antonomasia de la concentración y del ejercicio del poder simbólico” (Bourdieu, 1997, pág. 107 y 108).

⁵ El concepto científico-económico de capital, producto de la invención histórica del capitalismo, reduce el universo de las relaciones sociales de intercambio al simple intercambio de mercancías, orientado objetiva y subjetivamente a la maximización de beneficios en respuesta a intereses particulares, lo que de manera implícita caracterizaría a todas las demás formas de intercambio como desinteresadas. Sin embargo, Bourdieu (2001) plantea que “también las cosas aparentemente no veniales tienen su precio” (pág. 134), y en coherencia propone una ciencia económica general de las prácticas que procure incluir el

campo, de “mandar por medio de la legislación, regulaciones, medidas administrativas (...) en suma, todo lo que normalmente ponemos bajo el rubro de las políticas de Estado” (Bourdieu y Wacquant, 2005, pág. 168).

En razón a la concentración de capital simbólico el Estado tiene la posibilidad de ejercer poder sobre los diferentes campos y tipos de capital regulando su funcionamiento, bien sea a través de las intervenciones financieras, o a través de los actos de nominación oficial o intervenciones jurídicas. La nominación oficial es un acto de imposición simbólica de principios de visión y división⁶ del mundo social que cuenta con toda la fuerza del consenso, del sentido común, porque es operada por un mandatario del Estado, detentador del capital simbólico necesario como para decretar, registrar, certificar o legislar (Bourdieu, 1990 y 1997). Es a través de cualquiera de estas formas de nominación que el capital simbólico difuso, basado exclusivamente en el reconocimiento colectivo, pasa a ser un capital simbólico objetivado, codificado, delegado y garantizado por el Estado, en una palabra, institucionalizado (Bourdieu, 2011).

Ahora bien, las decisiones tomadas y respaldadas por actos de nominación oficial a través de la acción del “Estado” no pueden considerarse como acciones determinadas y en contraposición deben ser asumidas en su particularidad; su revisión amerita leerse desde una relación dialéctica entre las estructuras objetivas y las estructuras subjetivas. En ningún caso se trata de decisiones que respondan a la voluntad de un agente o institución, tampoco a las decisiones del Estado como si este fuera un mega actor. Bourdieu (1990) explica que “las acciones o decisiones que se asumen como acciones o decisiones del Estado son producto de una larga historia de proposiciones e imposición que se gestan en un campo de luchas políticas cuyo objeto es «conservar o transformar

capital y el beneficio en todas sus manifestaciones, y que al mismo tiempo, determine las leyes por las cuales los capitales se transforman unos en otros. En ese orden, supera la idea de capital asociada a lo económico y lo extiende a todo tipo de bien que pueda ser producido, acumulado, distribuido y consumido.

Al superar la idea de capital asociada a lo económico, Bourdieu define el capital como “trabajo acumulado, bien en forma de materia, bien en forma interiorizada o incorporada” (2001, pág. 131). El capital visto como trabajo acumulado, deviene en fuerza o poder que interviene para que no todo sea igualmente posible o imposible en el mundo social, para que nada ocurra al son del azar. Una especificación que hace de las especies de capital permite entenderlas como “aquello que es eficaz en un campo determinado, tanto a modo de arma como de asunto en juego en la contienda, que permite a sus poseedores disponer de un poder, una influencia, y por tanto existir en el campo en consideración, en lugar de ser considerado una cifra desdénable” (Bourdieu & Wacquant, 2005, pág. 152). En ese orden de ideas, a través del concepto, se da cuenta de la estructura y funcionamiento del mundo social.

⁶ Bourdieu (1997) explicita una relación de esta idea con las formas simbólicas de las que habla Cassirer, y de las formas de clasificación de las que habla Durkheim.

el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de este mundo» (pág. 290).

Al instituir mediante la magia del nombramiento oficial, el Estado ejerce “un verdadero poder creador, casi divino” (Bourdieu, 1997, pág. 114), pues a través de estos actos se inculcan formas simbólicas de pensamiento comunes, no solo en las cosas, bajo forma de estructuras, sino también en las mentes, bajo la forma de acción, percepción y apreciación. Bourdieu plantea que las instituciones existen de dos maneras: “en la realidad -el estado civil, el código civil, un formulario burocrático- y en los cerebros”, y aclara además que “solo funciona cuando hay correspondencia entre las estructuras objetivas y las estructuras subjetivas” (Bourdieu, 2014, pág. 231). Existe un proceso (mucho más complicado de explicar, según el autor) por el cual las estructuras y condiciones objetivas se incorporan y transforman en disposiciones duraderas, por lo que “siempre hay una correspondencia entre las estructuras objetivas en que vive determinado individuo social y las estructuras mentales que pone en práctica para pensar el mundo social y todo lo que toma por objeto” (Bourdieu, 2019, pág. 205).

Continuando, Bourdieu (2000) explica que el Estado funciona como un banco de capital simbólico que garantiza todos los actos de autoridad, actos arbitrarios y desconocidos como tales, de “impostura legítima”, con los que instituye, por ejemplo, la existencia de una institución propiamente pedagógica a la que se le atribuye autoridad para ejercer una acción formativa apoyada en el poder de la consagración (objetiva y subjetiva), se le organiza en un sistema de niveles, ciclos, modelos y jerarquías escolares, y se le otorga el derecho de asignar títulos, e incluso, ámbitos de competencia, estableciendo a partir de principios de visión, principios de división.

Con la atribución de esta autoridad el sistema de educación institucionalizado, además de ser aparentemente legítimo, se atribuye el derecho no explícito de legitimar: 1. Los saberes que ameritan ser inculcados y las formas de inculcación, garantizables sí y solo sí, son inculcados a través de la institución escolar, con el agravante de que los saberes asumidos como legítimos representan la cultura de la clase dominante⁷, lo que contribuye a la consolidación de un mercado simbólico cuyos medios de producción son un monopolio de dichas clases (Bourdieu & Passeron, 1996). 2. Las jerarquías sociales

⁷ En *La Reproducción*, Bourdieu y Passeron (1996) emplean la expresión “cultura dominante” y “clase dominante”, no para aprobar la existencia de una cultura o clase que deba prevalecer sobre las otras, sino para describir una situación que sustentan como resultado de sus investigaciones.

a través de jerarquías escolares materializables en la definición de divisiones por intermedio de niveles, modelos e instituciones. 3. Las capacidades y saberes a través de títulos escolares que funcionan como un gran nombre, se instituyen como diferenciadores sociales, brindan toda suerte de beneficios simbólicos, pueden reconvertirse en otros capitales, alcanzan la fuerza de un derecho de acceso, y sirven de argumento para justificar las selecciones (Bourdieu, 1990).

Es así que a través de la institucionalización del sistema educativo, dadas sus características (titulación y trayectoria - ascensos), el Estado ejerce un poder de violencia simbólica, un poder que “logra imponer significaciones e imponerlas como legítimas disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza” (Bourdieu & Passeron, 1996, pág. 44). La eficacia simbólica de dicha imposición, plantea Bourdieu (2013), se debe, en parte, al hecho de percibirla como natural, percepción que es “producto paradójico de una larga historia colectiva reproducida sin cesar de la que solo puede dar razón el análisis histórico” (Bourdieu, 2001, pág. 19), un abordaje que resulta preponderante en trabajos como el que propongo.

De que va la investigación

Con el objetivo de contribuir a la comprensión del modo en que se institucionaliza la educación media en Colombia y a la manera como se gestan vínculos entre dicho nivel, la educación superior y la formación para el trabajo, se acude como espacio de estudio al campo burocrático colombiano en un tiempo particular que se extiende desde 1903 hasta 1976. Al respecto, y antes de proseguir con propósitos más específicos, es importante reiterar la necesidad de estudiar la institucionalización como una construcción histórica en un proceso de larga duración que coadyuve a desarticular lo dado por natural. Para el caso particular implica conocer las condiciones que antecedieron la sistematización de la educación media en 1976, tomando como referencia las variaciones que en la estructura de la educación secundaria y sus segmentos se dieron desde principios del siglo XX⁸. La remisión a principios de siglo se

⁸ Los conceptos *sistematización* y *segmentación* son tomados del trabajo de Müller y Ringer (1992): El desarrollo del sistema educativo moderno. Cambio estructural y reproducción social, 1870-1920. Han sido usados por investigadores europeos y latinoamericanos para el análisis de los sistemas educativos en general, y de la educación secundaria en particular. La *sistematización* se refiere a la conexión de ofertas institucionales diversas y está ligada a la *segmentación vertical y horizontal* que se produce con el fin de atender a las necesidades de formación de destinatarios diferentes. La vertical se refiere a la división del sistema en compartimentos estancos y sucesivos, generalmente de niveles, que pueden requerir exámenes de entrada o salida y posibilitan distintas titulaciones; la horizontal a la división en segmentos paralelos

justifica por dos razones: primero, porque para entonces la escuela se consolidó como pilar del Estado en su cometido de intervenir en el fomento del progreso de la nación, y el Estado se concentró en los asuntos de la educación secundaria, que hasta ese momento permanecían a merced de órdenes religiosas o de particulares para el beneficio de las élites (Helg, 2001). Y segundo, porque al iniciar el siglo se definió a través de la Ley 39 de 1903 una organización para la educación que, en teoría, se mantuvo hasta la reestructuración del sistema educativo en 1976⁹.

En el periodo de estudio resulta fundamental y necesario repasar el nivel que contenía la educación media (la educación secundaria), en tanto le hereda formas organizacionales y formatos institucionales e incluso su público y sus funciones (Tenti, 2003; Dussel, 2009; y Southwell, 2014). Se parte de la comprensión de que las formas que toman los sistemas educativos son el producto de luchas entre grupos muy diversos que no empiezan desde cero, actúan sobre espacios configurados por luchas previas que orientan las posibilidades de maniobra (Archer, 1984). Desde esta perspectiva se asume entonces, que entre 1903 y 1976, tras diversos agenciamientos se va configurando un espacio de posibilidades que permite, a modo de génesis, captar los procesos que continuamente están recreando la estructura desde la educación secundaria hasta la constitución de la educación media.

Volviendo a propósitos más específicos, se propone una investigación que dé cuenta de: 1. aquello que se estableció respecto a la educación secundaria para la constitución posterior de la educación media a través de actos legislativos; 2. entendiendo el Estado como un campo burocrático, las luchas que en términos de imposición de sentidos se dieron entre agentes con suficiente poder para configurar lo que con el tiempo se concibió como educación media, y 3. los esquemas de percepción, apreciación y acción

que se diferencian tanto en los planes de estudio como en el origen social de los alumnos (Viñao, 2006; y Acosta, 2011).

⁹ El objeto de investigación se construye teórica y metodológicamente desde el concepto de *campo*, la discusión versa específicamente sobre el campo escolar que no se agota en la idea de sistema educativo, pero que requiere de la misma para contribuir en la comprensión del modo en el que se institucionalizó la educación media. De tal manera, al hablar de *sistema educativo* se hace referencia a una estructura organizativa, se acude a un término de uso común apartándose de la problemática teórica que implica. Dicha estructura se materializa a través de la acción en las instituciones escolares, escenarios que pueden y hacen parte del campo y en los que se discute (no exclusivamente) sobre el sistema educativo. Ahora bien, en aras de establecer diferencias entre la teoría de sistemas y la de campos, Bourdieu (Bourdieu & Wacquant, 2005) precisa que la noción de campo excluye el funcionalismo del organicismo y aclara que “los productos de un determinado campo pueden ser sistemáticos sin ser por ello productos de un sistema, especialmente de un sistema caracterizado por funciones comunes, cohesión interna y autorregulación” (pág. 158).

que paulatinamente se inculcaron (y naturalizan) respecto a la educación media entre productores, distribuidores y consumidores de este capital escolar.

Como se enunció, se entiende que en el campo burocrático se libraron relaciones de fuerzas (entre posiciones ocupadas por agentes o instituciones) y de sentido (según las tomas de posición) que durante el tiempo de estudio se inclinaron a conservar o transformar la estructura del campo escolar, instituyendo los modos de existencia de la educación secundaria y, con ellos, principios de visión y división que hicieron que los agentes no solo burocráticos sino interesados en el capital escolar de la educación secundaria la percibieran y apreciaran de formas particulares¹⁰. En coherencia la investigación contempla dos momentos de la institucionalización que es preciso leer concomitantemente. En un primer momento será preciso reconocer los productos objetivados, que en el campo burocrático, según su propia dinámica, institucionalizaron la educación media. En un segundo momento, no deslindado del primero, será necesario identificar quienes, refiriéndose a agentes con posiciones lo suficientemente dominantes en el campo, incidieron en la toma de decisiones y cuales fueron las disposiciones que la sustentaron. Estos dos momentos implican reconocer que los actos legislativos que ordenan la educación media obedecen a una relación de doble vía, que considera las disposiciones inscritas en el modo de pensamiento de los agentes que toman decisiones, sin desconocer que las mismas pueden ser potenciadas por la estructura de las situaciones en las que éstos luchan.

Se acude al análisis documental, imprescindible de actos legislativos que posibiliten el acercamiento a lo dispuesto en el campo burocrático, pero además, a textos en los que sea posible recuperar los modos de percepción y apreciación de los agentes que de manera efectiva posibilitaron la toma de determinadas decisiones políticas para la institucionalización de la educación media. Prevalecerá entonces la revisión de materiales producidos bajo el amparo “oficial”: fuentes primarias como lo son las memorias del Ministerio de Educación al Congreso, informes, planes (quinquenales o decenales) de gobierno y sectoriales, debates, actas y normatividad, con

¹⁰ Cualquier campo es un espacio de posiciones objetivamente definidas de acuerdo con la estructura de distribución de especies de capital cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo. Entre dichas posiciones existen relaciones objetivas (dominación, subordinación, homología, etc.) que se configuran como relaciones de fuerza. Las fuerzas que se ejercen dentro del campo tienen que ver con las luchas por la transformación o conservación de la estructura de un campo determinado y con la imposición de principios de visión y división del mundo social, razón por la cual en el interior del campo se ejercen también relaciones de sentido o de fuerza simbólica (Bourdieu, 1997, 1999).

el fin de identificar agentes, relaciones, cursos de agenciamiento que derivan en la toma de decisiones o promulgaciones y sentidos que se le asignan a la educación en general y a la secundaria y media en particular.

También se acude a fuentes secundarias, principalmente trabajos históricos y académicos que permiten reconocer las investigaciones que otros han realizado y emplear informaciones y análisis para, desde otra lectura, abordar el asunto de la institucionalización como acción del “Estado”. Vale la pena anotar que la reconstrucción histórica resulta fundamental en tanto los trabajos históricos al respecto no abordan en continuidad el periodo propuesto, y aquellos que se esmeran en un largo periodo lo hacen en referencia al sistema educativo en su conjunto o a asuntos específicos del mismo sin que la educación secundaria o media sea necesariamente protagonista, razón por la cual la historia hace parte fundamental del presente trabajo, no solo como insumo para la investigación, sino como parte de la misma¹¹.

Presentación

Esta investigación se compone de cuatro capítulos respecto a los cuales es importante hacer ciertas claridades: 1. La manera en la que se presenta la secuencia en el tiempo no es más que una construcción a partir de los hechos, un modo (ente muchos otros) de ordenar la historia, entendiéndose que esta no fue configurada conscientemente así; 2. Toma como punto de partida un momento que no necesariamente es el punto cero; es una decisión ya justificada que implica la comprensión de construcciones previas en relación, por ejemplo, a la idea de institucionalizar la educación a través de la escuela compuesta, entre otras, por una instrucción secundaria respecto a la cual se había asumido una estructura; y 3. La institucionalización de la que se da cuenta es un proceso particular, si bien existen sucesos internacionales que pueden ofrecer tendencias, no puede desconocerse ese estado propio de las estructuras objetivas y subjetivas en el campo burocrático nacional que pueden limitar o favorecer determinadas elecciones.

El primer capítulo parte de la Ley Orgánica o Ley 39 de 1903 para mostrar la forma instituida de organización de la educación y avanzar hasta mediados de siglo, con el fin de evidenciar los modos en los que por acción del “Estado” se busca concentrar la producción y legitimación del capital escolar de educación secundaria. Esto en un

¹¹ Estas son las características de libros y artículos que se retoman para la presente investigación, todos referenciados en el cuerpo del texto y en la bibliografía. Hago alusión a textos de académicos con reconocidas trayectorias cuyas investigaciones no pueden pasarse por alto dada la importancia en el campo.

campo en el que a la Iglesia católica se le habían conferido importantes privilegios, situación con la que se asume como agente que junto a los partidos políticos imperantes, el conservador y el liberal, establece relaciones de fuerza y también de sentido.

En la producción del capital escolar la condición del contexto nacional es relevante para intentar transformar la estructura de la organización escolar: la situación económica y social de un país que después de una guerra (“Guerra de los Mil Días”, 1899-1902), buscaba en la educación los medios para aprovechar sus recursos e impulsar la industria y la agricultura. Dicha búsqueda afectó las decisiones respecto a la estructura, los contenidos y los títulos (todas a través de actos legislativos), no solo de la educación secundaria, sino de la educación vocacional/técnica. Dos tipos de educación que pasan de ser diferentes y paralelos a constituirse como segmentos de un mismo nivel, configurando un debate respecto a los propósitos que las ponían en relación con la educación superior y/o la formación para el trabajo. Los modos de legitimación fueron caminos para imponer decisiones en un campo en el que el capital era mayoritariamente distribuido por particulares, entre los que primaba la Iglesia católica, interesada en conservar la estructura del bachillerato clásico imperante en la educación secundaria al que accedían las élites con el único propósito de ascender en la jerarquía escolar.

El segundo capítulo muestra el modo y las circunstancias en las que se integran al campo burocrático nacional organismos, organizaciones y misiones internacionales - tratadas en esta investigación como agenciamientos especializados- después de la segunda posguerra mundial, razón por la que se centra en agenciamientos de la década de 1950, periodo en el que después de un gobierno conservador la nación vivió una dictadura militar¹². Los agenciamientos especializados, preocupados por el desarrollo económico y social de la nación, coadyuvaron a la transformación del campo escolar, primero, acudiendo a la teoría del capital humano, y segundo, promoviendo la práctica de la planeación. Esta inserción se revisa sin perder de vista el espacio de posibilidades reconstruido y configurado durante la primera mitad del siglo XX.

Mediante diagnósticos, las misiones internacionales recalcaron situaciones problemáticas de la educación secundaria relacionadas con la contribución de la misma al desarrollo económico y social de la nación. Un sentido que invitaba a reconsiderar la orientación

¹² Las expresiones organismos y misiones se retoman de los documentos oficiales, sin embargo, se hará referencia a los agentes y agenciamientos internacionales especializado,s intentado rescatar la especificidad de las intervenciones que de las mismas se tuvieron y por las que ganaron reconocimiento.

de la educación secundaria y a fortalecer las instituciones de educación vocacional/técnica. En este contexto se lleva a cabo el primer Plan Quinquenal de Educación, documento en el que se proyectan transformaciones a la educación en conjunto y a la secundaria en particular, constituyendo un nuevo espacio de posibilidades sobre el que se continuaría la configuración e institución de sentidos al respecto. En este capítulo se revisan las posiciones de agentes internacionales especializados y agentes nacionales, sus relaciones y las tomas de posición en la transformación de la estructura, orientación y propósito de la educación secundaria.

El tercer capítulo muestra las transformaciones instituidas para la educación secundaria (desde entonces denominada *media*) en el periodo del Frente Nacional (1958-1974), una época en la que además del acuerdo bipartidista se firma un acuerdo regional, la Alianza para el Progreso, con la que se refuerza la cooperación técnica y financiera internacional. Dadas las condiciones que se habían configurado, las transformaciones que se instituyen para la educación media (secundaria) tienen como principio de visión su potencial para contribuir al desarrollo económico y social de la nación y de los individuos, lo que implica diversificarla y extenderla.

La década de 1960 esta signada por un Plan Nacional de Desarrollo que orientaría el porvenir del país en todos los aspectos. Para la educación en particular, se avanzó en un nuevo proceso de planeación, esta vez alentado por diagnósticos no solo nacionales sino regionales, que alertaban una crisis de la educación en general y de la media (secundaria) en particular. Aunque en el país se habían emprendido acciones, en atención al Plan Quinquenal las mismas parecían no ser suficientes, y después de la mitad de la década la atención se puso sobre un modelo de diversificación basado en la escuela comprensiva con el que se esperaba contribuir a la formación de mano de obra en coherencia con los intereses, habilidades y necesidades de los individuos, incluyendo entre estas la posibilidad de continuar una trayectoria académica en la universidad.

El cuarto capítulo se enfoca en repasar el modo como se configuró la reestructuración del sistema educativo en un corto periodo (1970-1976), momento de continuidades políticas en materia educativa a pesar de abarcar el último periodo presidencial del Frente Nacional con un gobierno conservador, y un siguiente gobierno liberal. La reestructuración del sistema educativo tiene importantes asideros en el espacio de posibilidades antes configurado, inicialmente con el Plan Quinquenal en el que se había propuesto una transformación de la educación en su conjunto, posteriormente con los

cambios acaecidos en la educación media (secundaria) cuyo modelo de diversificación se constituyó como derrotero para pensar sus niveles, propósitos, trayectorias, y titulaciones. La reestructuración también se muestra en relación con preocupaciones y tendencias internacionales con las que los gobernantes comulgaban: la inquietud por una educación que llegara a más personas, cobijara las necesidades del desarrollo económico y social, fuera eficiente y eficaz.

El capítulo enfatiza en las razones que sustentaron la reestructuración sobre la división de una educación básica y otra media e intermedia, así como en el modo en el que se imprimieron sentidos para una y otra. También hace visibles las tensiones que en la transformación del sistema pudieron darse en el interior del campo burocrático y la manera en la que el funcionamiento del mismo posibilita la promulgación del Decreto Ley con el que se resuelve la reestructuración del sistema educativo, acto en el que por primera vez se define la educación media como nivel de educación asignando para ella un doble propósito (educación superior – mundo del trabajo) y una doble opción de trayectoria dentro del sistema (educación intermedia – educación superior).

La presente investigación finaliza con un texto en el que se sintetizan y concluyen elementos importantes para comprender el modo en el que se institucionalizó la educación media en Colombia. Primero, recurriendo a aquello que se establece respecto a la educación secundaria para la constitución posterior de la educación media a través de actos legislativos, aquello que en el devenir del tiempo la hace existir con unas características particulares. Segundo, entendiendo que aquello que se establece se da en un campo de posiciones entre las que se tejen relaciones de fuerza y sentido que varían atendiendo a momentos particulares de la historia, y con las cuales se logra la imposición de determinados principios de visión. Y tercero, relacionando aquello que se establece como educación secundaria o media, con los modos de percepción y apreciación que de su capital tienen los productores, distribuidores y consumidores del mismo, encontrando una institucionalización de la educación secundaria no solo en las estructuras objetivas, sino también cognitivas.

1. ESTADO Y CAPITAL ESCOLAR EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Durante la primera mitad del siglo XX en Colombia fue posible dilucidar cómo a través de la acción del Estado y por medio de instrumentos de regulación y experimentación, este se consolidó como agente privilegiado en la concentración del capital escolar de la educación secundaria, avanzó definiendo sus modos de producción y legitimación, e intentó sin mayores progresos ganar terreno en su distribución. La consolidación a la que se hace referencia se entiende al describir las pugnas que existieron durante buena parte del siglo XIX entre agentes dominantes en el campo burocrático y las maneras en las que intentaron resolverlas.

Hasta poco antes de culminar el siglo XIX la educación se afectó por frecuentes tensiones entre los partidos políticos (liberal y conservador), y por la relación de éstos con la Iglesia católica, asuntos que buscaron mediarse con la promulgación de la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887, agenciados por el entonces presidente Rafael Núñez, liberal independiente que contó con el apoyo de los conservadores, iniciando la hegemonía de este partido (Ramírez y Téllez, 2006). En la Constitución se aceptó como religión de toda una nación la católica, apostólica y romana, por lo que los poderes públicos se comprometieron a hacerla respetar como "elemento esencial del orden social", y aunque se declaró la incompatibilidad del ministerio sacerdotal con el ejercicio de funciones públicas, se excluyeron de ella la educación y la beneficencia. Además, se resolvió que la educación pública sería organizada y dirigida en consonancia con la religión católica, lo que puso fin a uno de los asuntos de mayor enfrentamiento entre la Iglesia y el Estado. En consonancia con lo establecido en la Constitución se firmó el concordato.

De allí se deriva una importante característica del agenciamiento del Estado en la instrucción secundaria, era mínimo. Funcionaba como “una red al margen del control oficial” (Silva, 1989, pág. 273), por las concesiones que le había otorgado a la Iglesia en la creación del proyecto educativo de la nueva República de Colombia a través de la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887. El Estado tenía concurrencia supletoria con la Iglesia en la instrucción primaria, técnica y universitaria, y se abstenía en la secundaria limitándose a rellenar los vacíos existentes en la educación privada católica (Helg, 1980).

Pero esa no era la única razón, la debilidad financiera le impedía al Estado sostener la educación secundaria (Silva, 1989). La situación económica de la recién creada República de Colombia no era la mejor, e iniciando el siglo XX soportaba las consecuencias de la Guerra de los Mil Días (1899-1902): una grave crisis en los sectores externo y financiero, y altos niveles de inflación y deuda pública. Además, la educación se había visto afectada directamente con la destrucción de escuelas y la correspondiente deserción de los estudiantes (Ramírez y Téllez, 2006). En ese orden de ideas la oferta de educación secundaria era principalmente privada y el escaso porcentaje de instituciones oficiales eran en realidad educación contratada por el Estado (Helg, 2001).

Ramírez y Téllez (2006) plantean que “la incapacidad y rivalidad de los partidos políticos por organizar y regular la educación a lo largo del siglo XIX, las guerras civiles y los escasos recursos con que contaba el país, llevaron a que Colombia a comienzos del siglo XX fuera uno de los países más atrasados del mundo en materia educativa” (pág. 5). Aunque la mayor parte de la oferta educativa era de primaria (con una significativa participación del sector oficial), para 1900 el 66% de la población colombiana era analfabeta y tan solo se encontraba matriculado el 3.5%, de la población sin garantía de culminarla. La educación secundaria tenía una escasa oferta y poca demanda, la oferta era principalmente privada y confesional, su exclusividad incidía para que se interesaran en ella sectores pudientes de la sociedad, y su título, además de ser un capital escolar que permitía el acceso a la universidad para el curso de carreras liberales, fungía como un capital de distinción¹³.

Terminada la guerra, y con el conservador José Manuel Marroquín en la presidencia, se emprendió una política de reconstrucción económica y se promulgaron una serie de leyes con el fin de regular y organizar la administración pública en el país. Entre estas se encuentra la 39 de 1903, Ley Orgánica o Uribe, como también se le conoció en atención al ministro de instrucción pública de la época, Antonio José Uribe. Dos elementos de esta ley merecen atención para comprender los modos en los que el Estado emprendió la concentración del capital escolar de educación secundaria. Primero, con la ley se ratificó lo expuesto en la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887 respecto

¹³ Las carreras liberales, explica Nieto (1964), se derivan de lo que en Grecia se denominó educación liberal, recibida por los hombres libres que podían cultivar su espíritu en contraposición a quienes eran “esclavos”. “Los griegos entendieron, con el fino espíritu que les permitía apreciar lo esencial, cual había de ser la diferencia entre el hombre libre y el esclavo. El esclavo, el hombre que trabaja exclusivamente para subsistir. El hombre libre, el verdadero, el completo, el que gana para la subsistencia corporal, pero que además atiende al cultivo de su espíritu (...)” (págs. 14-15).

a la influencia de la Iglesia en la educación, que además del control sobre los contenidos de la enseñanza, los maestros y empleados del sector educativo, y la dirección de la educación en los territorios nacionales, incluyó la prevalencia que tenía en la oferta de la educación secundaria (Duarte, 2003). Teniendo dicha posición en el campo escolar, la Iglesia se opuso a algunas de las reformas intentadas durante la primera mitad del siglo (emprendidas al final de la hegemonía conservadora y fortalecidas durante la liberal), principalmente a las decisiones que se tomaban (o esperaban tomar) respecto a la producción, legitimación y distribución del capital escolar de educación secundaria, temiendo ver disminuido su poder.

Segundo, al ser parte de una política de reconstrucción, con la ley se buscó orientar la educación hacia el desarrollo de la industria y la agricultura, un asunto que durante la hegemonía conservadora se esperó resolver con segmentos de la educación que funcionaban paralelos a la secundaria, no tenían relación o intersección ni afectaban su estatus. Sin embargo, a partir de la hegemonía liberal esta condición cambiaría con opciones que proponían transformar la estructura de la educación secundaria articulando en esta la formación profesional, necesaria en un país en el que quienes recibían educación se dirigían a las carreras liberales desatendiendo los requerimientos del sector industrial.

A pesar de las concesiones dadas a la Iglesia, el Estado, paulatinamente y en virtud del metacapital o capital estatal que le corresponde, ejerció poder sobre el campo escolar, su capital, sus tasas de cambio e incluso sobre sus poseedores; todo a través de actos de nominación oficial emitidos, en este caso particular, por agentes que conformaban el ministerio legitimado para tomar “decisiones” al respecto, agentes que investidos de un interés general, produjeron lo universal. Se habla de concentración en tanto el Estado fue configurándose cómo la única entidad legítima para producirlo (o dominar su producción), un asunto en el que la preocupación por impulsar la educación práctica (inicialmente denominada industrial, posteriormente vocacional y finalmente técnica), generaría las principales tensiones por la transformación o conservación de la estructura en el campo escolar. También concentró la legitimación del capital escolar e intentó avanzar en la distribución de estos, tareas en las que podría haber afectado los intereses por dicho capital.

Para dar cuenta de ello, el presente capítulo se divide en tres subtítulos. En el primero se aborda cómo el Estado avanzó en la concentración del capital escolar a través de su

producción, lo que implica revisar la manera en la que definió la estructura, y la legitimación de contenidos, títulos, e instituciones para la distribución del capital. En el segundo se revisa el modo en el que se distribuyó el capital escolar acudiendo a las características de la oferta (privada u oficial), y los intereses que se generaron por el consumo de este capital recurriendo a la demanda, lo que permitirá ver variaciones en términos cuantitativos y cualitativos en el transcurso del decalustro. Y en el tercero, entendiendo que ninguno de los procesos enunciados podría haberse dado de manera lineal en un campo tensionado por la relación entre partidos políticos y en el que la Iglesia conservaba o pretendía conservar ciertos privilegios, se retoman los sentidos que defendieron la transformación o conservación de la estructura de la educación secundaria y sus capitales, sin desconocer las percepciones y apreciaciones que contribuyeron en la constitución de preferencias.

El análisis descrito, si bien en términos generales obedece a la primera mitad del siglo XX, se desarrolla acudiendo a tres hegemonías partidistas que se suscitan en este lapso: de 1900 a 1930 la hegemonía conservadora, de 1930 a 1946 la hegemonía liberal, y de 1946 a 1953 la segunda hegemonía conservadora del siglo. El capítulo cierra con una síntesis que permite integrar los principales análisis a los que da lugar el desarrollo del tema.

1.1 PRODUCCIÓN Y LEGITIMACIÓN DEL CAPITAL ESCOLAR

Durante la primera mitad del siglo XX es posible evidenciar cómo a través de la acción del Estado se intentó definir el modo de producción del capital escolar de la educación secundaria, atado a la legitimación que se haría de dicho capital mediante mecanismos de control (inspección y vigilancia).

Como se enunció, para finales del siglo XIX y principios del XX la instrucción secundaria¹⁴ tenía dos características que es necesario tener presente para comprender las razones y los modos en los que se estructuró y legitimó la educación secundaria y su capital. Primero, era predominantemente privada y en gran proporción de carácter confesional, las comunidades religiosas no solo ofertaban este tipo de educación, sino

¹⁴ Se emplea el termino en concordancia con la denominación que se usaba legislativamente para hacer referencia a lo que posteriormente se conocería como educación secundaria. Se trataba de un nivel -expresión que tampoco era empleada para la época- posterior a la primaria, compuesto de seis años de estudios y conducente al título de bachiller útil para acceder a las facultades. El termino fue remplazándose por el de educación secundaria a partir de 1927 cuando se constituyó el Ministerio de Educación Nacional y por el de educación media después de 1960 con la reorganización que se hizo de dicho ministerio.

que también, tenían por encargo estatal la potestad de decidir sus modos de producción. Segundo, la secundaria constituía un eslabón fundamental en la consecución de los propósitos que se perseguían con la institucionalización de la educación, entre los que se encontraban el progreso de la industria y por tanto de la economía nacional, y la formación de ciudadanos.

La primaria, que a principio de siglo era gratuita y posteriormente obligatoria, aunque no era universal era más accesible que la secundaria al ser ofertada principalmente por el Estado, sin embargo, su curso no conducía a trayectorias prestigiosas como la universidad. La secundaria, al igual que segmentos como los de la instrucción industrial y la profesional, contaba con escasas instituciones para su distribución, pero a diferencia de la primaria, los capitales incorporados en el segmento podían significar una mejora en la economía nacional si se hacían ajustes sobre su estructura.

Respaldado por actos legislativos los agentes burocráticos intentaron “desposeer a sus competidores”, “expropiarlos” del poder que tenían sobre el capital escolar de educación secundaria, para ello avanzaron en dos direcciones que se emprendieron de manera conjunta. Por un lado, concentraron la producción de la educación secundaria, la manera en la que esta se organizaría poniendo en tensión la existencia de un solo segmento (el bachillerato clásico) o la segmentación vertical a través de ciclos y la segmentación horizontal a través de “ramas” de la educación, que para el caso incluyeron la educación vocacional/técnica/práctica. Por otro lado, concentraron los modos de legitimación, la aprobación oficial de las instituciones y sus títulos, lo que supeditaron inicialmente al cumplimiento de las normas y posteriormente a la inspección. Para demostrarlo, se acudirá a los actos legislativos organizados en periodos que se corresponden con las hegemonías partidistas a partir de los cuales se podrá hacer la visualización de los modos en los que se concentró el capital escolar.

Modos de organización de la educación secundaria

La estructura con la que estaba organizada la instrucción secundaria a principios del siglo XX se derivó de una importante reforma. Durante el primer gobierno conservador del siglo XX se promulgó bajo la presidencia de José Manuel Marroquín y con Antonio José Uribe en el Ministerio de Instrucción Pública, la Ley 39 de 1903, que con el propósito de regularizar dicha instrucción, la dividió en primaria, secundaria, industrial y profesional. La instrucción secundaria a su vez fue dividida en clásica y técnica.

Como parte de lo que se denominó instrucción industrial, se integró la instrucción industrial propiamente dicha, la comercial y la agrícola, todas modalidades que se desarrollaban de forma independiente y alterna a la secundaria. Los gobiernos conservadores posteriores apoyaron el desarrollo de estas modalidades a través de actos legislativos con los que se esperaba impulsar este tipo de instrucción. En 1914 se expidió la Ley 38 que ordenó la contratación de hasta cuatro agrónomos extranjeros para fundar un Instituto Agrícola Nacional y la subvención de las escuelas departamentales. Con la Ley 31 de 1917 “sobre enseñanza técnica industrial”, se ordenó la difusión de dicha enseñanza en todo el país, merced a un instituto central de primer orden en la capital y de “sendas escuelas de artes y oficios en los departamentos”. Con el mismo principio fue emitida en 1923 la Ley 17 sobre instrucción comercial, que ordenaba sostener un instituto central en la capital y subvencionar escuelas superiores de comercio en los principales centros mercantiles de los departamentos.

En 1924, durante el gobierno conservador de Pedro Nel Ospina, se contrató la segunda Misión Pedagógica Alemana, la cual insinuó un cambio en la estructura de la secundaria, que estaría compuesta por cuatro años básicos al término de los cuales se podría entrar a una escuela profesional o técnica, y dos años adicionales y opcionales de preparación para el ingreso a las facultades. La iniciativa fue valorada por la Iglesia como una amenaza contra sus intereses, ciertos sectores del parlamento respaldaron esta apreciación y en consecuencia la propuesta no fue aprobada. Empero, el siguiente gobierno conservador al mando presidencial de Miguel Abadía Méndez y con José Vicente Huertas en el Ministerio de Instrucción Pública, a través del Decreto 1951 de 1927, amplió la secundaria a 7 años y la dividió en dos ciclos. El bachillerato común y ordinario de 4 años, se consideró suficiente para quienes no se proponían ingresar a la universidad, conduciría hacia opciones de formación agrícola, comercial o industrial en instituciones denominadas de “enseñanza superior”, estableciendo una conexión entre la secundaria y opciones de formación práctica no universitarias. El siguiente ciclo de 3 años más, serviría para profundizar en materias del bachillerato, especializando a los estudiantes en cursos relacionados con determinadas carreras profesionales y conducente a las facultades. Al año siguiente, a través el Decreto 57, firmado por los agentes mencionados con antelación, a este ciclo se le adjudicaron tres

especializaciones: ingeniería, medicina o derecho¹⁵.

Cinco años después, durante la hegemonía liberal, bajo la presidencia de Enrique Olaya Herrera y el Ministerio de Julio Carrizosa, a través del Decreto 1487 de 1932 la estructura de la educación secundaria se unificó nuevamente en un periodo de 6 años. La única alternativa en la secundaria fue el bachillerato clásico, la formación práctica pasó a desarrollarse en las “escuelas complementarias”, pensadas para quienes hubieran terminado los cuatro años de la enseñanza primaria, y no estuvieran interesados en seguir estudios secundarios. De manera paralela seguían funcionando escuelas de artes y oficios o industriales.

Siete años después, durante la presidencia del liberal Eduardo Santos Montejó y con Eduardo Araujo en el Ministerio de Educación Nacional (MEN), a través del Decreto 1570 de 1939 la educación secundaria se dividió nuevamente en dos ciclos, el primero o “de cultura general” se cursaría en cuatro años y estaría pensado para quienes no podían completar los estudios de 6 años, mientras el segundo o “superior” de dos años más, era exclusivo para quienes se disponían a seguir carreras universitarias. Dicha estructura fue controvertida a principios de la década de 1950, cuando se presentaron negativas respecto a la posibilidad de aplicar este tipo de variaciones y se volvió a instaurar como requisito de titulación el curso de los 6 años que componían la educación secundaria (Helg, 2001, pág. 279-280).

Ahora bien, segmentos paralelos a la educación secundaria, como los correspondientes a la educación comercial, industrial y agrícola, también fueron importantes en la producción de este nivel, y merecieron en principio unos desarrollos independientes que paulatinamente le permitieron articularse a la educación secundaria. Durante la hegemonía liberal se identifican cuatro elementos fundamentales que las fortalecieron: la definición de tipos o categorías de instituciones y estudios, la conexión de estas modalidades con la educación secundaria, la reglamentación basada en la designación de planes de estudio, y la creación de instancias especializadas que atendieran sus particularidades.

La educación comercial fue la primera en instituirse como un segmento de la educación secundaria (bachillerato de orientación profesional) amparada en el Decreto 441 de

¹⁵ Es importante acotar que en noviembre de 1927, a través de la Ley 56, el Ministerio de Instrucción y Salubridad Pública cambió su nombre por el de Ministerio de Educación Nacional (MEN), por lo que en adelante se hará referencia a la educación secundaria y no a la instrucción secundaria.

1937, firmado durante la presidencia de Alfonso López Pumarejo y con Alberto Lleras Camargo como ministro de educación. En 1939 a través del Decreto 79 (en coherencia con el Decreto 1570 de 1939 y como opción para continuar estudios después del primer ciclo de la educación secundaria), estando como presidente Santos Montejó y como ministro Araujo, la Escuela Nacional de Comercio se organizó en dos grados: uno de comercio general para el cual era requisito haber cursado el ciclo de cultura general de la educación secundaria, y otro de especialización.

Durante la presidencia de Santos Montejó se avanzó con la educación industrial y agrícola. Inicialmente, con Araujo en el Ministerio y a través del Decreto 2350 de 1939, se organizó la educación industrial en dos grados, uno de cuatro años para la preparación de operarios, dirigido a quienes hubieran cursado la primaria, y el siguiente de dos años más para la formación de técnicos capacitados en la dirección de talleres, fábricas o industrias, dirigido a quienes hubiesen cursado el primer grado o terminado el quinto año de la secundaria. Según Decreto 281 de 1941, promulgado durante el ministerio de Jorge Eliecer Gaitán Ayala esta organización aplicaría para las escuelas o institutos industriales.

En este caso la educación industrial no se consideraba segmento de la secundaria, su finalidad era formar operarios y técnicos en las diversas especialidades requeridas por la industria, y en coherencia solo se otorgaban certificados. Sin embargo, su segundo grado sería opción para los egresados del primer ciclo de la secundaria. También se establecieron pasarelas entre la educación secundaria y la industrial en la siguiente forma: “terminando el segundo año de secundaria pasará el alumno a iniciar el segundo año del instituto; terminando el cuarto año de secundaria, pasará a iniciar el tercer año del instituto; terminando el sexto año de secundaria, pasará a iniciar el cuarto año del instituto” (Nannetti, 1941, pág. 32).

En 1941 sucede, con el agenciamiento del ministro Juan Lozano y Lozano, que tanto la educación industrial como la agrícola, fueron consideradas enseñanzas vocacionales según el Decreto 2294 y podían incluirse en el plan de estudios de la educación secundaria. En este Decreto se autorizó, además, el funcionamiento de la enseñanza agrícola en dos tipos de escuela, las escuelas vocacionales agrícolas dirigidas a egresados de la primaria, y los colegios secundarios de agricultura, que tendrían por objeto la preparación técnica en ocupaciones agrícolas para jóvenes que hubiesen cursado el primer ciclo del bachillerato. La educación industrial se constituyó como

bachillerato técnico hasta 1946 con el Decreto 884 promulgado en la presidencia de Lleras Camargo (quien recientemente había ocupado el cargo de ministro de educación) y el ministerio de Germán Arciniegas. En este Decreto se definieron distintos niveles de formación para el trabajo: cursos para obreros, escuelas de capacitación obrera, escuelas de artes y oficios, institutos técnicos industriales, facultades técnicas y universidades técnicas.

En el segundo periodo hegemónico del partido conservador del siglo XX, la enseñanza vocacional de la que recientemente se había empezado a hablar, fue materia de debate. El ministro de educación en 1948, Fabio Lozano, le imprimió otro carácter al afirmar que esta correspondía a la formación profesional y a la educación técnica (Lozano, 1948, pág. LXXXI). En coherencia se promulgó durante la presidencia de Mariano Ospina Pérez la Ley 143 de 1948, con la que se entendió por enseñanza técnica aquella esencialmente práctica, destinada a orientar hacia el trabajo “racionalizado”, que no necesitaba de una cultura general académica, aquí convergían las enseñanzas industriales, agrícolas y comerciales.

La Ley pretendió unificar estos tipos de enseñanza buscando que se impartieran de acuerdo con planes y programas oficiales y que se sometieran a inspección. Con esta Ley la educación técnica se organizó de manera que quienes ingresaban a ella pudieran ir avanzando hasta llegar a la universidad (técnica): 1. Cursos para obreros y escuelas de aprendizaje (destinados al mejoramiento de la técnica de los trabajadores), 2. Escuelas de capacitación obrera (reservadas a la formación manual y práctica de obreros calificados), 3. Escuelas de artes y oficios (elementales, medias y superiores), 4. Institutos técnicos (para la formación de expertos y destinada a egresados de la primaria o el bachillerato según lo dispusiera el reglamentario, o, para la formación de personal técnico reservada a quienes hubiesen obtenido el grado de expertos) 5. Facultades técnicas (destinadas a la formación de ingenieros técnicos y contadores públicos u otras especialidades de comercio superior), y 6. Universidades técnicas (núcleos de enseñanza constituidos por tres facultades técnicas, con sus correspondientes institutos técnicos superiores). Después de la promulgación de la Ley 143, la organización y reorganización por tipos y categorías de enseñanza no se detuvo¹⁶.

¹⁶ La enseñanza agrícola no logró mantenerse como educación técnica, para 1952 y con Lucio Pabón en cabeza del MEN, fue separada del Departamento de Enseñanza Técnica para formar parte del nuevo Departamento de Educación Campesina, según Turbay (2006) la modificación se realizó para impedir a los jóvenes transferirse a otros sectores de la enseñanza.

De tal manera, el siglo empezó con una educación secundaria dividida en dos modalidades: clásica y técnica, estructura que a mediados del siglo había sufrido variaciones tendientes a la transformación, pero con resistencias que hicieron intentar la segmentación vertical y desistir para conservar un solo segmento del tradicional bachillerato clásico. A mediados de siglo, principalmente con el agenciamiento de los liberales, se había configurado una estructura más compleja que incluía las enseñanzas denominadas vocacionales que al principio del siglo no hacían parte de la secundaria.

Modos de legitimación de las instituciones y sus títulos

En el campo burocrático el interés por concentrar el capital escolar de educación secundaria no se limitó a la determinación de su estructura, junto con ella fue necesario definir los contenidos que en la misma se inculcarían y los modos en los que se validarían como derrotero para la asignación de títulos. Dicha asignación sería la condición que mediaría la posibilidad de que las instituciones, mayoritariamente privadas y de carácter confesional, acogieran las normas promulgadas, la asignación de títulos solo sería viable si por nominación oficial se aprobaba no solo el funcionamiento de una institución, sino sus títulos.

Los mecanismos de legitimación se estipularon en torno a: los planes de estudio en los que se definieron los contenidos que “valían la pena” ser enseñados y aprendidos, los exámenes que daban cuenta del abordaje de dichos contenidos y que “garantizaban” que alguien mereciera determinado título, y las condiciones para que una institución obtuviese la facultad de otorgar dichos títulos. Nuevamente se demostrará esta afirmación dando cuenta de los actos legislativos que soportaron la legitimación en las direcciones descritas para cada uno de los periodos partidistas.

Durante la hegemonía conservadora, después de que la instrucción secundaria fue dividida en técnica o clásica con la Ley 39 de 1903, se promulgó bajo la presidencia de Rafael Reyes Prieto y el ministerio de Carlos Nuervo Márquez, el Decreto 229 de 1905, con el que se estableció el plan de estudio para el bachillerato clásico o en filosofía y

En 1951 se expidió el Decreto 356, que en virtud de Ley 143 de 1948, reorganizó la enseñanza comercial en elemental y especializada, y dispuso los planes y programas con los cuales se impartiría dicha enseñanza en todo el territorio colombiano. Al año siguiente se promulgó un nuevo Decreto, 686 de 1952, según el cual la educación comercial se organizaría pasando de dos a tres “categorías”, de las cuales estipulaban sus cursos y planes de estudio. La primera era la de enseñanza general de comercio; la segunda la de enseñanza superior de comercio con cursos de experto y de técnico, y la tercera la de enseñanza universitaria de comercio (para técnicos y bachilleres que hubiesen hecho curso compensatorio).

letras, el mismo que debían remitir las instituciones escolares al Ministerio de Instrucción Pública para su aprobación. Este fue replanteado durante la presidencia de Jorge Holguín Mallarino y el ministerio de Bonifacio Vélez a través del Decreto 1122 de 1922, documento en el que además, después de casi 20 años, se estipuló un plan de estudios para el bachillerato técnico o en ciencias. Posterior a la división que se hizo de la educación secundaria en dos ciclos a través del Decreto 1951 de 1927, y entendiendo que el segundo ciclo serviría de preparación para el ingreso a la universidad, con el Decreto 57 de 1928, el presidente Abadía Méndez y el ministro Huertas firmaron para que el pensum de dicho ciclo se completara además de los cursos de filosofía y latín, con materias especializadas y relacionadas con la facultad a la cual se pretendiera ingresar¹⁷.

En cuanto a la titulación, a través de la Ley 39 de 1903 se convino que los estudios de filosofía y letras serían legitimados por el Estado, siempre que el mismo considerara que las instituciones contaban con “profesorado reconocidamente idóneo” y que desarrollaban satisfactoriamente la educación secundaria. Posteriormente, en 1916, durante la presidencia de José Vicente Concha Ferreira, a través del Decreto 1601, se fijaron las condiciones para que el Ministerio pudiera otorgar la facultad de conferir diplomas de bachiller a las instituciones que lo solicitaran, entre las que estaba: cumplir con el plan de estudios propuesto en el Decreto 229 de 1905, someter a aprobación los programas y reglamentos, aceptar la inspección y vigilancia del Estado, y acatar la normatividad sucesiva. En 1927 estando en la presidencia Abadía Méndez y en el Ministerio Huertas, a través de la Ley 56 se insistió en conferir dicha posibilidad solo a aquellas instituciones que obtuvieran esta facultad del MEN previo cumplimiento de sus disposiciones.

A través del Decreto 1601 de 1916, también se estipuló como requisito de titulación que los jóvenes aprobaran un “examen en cinco de las materias pertenecientes a los tres últimos años del pensum respectivo” que realizaría la misma institución. Por medio del Decreto 1616 de 1923, firmado por el presidente Pedro Nel Ospina Vásquez y el ministro Miguel Arroyo Diez, las instituciones quedaron obligadas a avisar al

¹⁷ Para derecho se incluyeron las siguientes materias: filosofía, ética, sociología, psicología, latín, francés, inglés, castellano (literatura). Para ingeniería: filosofía, matemáticas (aritmética, algebra, trigonometría, geometría plana, del espacio y descriptiva), dibujo, física química, mineralogía, geología, cosmografía, castellano, francés e inglés. Para medicina: Filosofía, (psicología), latín, química, física, botánica, castellano, francés, inglés, y dibujo.

Ministerio o a la dirección general respectiva, el día y la hora en que se celebrarían, con el fin de que la persona delegada por dichas instancias pudiera presenciarlos. En 1927, a través de la Ley 56, se acordó que los exámenes serían elaborados por el MEN en correspondencia con los conocimientos necesarios para cada una de las profesiones, en aras de alcanzar “la más estricta igualdad entre los estudiantes de la enseñanza oficial y privada”, y los mismos serían empleados para definir el ingreso a la universidad.

A pesar de estos intentos de regulación, la segunda Misión Pedagógica Alemana vio necesario y recomendó al Estado, no solo proponer las bases de una enseñanza secundaria propiamente oficial, sino también ejercer mayor control sobre las instituciones de secundaria fortaleciendo los mecanismos de inspección. En coherencia, con el Decreto 1951 de 1927 se estipuló que dichas instituciones debían presentar ante el MEN las pruebas suficientes de que su organización correspondía a los mandatos estatales y someterse a la inspección en lo relativo a la moralidad, la seguridad y la salubridad públicas.

Durante la hegemonía liberal, si bien el cambio en la estructura de la educación secundaria provocó la definición de nuevos planes, también lo demandó el interés por diversificar los estudios secundarios, la consolidación de la enseñanza vocacional y la necesidad de hacer una constante revisión con relación a la práctica y sus resultados. Con el Decreto 1972 de 1933, promulgado por el presidente Olaya Herrera y el ministro Pedro Carreño, se estipuló el plan de estudios para la secundaria nuevamente unificada (Decreto 1487 de 1932) y como mecanismo de presión, los subsidios y la validación de títulos se condicionaron al cumplimiento de los planes oficiales según la Ley 12 de 1934. En 1935 se emitió un nuevo plan amparado por el Decreto 1283 y la Resolución 179, con este, la enseñanza del latín, elemento clave de la orientación humanística, se hizo opcional y en su lugar se instituyeron las lenguas modernas, se reforzaron las matemáticas y las ciencias naturales, se incluyó la educación sexual y la enseñanza de la religión disminuyó su duración e intensidad. Sin embargo, la oposición de las comunidades religiosas y ciertos sectores del conservadurismo apoyados en la libertad de enseñanza pregonada en la Constitución de 1886, lograron que el Decreto fuera derogado al año siguiente (Noguera, 2012 y Helg, 1980). Es hasta 1939, después de que la educación secundaria se dividió nuevamente, que se fijó a través del Decreto 1570, un

nuevo plan de estudios con el que se esperaba que, respetando la libertad de enseñanza, hubiese un mínimo de contenidos “uniformes”¹⁸.

Con el fin de “estudiar la organización nacional de la enseñanza secundaria y la particular de los colegios, los planes, programas y métodos, especialmente la adaptación de estos a la realidad y conveniencia del país” (Nannetti, 1941, pág. 25), se creó en 1941 el Consejo Técnico Nacional de Enseñanza Secundaria. Con el apoyo de dicha instancia durante la presidencia de Lleras Camargo y el ministerio de Arciniegas, en 1945 por medio del Decreto 2893, se emitió otro plan de estudios, que tan solo un mes después se modificó y adicionó a través del Decreto 3087, en el que se incluyeron actividades vocacionales elementales para el segundo y tercer año (artísticas, comerciales y administrativas, manufactureras, agrícolas), y actividades vocacionales superiores o intensificaciones y diversificaciones de cursos académicos para el cuarto, quinto y sexto año de la secundaria. Estas actividades serían principalmente prácticas, de manera que sólo contendrían las nociones teóricas indispensables para el correcto dominio de la ocupación u oficio.

Durante este periodo también hubo un marcado esfuerzo por la unificación de planes de estudio para la educación comercial, industrial y agrícola, en todos los casos los planes tenían bases, aunque diferentes, correspondientes a los planes de la secundaria junto a materias propias de las especialidades. De la definición de planes es importante resaltar algunas características, por ejemplo, respecto a la educación comercial fue menester poner orden ya que, como se consideró en la Resolución 224 bis de 1940, cada institución seguía planes y programas distintos. En el caso de la educación industrial, había un marcado interés por el componente práctico, antes de que fuera considerada bachillerato (Decreto 281 de 1941) el plan de estudios estaba conformado por enseñanzas teóricas y prácticas. Las primeras se dividían en asignaturas de cultura intelectual y asignaturas de cultura técnica, su objeto era capacitar intelectualmente al alumno y dotarle de los conocimientos básicos para el desempeño de su profesión a

¹⁸ El plan de estudios se estipuló de forma unificada tanto para colegios de varones como de mujeres. Para los cuatro primeros años contempló como “materias intelectuales”: aritmética (álgebra en 3° y 4°, geometría plana en 4°), castellano (literatura universal en 4°), francés (inglés en 3° y 4°), elementos de ciencias (botánica en 2°, zoología en 3°, fisiología e higiene en 4°), geografía e historia y religión. Materias como contabilidad y cívica se incluyen en 3° y 4° año, otras no clasificadas como intelectuales fueron: dibujo, trabajos manuales y educación física. Para los últimos dos años se consideraron materias intelectuales: geometría del espacio (solo para 5°), literatura española en 5° literatura colombiana en 6°, autores ingleses y franceses, latín, física, química, filosofía y antropología de Colombia (solo para 6°), la única materia considerada no intelectual para los dos últimos años fue educación física.

cabalidad. La enseñanza práctica tenía como propósito desarrollar las aptitudes manuales del alumno, hasta proporcionarle la perfección necesaria para ejercer su futura labor. Este tipo de componentes fueron mermados al constituirse como bachillerato técnico en 1948. Durante el periodo el diseño de los planes fue otorgado a determinadas secciones del MEN y se ordenó que fueran de obligatorio cumplimiento para cualquier institución.

Respecto a la titulación, con la promulgación de la Ley 56 de 1927, se había advertido que los exámenes necesarios para aspirar a la titulación e ingresar a la universidad, serían elaborados por el MEN, sin embargo, solo hasta 1932 con la expedición que el presidente Olaya Herrera y el ministro Carrizosa hicieron del Decreto 1487, se indicaron las condiciones para presentar la “prueba de cultura general”. Según Helg (1980), el examen tenía como propósito intentar nivelar los títulos expedidos por los colegios privados, y podía considerarse como un mecanismo de inspección para vigilar los títulos por estos expedidos, amparado en la necesidad de mejorar los desempeños académicos. En 1942 a través del Decreto 690 firmado por el presidente Santos Montejó y el ministro Arciniegas, se ratificó que el diploma de bachiller (superior) sería el único insumo necesario para el ingreso a cualquier facultad universitaria y que no sería necesario ningún examen diferente al aplicado para la titulación, en caso de limitaciones por el número de cupos, el mismo sería suficiente para definir un ingreso por puntajes.

En cuanto a la inspección insinuada por la Misión Pedagógica Alemana y tímidamente incluida en la legislación emitida al finalizar la hegemonía conservadora, se encargó la inspección de todos los niveles de educación al Consejo Nacional de Educación durante la presidencia de Olaya Herrera, a través del Decreto 2114 de 1931. Sin embargo, Helg (1980), sostiene que por limitaciones presupuestales, solo se puso en funcionamiento la inspección para la educación primaria y normalista. Posteriormente, con la expedición de la Ley 12 de 1934, se le encomendó a la Dirección de Bachillerato y Educación Femenina ejercer la inspección de las instituciones de educación secundaria con el propósito de revalidar sus títulos, iniciativa que se fortaleció durante la presidencia de López Pumarejo y el ministerio de Darío Echandía con el Decreto 2214 de 1935, a través del cual las condiciones para tener este derecho se agudizaron. Además de adoptar el plan y los programas de estudio prescritos, las instituciones escolares debían contar con el material científico y pedagógico mínimo para realizar dichos programas, respetar normas de higiene y educación física, y someterse a la inspección oficial. En

1938, con el Decreto 1070 bajo la misma presidencia y el ministro José Joaquín Castro, se incluyeron además de las condiciones acordadas en el decreto anterior, que se sometieran a los reglamentos y disposiciones del MEN, y contaran con profesorado idóneo.

Al inicio del segundo periodo conservador, las críticas respecto a la reglamentación para planes y programas de educación secundaria no se hicieron esperar, según la Memoria del MEN al Congreso de 1947, en estas se encontraban vacíos, deficiencias y errores. Aunque no se legisló sobre las mismas, con el Decreto 2261 de 1947 promulgado durante la presidencia de Ospina Pérez, se pensó en su fortalecimiento a través del Consejo Superior Permanente de Educación Nacional, otra instancia creada para asegurar la mejor orientación y continuidad de los fines de la educación; y de la Sección de Pénsumes y Programas en cuatro departamentos pedagógicos incluido el de secundaria.

Las críticas continuaron, según quedó registrado en la Memoria del MEN al Congreso de 1949, por la cantidad de legislación emitida a propósito de la educación secundaria durante el periodo liberal, que causaba contradicciones y confusiones, y según la Memoria del MEN al Congreso de 1951, debido la diferenciación de especializaciones provocada aparentemente por la inclusión de actividades vocacionales elementales y superiores, y por las variaciones en la educación vocacional y técnica que para la fecha se encontraban “articuladas” a la secundaria.

Continuando, con el Decreto 75 de 1951, se promulgó un nuevo plan de estudios, en el cual se estipuló un plan de cultura mínima obligatoria, otro complementario para bachillerato “clásico” exclusivamente, y otros para “ramas” de la secundaria diferentes al bachillerato (comercio, artes y oficios, agricultura, y magisterio elemental). A finales del mismo año se introdujeron algunas modificaciones (ninguna de fondo) en el plan de estudios de la enseñanza secundaria, a través del Decreto 2550 de 1951, todo esto durante el gobierno del presidente designado Roberto Urdaneta Arbeláez y el ministerio de Rafael Azula Barrera.

Si bien durante el periodo, la titulación continuó estando atada al cumplimiento de la normatividad emanada del Estado, los exámenes con los cuales se determinaba la posibilidad de titular dejaron de ser aplicados por el MEN. A través del Decreto 3246 de 1950, se les entregó a los rectores la responsabilidad de verificar dichos exámenes, y se

optó por hacer obligatorio el ingreso a las facultades y universidades mediante un examen de concurso.

En resumen, durante la primera mitad del siglo la legitimación que se hizo de los contenidos a través de planes de estudio, tomó como referencia los propios del bachillerato clásico en el que por tradición se enseñaban asignaturas denominadas a principio de siglo como “intelectuales” entre las que se encontraban el latín y la religión, aunque dichas asignaturas fueron negociándose para la inclusión de otras denominadas vocacionales, explícitamente prácticas, con un porcentaje mínimo de horas semanales no lograron ser dominantes, y quedaron siempre al amparo de las voluntades institucionales e incluso políticas. Respecto a los contenidos, también resulta relevante anotar que desde la división de la secundaria en dos ciclos, el primero tuvo connotación de común o general y en todo caso suficiente para quienes no se proponían o no podían ingresar a la universidad. Posteriormente ese mismo concepto sirvió para que junto a un plan de “cultura mínima obligatoria”, se generaran unos complementarios para cada rama de la secundaria.

Cercanos a la mitad del siglo se establecieron además planes de estudio diferenciados según los segmentos de educación secundaria, lo que significó legitimar incluso los contenidos que debían abordarse en enseñanzas como las agrícolas, comerciales e industriales, que a principio de siglo no eran de mayor preocupación. Después de la hegemonía liberal, época en la que se percibieron constantes cambios al respecto, los conservadores valoraron la reglamentación emitida como contradictoria y confusa, a pesar de que se habían delegado comisiones especiales para determinar dichos contenidos (razón por la que podrían entenderse como legítimos y legitimados).

Por otra parte, la designación de exámenes para determinar la titulación o no, se constituyó además en un mecanismo para validar el desarrollo de los planes de estudio legitimados por acción del Estado. En principio, su práctica era responsabilidad de las instituciones, pero con el tiempo el Estado se ocupó mínimamente de su elaboración y por un periodo corto y cercano a la mitad del siglo (1942-1950) fueron, además, una herramienta de selección para ingreso a la universidad.

Finalmente, la concentración de un metacapital por parte del Estado implicó que por su acción se impartiera el reconocimiento necesario a las instituciones que demostraran cumplir con las condiciones determinadas por ellos para otorgar capitales escolares; en otras palabras, que fueran aprobadas por nominación oficial. Las condiciones fueron

avanzando desde la verificación del profesorado y el cumplimiento de la reglamentación establecida a la inspección oficial, una práctica que no se aceptó sin oposición pero que fue ganando terreno. Los principales avances en esta dirección se dieron durante la hegemonía liberal, Herrera (1993) afirma que se empezó a “conformar un discurso pedagógico oficial que no existía en períodos anteriores con independencia del religioso, en él (que) se deja entrever la voluntad de institucionalizar, legitimar y controlar las prácticas pedagógicas” (pág. 19). Aunque la inspección fue enunciada desde 1916, se oficializó en 1931, y se operacionalizó en 1934, de tal manera que en 1948 se había logrado que 250 colegios de educación secundaria se sometieran a dicho proceso para conseguir su aprobación (aunque no todos ofrecían los seis grados) mientras que una cantidad aproximadamente igual solicitaba dicho reconocimiento (Lozano, 1948). Al parecer, la regulación existente inducía a las instituciones a la necesidad de ser inspeccionadas para posteriormente obtener la aprobación; sin embargo, el número de inspectores era escaso, según quedó registrado en la Memoria del MEN al Congreso de 1951 solo se contaba con 20 inspectores.

Según Herrera, “la inspección escolar fue uno de los mecanismos más importantes para garantizar la transmisión, puesta en marcha y supervisión de las determinaciones oficiales”, y aunque su implementación no logró una eficacia total, “su existencia y materialización paulatina constituyó uno de los mayores intentos por controlar la educación” (1993, pág. 4). Un control necesario en la concentración de capitales, teniendo en cuenta que la oferta fue mayoritariamente privada y de carácter confesional durante la primera mitad del siglo XX.

1.2 DISTRIBUCIÓN Y CONSUMO DEL CAPITAL ESCOLAR

Abordado el tema de la producción y legitimación del capital escolar de educación secundaria, es menester presentar los datos que sustentan la distribución y el interés por el mismo a través de la oferta y la demanda. La oferta se presentará desde las posibilidades privadas y oficiales, y la demanda desde condiciones características del acceso a este nivel y sus segmentos paralelos en cada uno de los periodos partidistas durante la primera mitad del siglo XX. En este caso se recurre a datos cuantitativos que permitirán objetivar las apreciaciones cualitativas que al final se realizan.

En 1923, poco antes de llegar al primer cuarto de siglo y finalizando el primer periodo conservador del siglo XX, la oferta educativa se concentraba en la primaria, de 7.084

instituciones educativas existentes para la época, el 94% eran de educación primaria y el 4.7% de secundaria, la educación industrial y profesional apenas alcanzaban cada una el 0.4%. De las 7.084 instituciones, 6.272 eran de carácter oficial, en las que, en una distribución muy similar a la anterior, el 97.8% era oferta primaria, el 1.5% secundaria, el 0.3% industrial y el 0.2% profesional¹⁹. Del total de colegios de secundaria, que para el año 1923 llegaban a 360, el 26.6% eran oficiales (96) y el 73.3% (264) eran privados (Helg, 2001).

Para el mismo año, solo el 0.5% de la población colombiana asistía a un colegio de educación secundaria (Helg, 2001). La población que accedía a esta representaba un porcentaje menor de la que había culminado la primaria (6.6%) y solo el 2% de la población que cursaba la secundaria era egresada de la primaria oficial. A pesar de las cifras, durante el primer periodo conservador la matrícula fue aumentando, el número de alumnos matriculados pasó de un poco más de 14.000 en 1903 a cerca de 22.000 en 1906 (Ramírez & Téllez, 2006), hasta llegar a 30.349 en 1923, de este total, el 70% de los estudiantes estaban matriculados en instituciones de carácter privado (Helg, 2001). La escolarización secundaria era más elevada en los departamentos urbanizados cuya economía estaba ligada a sectores secundarios y terciarios, por ejemplo, en Atlántico, Antioquia, Valle y Cundinamarca, se alcanzaban tasas de escolarización secundaria superiores a la media nacional concentrando el 58.1% de los alumnos; en contraposición, en los departamentos en los que el sector económico era la agricultura, la educación secundaria no parecía necesaria (Helg, 2001).

Helg (2001) argumenta que el nivel de matrícula reflejaba la baja demanda por este tipo de educación, debido a que “la educación secundaria se dirigía a los hijos de las élites (profesionales liberales, empresarios, financistas, altos funcionarios, ciertos hacendados) algunos profesores y comerciantes que residían en ciudades y pueblos” (pág. 70). De hecho, para la época, el abogado, periodista, docente y diplomático Jesús María Yepes (1926), no solo reconocía la inclinación de la educación secundaria como educación para las élites, sino que la apoyaba: "es evidente que la formación clásica no puede exigirse sino para las élites de la sociedad, para los que aspiran a desempeñar un papel directivo en el Estado (...), más para la gran masa popular basta lo que hemos llamado educación integral simplemente" (pág. 37). Incluso el Rector del Colegio San

¹⁹ Helg (2001) aclara que a principios del siglo XX la educación secundaria oficial no era en realidad sino educación contratada por el Estado y dirigida por comunidades religiosas.

Bartolomé en 1927, refiriéndose a quienes no podían pagar determinada suma por concepto de pensiones y matrículas, expresó:

La experiencia nos ha enseñado que la mayor parte de las familias pueden pagar esta suma, y que 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 terminan 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 (Huertas & Huertas, 1930).

Aunque las transformaciones más significativas en términos de distribución de la educación secundaria y de acceso a la misma son registradas estadísticamente después de la primera mitad del siglo XX, los agenciamientos que conducen al Estado hacia la distribución del capital escolar de educación secundaria y modalidades paralelas derivan en importantes cambios cualitativos y cuantitativos durante el segundo cuarto de siglo XX. Particularmente, entre 1935 y 1950 la matrícula creció a una tasa promedio anual de 4.7%, y aunque la oferta privada mantuvo una participación mayoritaria con el 60%, fue en la oferta pública donde más aumentó la matrícula con un 6.8%. Sin embargo, a finales de la primera mitad del siglo, apenas si asistía a la educación secundaria el 1% de la población total del país, solo el 10% de quienes culminaban la primaria (Ramírez y Téllez, 2006).

En 1938, finalizando el segundo gobierno del periodo liberal y entrando en rigor la inspección de la educación secundaria como condición para la aprobación oficial, existían 578 instituciones de estas (218 más que en 1923), 83% (479) eran privadas (de las cuales 56% pertenecían a comunidades religiosas), 5% (30) municipales, 10% (61) departamentales y sólo 1% (8) nacionales (Castro, 1938). Al finalizar el periodo liberal, en 1946, el país contaba aproximadamente con 541 instituciones de educación secundaria y comercial aprobadas oficialmente, de estas, el 33.5% (138) eran de carácter oficial y 66.5% (274) de carácter privado²⁰ (Ministerio de Educación Nacional, 1946).

²⁰ Las cifras al respecto varían de acuerdo con las fuentes. Según la Memoria del MEN al Congreso de 1942, para ese año la cantidad de colegios privados de secundaria llegaba a 571, mientras la Memoria al Congreso de 1943, sin mayores especificaciones habla de la existencia de 500 colegios privados. Currie (1950) afirmó que para 1946 la oferta privada cubría el 77% del total de la matrícula.

Una medida que pudo haber influido en el crecimiento de las instituciones oficiales de secundaria fue la creación de colegios nacionales y la nacionalización de colegios. Para 1930 el único colegio nacional existente era la Escuela Nacional de Comercio creada en 1905. Con la Ley 12 de 1934, durante la presidencia de López Pumarejo y el ministerio de Luis López de Mesa, se autorizó al gobierno para celebrar con el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario u otro igualmente bien calificado, convenios tendientes a organizar un centro modelo para estudios de bachillerato y cursos de perfeccionamiento de educación secundaria, aunque se crearon dos colegios nacionales, la inversión fue muy alta y la estrategia tuvo que modificarse. En 1938, bajo la misma presidencia y el ministerio de Castro, con la Ley 91 se autorizó la celebración de contratos de nacionalización, se crearon cinco planteles nacionalizados, y finalmente, en 1946 se alcanzaron a tener 24 colegios de esta característica con una matrícula de 6.593 estudiantes .

Sin embargo, el número de instituciones fue insignificante para atender a la población en edad de cursar estos estudios, sobre todo para aquellos segmentos que no contaban con los recursos monetarios necesarios para pagar educación privada, pero empezaban a interesarse por el capital que ella proveía. Arciniegas, ministro de educación en 1942 explicaba que al nacionalizar el Colegio de San Bartolomé, regentado antes por los Jesuitas, se había duplicado el número de estudiantes, “pues los jesuitas abrieron su colegio propio en la Merced atendiendo al mismo número de alumnos que venían educando en el antiguo edificio”, además comentaba que se tuvo que ampliar el Colegio Nicolás Esguerra para dar cabida a 500 estudiantes más (Arciniegas, 1942, pág. XXXII)

Respecto a la titulación de bachilleres esta mostró un ascenso importante entre 1938 y 1941, se pasó de 443 (Castro, 1938) a 1.200 jóvenes graduados (1.068 hombres y 132 mujeres) (Nannetti, 1941), en 1942 se aumentó la cifra de titulados en 269, en el año 1943 fueron 102 más que el año anterior, en 1944 acrecentaron la cantidad de titulados en 66 estudiantes, para alcanzar en 1945 una cifra de 2045 jóvenes graduados (1793 hombres y 252 mujeres) (Ministerio de Educación Nacional, 1946).

En cuanto a aquellas enseñanzas que a partir de 1941 se consideraron vocacionales, es decir, la agrícola y la industrial, se terminó el periodo con los siguientes datos: las escuelas vocacionales agrícolas, entre 1941 y 1946 pasaron de 9 a 35, con una matrícula de 1004 estudiantes. En referencia a la educación industrial, en 1946 existían 16 escuelas nacionales que solo entre 1945 y 1946 habían pasado de tener 1529 estudiantes

a tener 3171, es decir que solo en un año, la cifra se había duplicado (Ministerio de Educación Nacional, 1946, pág. XLIV).

Sobre la educación comercial los datos que se registraron en la Memoria del MEN al Congreso de 1946, solo daban cuenta con exactitud sobre el número de egresados de la Escuela Nacional de Comercio, ya que las demás escuelas eran también secundarias y las estadísticas se mezclaban con las de dichos estudios. En esta pasaron de graduarse 16 personas en 1939, a graduarse 67 en 1945, año para el cual se contaba con comercio superior, especialización industrial y especialización bancaria. En el mismo documento, Arciniegas hablaba sobre la necesidad de ampliar el edificio donde funcionaba la escuela con el fin de recibir más estudiantes, pues la demanda estaba superando la oferta (Ministerio de Educación Nacional, 1946, pág. XLVII).

Para inicios del segundo periodo conservador del siglo XX, en 1948, habían sido aprobados 250 colegios de educación secundaria entre bachillerato y comercio, y se estimaba que una cantidad aproximadamente igual funcionaba sin aprobación oficial, pero aparentemente solicitaban conseguir dicha condición (Lozano, 1948). Para 1949 se había logrado un total de 275 instituciones aprobadas, de las cuales, solo 131 contaban con los seis grados estipulados para el bachillerato, la cifra de colegios nacionales ascendía a 26 con una matrícula de 6.774 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 1949, pág. 36). Para 1950 se estimaba la existencia de 733 instituciones de educación secundaria con una matrícula promedio de 63.290 estudiantes (Ramírez y Téllez, 2006), en 1951, 500 de estas instituciones contaban con aprobación oficial (Ministerio de Educación Nacional, 1951).

Si bien las cifras muestran un aumento en la oferta y la demanda de educación secundaria, los discursos de la época permiten evidenciar que las instituciones de carácter oficial no lograban soportar la demanda que de esta se hacía, en 1949 se afirmó que estos tenían que “rechazar por lo menos un número igual de estudiantes” a los que podían recibir, y que muchos padres de familia se veían en “la imposibilidad de poder educar a sus hijos por serles prohibitivas las pensiones cada vez más crecientes” de los colegios privados (Ministerio de Educación Nacional, 1949, pág. 33).

A finales de la década de 1940 la cantidad de estudiantes graduados estuvo fluctuando, en 1948 se titularon 3.046 jóvenes (Ministerio de Educación Nacional, 1949), en 1949, la cifra ascendió y se otorgaron 3.549 diplomas de bachiller superior y 646 de bachiller elemental; en 1950 las cifras bajaron, se titularon 3.477 bachilleres superiores y 363

bachilleres elementales; y con la misma tendencia, en 1951 se concedieron 3.164 títulos de bachiller superior y 188 de bachiller elemental (Ministerio de Educación Nacional, 1951).

Respecto a la educación agrícola, en 1949 se registraron dos escuelas normales agrícolas, 20 escuelas vocacionales agrícolas y tres escuelas para campesinos. La matrícula de las escuelas normales era de 155 estudiantes, la de las escuelas vocacionales llegaba a 645, y la de las escuelas para campesinos a 100 (Ministerio de Educación Nacional, 1949). Se suprimieron en ese año cinco escuelas vocacionales agrícolas y no se contaba con este tipo de instituciones en los departamentos del Chocó y Atlántico. Aunque fueron presupuestadas escuelas para Leticia, San Andrés y Providencia, por dificultad para trasportar la dotación no habían sido puestas en funcionamiento.

Sin duda la enseñanza agrícola se había visto disminuida en cantidad de instituciones y estudiantes en comparación con los datos de 1946, en la Memoria del MEN al Congreso de 1951 este fenómeno quedó justificado “por la mala ubicación de algunas escuelas vocacionales, por la carencia de técnicos agrícolas para dirigirlas y a las dificultades de orden fiscal, hubo necesidad de suspender algunas de ellas” (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 144). Para 1951 se mantenían dos escuelas normales agrícolas, 21 escuelas agrícolas elementales, tres escuelas para campesinos y tres internados agrícolas para colonos. La matrícula de las escuelas normales alcanzaba 170 estudiantes y la de las demás, 1150 estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 1951).

En cuanto a la educación de tipo industrial, para 1949 existían en Colombia 15 instituciones dedicadas a la educación industrial y de artes y oficios sostenidos por la nación con una matrícula de 1826 estudiantes. En dichas instituciones las enseñanzas podrían calificarse en alguna de las siguientes especialidades: Mecánica, fundición, electricidad, forja y soldadura, metalistería, motores, carpintería y ebanistería, dibujo industrial, sastrería, zapatería, talabartería, bisutería, joyería, tipografía, curtiembres y cerámica (Ministerio de Educación Nacional, 1949).

Norberto Solano, en calidad de director de educación técnica, señaló que para la época “la matrícula de los establecimientos dedicados a la enseñanza industrial aumentó notoriamente”, incluso afirmó: “hay establecimientos que se ven obligados a limitar la matrícula por carencia de capacidad del local o por dotación insuficiente. Lo cierto es que si el número y la capacidad de las escuelas de enseñanza industrial, artes y oficios,

se triplicasen habría suficiente matrícula de alumnos” (Ministerio de Educación Nacional, 1949, pág. 73). De tal manera que, en 1951, se alcanzó una matrícula total de 2983 estudiantes distribuidos en instituciones de diversas modalidades para la enseñanza industrial: 250 en escuelas artesanales, 686 en escuelas medias de artes y oficios, 668 en escuelas superiores de artes y oficios, 274 en institutos técnicos elementales y 1105 en institutos técnicos superiores (Ministerio de Educación Nacional, 1951).

Finalmente, respecto a la educación comercial, en 1949 se afirmó: “ha Estado a cargo de la iniciativa privada. No existe en la República, con excepción de la Escuela Nacional de Comercio de Bogotá, ningún establecimiento oficial que refleje la preocupación del Estado por tan importante rama educativa”, se continuó aclarando que: “el afán de lograr en poco tiempo una colocación remunerativa y la aspiración a resolver el problema económico mueve a los jóvenes (...) que no tienen modos fáciles para cursar estudios secundarios, a acudir a los planteles de enseñanza comercial (...), los cuales han obrado siempre al margen del control y la acción oficial” (Ministerio de Educación Nacional, 1949).

Al respecto, Solano explicó que, aunque desde 1941 se había materializado la preocupación del gobierno por organizar y ejercer el control de la enseñanza comercial, las observaciones hechas por la Inspección Nacional de Educación Comercial revelaban numerosas fallas y vacíos en la reglamentación (Ministerio de Educación Nacional, 1949). Con la expedición del Decreto 356 de 1951 el control a este tipo de instituciones se instauró. Para el año en mención se calculó la existencia de 280 instituciones en las que se impartían enseñanzas comerciales, de estas, 63 fueron aprobadas (46 de carácter religioso) y a 91 se les otorgó licencia de funcionamiento (30 de carácter religioso), de esta manera un poco más del 50% de las instituciones censadas se hallaban legalmente autorizadas para ejercer sus funciones (Ministerio de Educación Nacional, 1951).

Con el panorama descrito es posible afirmar que la oferta y la demanda por educación secundaria aumentaron durante la primera mitad del siglo XX, pero no de manera significativa. Entre 1923 y 1950 se duplicó pasando de un acceso del 0.5% al 1% de la población total. También cabe señalar que la oferta oficial, sin sobrepasar a la privada, aumentó tanto en la cantidad de instituciones propiamente oficiales, como en la cantidad de matriculados. La oferta oficial aumentó con la creación de colegios nacionales y la nacionalización de instituciones de educación secundaria, la oferta privada también

creció a pesar de los requerimientos para su aprobación que fueron robusteciéndose hasta incluir la inspección.

Ahora bien, es menester acotar que la oferta privada estuvo concentrada en el bachillerato clásico mayoritariamente y en la educación comercial, mientras que la oferta oficial además del bachillerato clásico se esforzó por atender otros segmentos o ramas de la secundaria, casi de manera exclusiva, como sucedió con la educación industrial y agrícola. Cabe resaltar que la educación de tipo práctico fue en algunos casos explícitamente estipulada como preferente en instituciones oficiales, tal como sucedió con la secundaria técnica en 1903, o como deber del Estado, lo que ocurrió en 1955 cuando el ministro Aurelio Caicedo Ayerbe hizo un llamado para atender aspiraciones vocacionales distintas a las universitarias.

La oferta diferenciada pudo haber tenido alguna consecuencia en la demanda que se hizo de la misma. Como fue indicado por Helg (2001), avanzado el siglo XX la educación secundaria era considerada como educación para las élites, su oferta era privada y seguramente requería de pagos, pero además parecía que invertir en ella no era necesario desde la perspectiva de otros sectores de la población, mucho menos si se constituía en preparatorio para la universidad y los oficios para emplearse podían aprenderse de diversas maneras. Un porcentaje mínimo de quienes terminaban la primaria (cuya oferta era mayoritariamente oficial) continuaban la secundaria, como si en la práctica estos compartieran la apreciación de que existía una educación suficiente cuando no se podía o quería acceder a la universidad.

Para mitad de siglo, la oferta de educación secundaria oficial parecía no dar abasto, tal vez porque no existían cupos suficientes y el costo en las instituciones privadas aminoraba las posibilidades de acceso para determinados sectores. La oferta en educación industrial tampoco era suficiente, mientras que la agrícola perdía fuerza en oferta y demanda. La educación comercial, también ofertada principalmente por particulares, tomó bastante fuerza en el transcurso del periodo estudiado, convirtiéndose en una opción para las clases medias.

1.3 CONSTRUCCIÓN ESTATAL DE PREFERENCIAS

A través de actos legislativos, que pueden fungir como actos de nominación oficial, el Estado logró de manera directa, concentrar la producción y legitimación del capital escolar, y de manera indirecta, contribuir a la generación de necesidades o intereses de

inversión en el campo escolar para la consecución de dicho capital, y a la constitución de sistemas de preferencias según la estructura que para el nivel se quiso consolidar. Ello puede comprenderse abordando dos asuntos. Primero, intentando concentrar la producción del capital escolar, el Estado definió y al mismo tiempo unificó tanto la estructura de la educación secundaria como sus propósitos (resultados), la estructura tuvo como consecuencia, no necesariamente planeada o buscada, una secundaria segmentada horizontal y verticalmente, con capitales y trayectorias diferentes. Segundo, defender la idea de que la estructura no fue pensada necesariamente para la diferenciación, implica entender las relaciones de fuerza y sentido que dieron lugar a ella, y las maneras en las que fueron configurando percepciones, apreciaciones y acciones sobre el campo escolar y sus capitales.

Al igual que en otros países de América y Europa, la estructura del campo escolar en Colombia fue afectada desde finales del siglo XIX y hasta mediados del XX con ajustes que se hicieron principalmente en la educación secundaria (Viñao, 2002). Este tipo de ajustes, posibles a través de la acción del Estado, configuraron en Colombia un tipo particular de educación secundaria amparada en la diferenciación, no precisamente como producto de una acción deliberada. La configuración a la que se hace referencia se estudia, para el caso de este capítulo, durante la primera mitad del siglo XX, pero será posible encontrar indicios que fortalecen dicha diferenciación a lo largo del siglo, más que por intenciones explícitas, por la dinámica propia del campo escolar.

En Colombia la diferenciación pudo haberse alentado a través de la segmentación. Inicialmente una segmentación vertical que incluyó la división de la educación secundaria en dos ciclos. Posteriormente una horizontal con la que se pusieron en funcionamiento otras ramas de educación secundaria (el bachillerato comercial, agrícola y técnico, junto al bachillerato clásico), esto de manera paulatina tras la inclusión de enseñanzas de tipo industrial, agrícola o comercial en los planes de estudio de dicha educación. Si bien ninguna de las segmentaciones propuestas tenía como propósito desvirtuar alguno de los segmentos, los modos en los que se definieron pudieron contribuir a la percepción y apreciación de estos como distintos y distintivos.

A principios de siglo la Ley 39 de 1903 contempló dos tipos de bachillerato que podrían configurar una segmentación horizontal: el clásico y el técnico. A partir de 1928 y amparados en el Decreto 57, con la división que se hizo de la secundaria en ciclos, se optó por segmentar únicamente el último en concordancia con la carrera que

posteriormente decidiera continuar el egresado en la facultad de medicina, derecho o ingeniería. Y en 1932 con la unificación de la secundaria en un solo ciclo, se privilegió la implementación del bachillerato clásico. En 1939, además de dividir nuevamente la secundaria, se permitió a las instituciones incluir en sus planes de estudio materias para intensificar saberes específicos conforme a tradiciones y necesidades regionales, y a exigencias y deseos individuales, lo que constituyó un antecedente para que más adelante se configuraran segmentos de la educación secundaria diferentes al bachillerato clásico: el bachillerato comercial institucionalizado con el Decreto 441 de 1937, el agrícola mediante el Decreto 2294 de 1941, y el industrial a través del Decreto 884 de 1946. En 1955 con el Decreto 925 se propuso nuevamente una trifurcación del segundo ciclo en ciencias naturales, ciencias técnicas, o disciplinas humanísticas, una iniciativa que por oposición de varios sectores se obvió (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 230).

Como queda en evidencia, según el párrafo anterior, también existieron iniciativas que tendieron a la segmentación vertical o en ciclos y que de acuerdo con autores como Saldarriaga, Martínez y Reyes (2018), Helg (2001) y Herrera (1993), pudieron considerarse como intentos de “democratización” de la educación secundaria. El primer intento fue recomendado por la ya mencionada Misión Pedagógica Alemana en 1924, rechazado en la inmediatez y aplicado legislativamente en 1927 con el Decreto 1951, todo bajo la hegemonía conservadora. En 1932 a través del Decreto 1487 la secundaria se unificó en un solo ciclo y se dividió nuevamente en 1939 con el Decreto 1570, durante el periodo liberal.

Para legitimar la estructura segmentada, se otorgaron títulos diferenciados que fortalecieron la distinción, no solo entre segmentos, sino entre trayectorias a las que conducían. Según el Decreto 491 de 1904, reglamentario de la Ley 39 de 1903, en la secundaria se otorgaban títulos diferentes. La secundaria técnica otorgaba título de bachiller en ciencias, necesario para ingresar a la facultad de matemáticas e ingeniería civil (sin relación alguna con formación industrial o en Artes y Oficios para obreros y artesanos), mientras la secundaria clásica otorgaba el título de bachiller en filosofía y letras, necesario para ingresar a la facultad de filosofía y letras. La legislación no hacía mención sobre algún título, requisito de estudios previos o continuidad formativa para la instrucción impartida en las escuelas de artes y oficios, ni para la instrucción industrial, que al parecer se entendían igual, y aunque se había permitido la secundaria comercial

(Decreto 491 de 1904) con esta se “conformaba otra rama paralela e inferior en estatus, pues tampoco conducía a título de bachiller clásico ni a estudios universitarios” (Saldarriaga, Martínez, & Reyes, 2018).

En 1927, con la división de la secundaria en dos ciclos (Decreto 1951), aunque no se hizo referencia a las titulaciones se exigió la expedición de certificados de idoneidad que facultaran una trayectoria hacia opciones de “enseñanza superior” agrícola, comercial o industrial, para quienes culminaran el ciclo básico, mientras que quienes culminaran el otro ciclo podrían continuar una carrera universitaria.

Durante el periodo liberal, cuando la secundaria se reunificó con el Decreto 1487 de 1932, el título fue requisito para ingresar, además de las facultades, a la carrera del magisterio. Más adelante al dividirse nuevamente en dos ciclos por el Decreto 1570 de 1939, se pensó en ofrecer alternativas a quienes “no podían” culminar la educación secundaria, y aunque el decreto no estableció la posibilidad de continuar estudios, la educación comercial (Decreto 79 de 1939), la industrial (Decreto 2350 de 1939) y la agrícola (Decreto 2294 de 1941) tuvieron cambios en su estructura buscando ofrecer alternativas de formación a los egresados del primer ciclo del bachillerato clásico. Más adelante, en 1942, a través del Decreto 653 se ordenó la titulación de bachillerato elemental para el primer ciclo con posibilidad de continuar “estudios especializados no universitarios” u obtener el de bachillerato superior al cursar la secundaria completa para ingresar a cualquier facultad universitaria.

Los segmentos que se fueron consolidando como ramas de la secundaria mantuvieron propósitos, titulaciones y trayectorias diferentes a las del bachillerato, aunque algunas de estas características no se explicitaron legislativamente. La educación comercial según el Decreto 441 de 1937 era la encargada de formar especialistas en cualquiera de las modalidades del comercio, conducía al título de bachiller de orientación comercial y en caso de que sus egresados quisieran continuar una carrera universitaria debían habilitar ciertas materias (latín, literatura colombiana e historia de la filosofía) para obtener el título de bachillerato general. Los colegios secundarios de agricultura, sin mayores especificaciones en el Decreto 2294 de 1941, tuvieron por objeto la preparación técnica en ocupaciones agrícolas, y el bachillerato técnico industrial, cuyo propósito no se precisó en el Decreto de 1946, después de cuatro años conducía al título de experto en determinada especialidad, y completando los estudios al de Bachiller Técnico Industrial, que otorgaba ingreso a las facultades de ingeniería.

Posteriormente, durante la hegemonía conservadora, el título del primer ciclo intentó abolirse con el Decreto 3008 de 1949, en el que se aclaró que tan solo con un certificado bastaba para seguir los estudios a los que daba lugar este ciclo, sin embargo, el mismo año se promulgó el Decreto 3566 para revalidar el título. En 1951 con el Decreto 75, el mismo se replanteó y en coherencia con las ramas de la secundaria se podrían conferir diferentes títulos a quienes culminaran cuarto año para continuar estudios en instituciones diferentes a las universitarias: para quienes hubieran estudiado artes y oficios o comercio, el de "expertos" que los acreditaba para ingresar en los institutos técnicos superiores industriales o los institutos técnicos superiores de comercio respectivamente.

La educación técnica (Ley 143 de 1948), fuera comercial, agrícola o industrial tuvo como propósito formar personal para el ejercicio en las áreas correspondientes. Cuatro años después de instaurarse, a través del Decreto 3028 de 1952 se reglamentó el ingreso de los estudiantes de los institutos técnicos (cuya educación estaba destinada a egresados de la primaria o primer ciclo de la secundaria) a las facultades técnicas. En los considerandos se dedujo que en tanto los institutos no otorgaban título de bachiller, en las facultades técnicas solo podrían exigirles a sus aspirantes, haber cursado y aprobado el plan de estudios. La medida operaría mientras se reglamentaba en su totalidad la Ley en mención, pero reflejaba la tendencia a exigir un título determinado para el ingreso a cualquier facultad.

Como se mencionó, las variaciones agenciadas sobre la estructura de la educación secundaria incluyeron segmentaciones verticales y horizontales del nivel, que afectaron tanto el bachillerato clásico como la estructura de lo que antes del siglo XX se denominó escuelas de artes y oficios, y en las múltiples opciones educativas encargadas de la enseñanza del comercio y la agricultura que durante la primera mitad del siglo XX pasaron de considerarse vocacionales a establecerse como técnicas, constituyéndose en antecedente para pensar la posibilidad de definir un doble propósito para la educación secundaria. La inclusión que se intentó de esos segmentos paralelos al bachillerato clásico como parte de la educación secundaria, no implicó la transformación de sus propósitos, y tal vez ello pudo contribuir al cuestionamiento que se hacía respecto del nivel como preparatorio para el ingreso a la universidad, defendiendo la necesidad de una formación útil y práctica que aportara al progreso del país y otorgara oportunidades

educativas y laborales a quienes no podían o no querían continuar trayectorias universitarias.

Las variaciones que en el texto se han mostrado en orden lineal y que posteriormente se sintetizan para dar cuenta de la segmentación vertical y horizontal, no evidencian un ejercicio planeado por parte del Estado. Es posible identificar alternativas que aparecen y desaparecen o varían mostrando una aparente tensión por la conservación de la estructura tradicional de la secundaria amparada en el bachillerato clásico. En tanto acción del Estado la estructura un tanto confusa que se describe para finales de la primera mitad del siglo XX es, y vale la pena recordarlo, producto de una larga historia de proposiciones e imposición que se tienen lugar en un campo de luchas políticas cuyo objeto es “conservar o transformar el mundo social conservando o transformando las categorías de percepción de este mundo” (Bourdieu, 1990, pág. 290).

Ahora bien, teniendo claras las transformaciones en la estructura objetiva, es imprescindible reconocer las fuerzas que las agenciaron y los sentidos que les imprimieron. Las fuerzas remiten a las posiciones de los agentes en el campo burocrático, dominantes o dominadas, y los sentidos, a las tomas de posición que para el caso particular se orientaron a la defensa de una educación secundaria que incluyera segmentos de formación práctica o a la conservación de un bachillerato clásico academicista. A partir de las tensiones entre las posiciones y las tomas de posición se configuró un tipo particular de educación secundaria que incidió en las formas de percepción, apreciación y acción de quienes estaban interesados en acceder al capital escolar de educación secundaria, que a su vez afectó el desarrollo de dicha estructura.

Durante el periodo conservador de inicio del siglo XX se puso cierta responsabilidad del progreso de la industria y la economía sobre la educación, que en adelante, como se había reclamado en antaño, debía aportar conocimientos útiles y prácticos que condujeran al aprovechamiento de los recursos naturales con los que contaba el país. Buena parte de la Ley 39 de 1903 estaba amparada en la necesidad de que la educación contribuyera, de manera efectiva al avance de la industria nacional a través de la formación práctica, ya que según el ministro Uribe, la educación era de cierta manera responsable del atraso económico de la nación, motivo por el cual, debía instruirse para asuntos prácticos que permitiesen la pronta vinculación al mundo productivo (Uribe, La Ley Orgánica. Exposición de motivos, 1927). Con la Ley en mención, además de plantearse una secundaria técnica, se fortalecería la instrucción industrial, y la primaria

mantendría una tendencia a la preparación agrícola, industrial y comercial. En la Ley se percibía “el propósito explícito de calificar técnicamente a todos los niveles la mano de obra que requería el desarrollo industrial” (Molano & Vera, 1983, pág. 5).

La urgencia por este tipo de orientaciones se venía evidenciando desde el Congreso de Cúcuta en 1821 (Bohórquez, 1956), sin embargo, en coherencia con documentos de archivo, la misma fue opacada por la prevalencia de los conocimientos teóricos y la fuerte inclinación por las carreras liberales que gozaban de prestigio. Siendo rector de la Universidad de Antioquia en 1901, Carlos Restrepo Restrepo dirigió una circular en la que al respecto dijo:

Es queja tradicional contra nuestra raza y costumbres el predominio que tienen entre nosotros los estudios teóricos sobre los prácticos, las abstracciones sobre lo concreto, lo ideal sobre lo real, y no puede negarse que el sentimentalismo en la ciencia y la imaginación en las teorías nos han perturbado las nociones de lo útil y el sentido común de lo indispensable.(...) Es necesario que (...) se haga conocer a todos la necesidad imperiosa con que Colombia reclama hombres prácticos que sepan aprovechar sus numerosos elementos naturales y que puedan luchar contra los adversos; y que se haga sensible en todos la idea de que un agricultor, un minero , un comerciante o un ingeniero honrado y competente, vale tanto como un abogado o un médico que merece un título, y más que un político de labor infecunda (Restrepo C. , 1972, pág. 16).

Además de ser una deuda pendiente, para los gobiernos conservadores posteriores a la guerra de los mil días, fue prioritaria la posibilidad real e inmediata de la industrialización a través de la habilitación práctica de la fuerza de trabajo, una iniciativa que compaginaba con las exigencias de empresarios y otros sectores de la población en asenso por una educación acorde a los proyectos económicos de inicio de siglo, para los cuales se requería “la colaboración de una élite técnica y de una mano de obra eficaz que no podía suministrar una población analfabeta” (Jaramillo, 1980, pág. 281).

Aparte de las intenciones manifiestas con la promulgación de la Ley 39 de 1903, los gobiernos conservadores posteriores apoyaron la iniciativa a través de actos legislativos que esperaban impulsar la instrucción agrícola (Ley 38 de 1914), industrial (Ley 31 de 1917) y comercial (Ley 17 de 1923). A mediados de la década de 1920 el exministro Uribe (1926), al referirse a las leyes en mención hizo ver que la industria, el comercio y la agricultura eran fuentes potenciales de desarrollo científico y económico y que se

esperaba con la creación de institutos para su enseñanza, convertir al país “en un inmenso taller, en una nación agrícola de cultivos intensivos y científicos, de activo y valioso comercio interior e internacional” (pág. 13). Vale la pena anotar, que también calificó la legislación promulgada hasta 1927 como moderna, en tanto su expedición se había hecho consultando “los pueblos más avanzados (...), sin perder de vista las condiciones peculiares de Colombia” (Uribe, 1927, pág. XI).

Ahora bien, a pesar de las tomas de posición y de su incidencia en los actos de nominación con los que se intentó proponer una educación más práctica, las apreciaciones y percepciones sobre los conocimientos teóricos representados en la secundaria clásica que conducía al curso de carreras liberales, se mantuvieron fuertemente vigentes en la práctica, visible en las formas de distribución y de inversión del capital escolar. Durante la hegemonía conservadora y hasta iniciada la década de 1940 la educación industrial y agrícola fue legislativamente, una opción paralela y distinta a la secundaria que tuvo como propósito explícito la formación para el trabajo, no eran explícitos sus títulos y su desarrollo fue escaso.

La educación industrial ofrecida en las escuelas de artes y oficios se concibió como formación para los sectores populares, y aunque hubo algunos esfuerzos principalmente confesionales por atender esta oferta, la misma mantuvo un comportamiento inestable²¹. La asociación con dichos sectores obedecía a su creación, a mediados de la década de 1860 el entonces presidente Pedro Justo Berrio había organizado mediante las denominadas escuelas de artes y oficios la formación para el trabajo industrial, considerando que “la clase pobre y desvalida de la sociedad no puede encargarse a los estudios literarios y científicos, y si necesita que en lugar de teorías luminosas se les enseñen reglas y preceptos de segura subsistencia” (Restrepo, 1988, pág. 309).

Por su parte, la enseñanza agrícola se vio afectada por situaciones propias del sector, los propietarios de las tierras las veían como una inversión más que como medio de producción y al estallar la crisis agrícola de finales de la década de 1920, prefirieron

²¹ Helg (2001) afirma que hasta 1930 la sociedad de San Francisco de Sales fue la única congregación preocupada realmente por la enseñanza práctica, pues fuera de sus cuatro escuelas de artes y oficios funcionaban pocos establecimientos de este género. En 1905 el departamento del Tolima hizo un contrato con los hermanos salesianos a quienes encargó dirigir una escuela de artes y oficios en Ibagué. Entre 1922 y 1926 esta misma congregación convirtió el auspicio de Medellín en la Escuela Industrial Pedro Justo Berrio. El Norte de Santander dispuso de una escuela de artes y oficios en Cúcuta y de una escuela primaria de orientación artesanal en Ocaña. En el Cauca dos institutos fueron cerrados en 1921 y solo dos años después fue reabierto una escuela de artes y oficios por los hermanos maristas. La escuela de Santander cerró entre 1922 y 1925. El departamento de Bolívar decidió crear un establecimiento industrial en 1919 pero seis años más tarde no se había aprobado su financiación.

dedicarse a la cría de ganados antes que buscar la mejora de la productividad de las tierras. En este contexto la enseñanza agrícola resultaba indigna para los hijos de las elites y se consideraba como una amenaza contra el régimen de propiedad raíz al brindársele a los hijos de las clases medias y campesinas (Helg, 2001)²².

La educación comercial que de manera temprana se permitió como secundaria técnica en arreglo a la Ley 39 de 1903, tuvo alguna expansión amparada en la oferta privada y teniendo en cuenta que para la década de 1920 este tipo de educación resultaba ser “una empresa lucrativa”, no necesitaba de mayor inversión, no se requerían permisos y las clases medias estaban dispuestas a pagar entre uno y tres años, características que la exponían a un crecimiento rápido, pero desordenado y deficiente (Helg, 2001, pág. 97). Aunque los cupos ofertados resultaban insuficientes para la demanda, sin embargo, dichos estudios eran menos apreciados que los del bachillerato clásico²³.

A finales de la hegemonía conservadora se afirmaba que tanto padres como hijos seguían “prefiriendo las letras doradas de un título, al cálculo, al compás y al nivel” (Uribe, 1927, pág.6). Noguera (2012) y Helg (2001), sostienen además, que para principios de siglo XX prevalecía la modalidad clásica, en tanto la secundaria estaba dirigida a jóvenes de clase alta que aspiraban a la universidad. Bien fuera por las modalidades de la secundaria (clásica o técnica) o por el tipo de instrucción (secundaria o industrial) la estructura de la educación contribuía a la diferenciación asociada a fracciones de clase, según Pinilla (2015) esto fue evidente desde finales del siglo XIX “orientando la formación de las élites dentro de las artes y las disciplinas liberales,

²² Aunque la Ley 38 de 1914 reafirmaba la voluntad de crear un Instituto Nacional de Agricultura en la capital, no se aprobó presupuesto para el mismo. Una ordenanza de 1923 decidió la creación de escuelas de agricultura y cría de ganado en Boyacá, pero la asamblea del departamento apropió solamente \$5.000 para su construcción, finalmente se abrieron dos escuelas (en Soatá y Garagoa) que funcionaron junto al Colegio de Boyacá en Tunja, sin embargo, estos no gozaban de aceptación entre los jóvenes. La institución más importante fue la Escuela de Agricultura de San José que los hermanos salesianos dirigían desde 1915 en el departamento del Tolima (Helg, 2001).

²³ En 1905 se creó la Escuela Nacional de Comercio, la cual funcionó hasta 1908 como un establecimiento secundario clásico, fecha a partir de la cual su director, Wilhelm Wickmann, introdujo estudios comerciales paralelos a los de bachillerato. La sección de comercio recibía solamente varones que hubieran cursado tres años de primaria y tenía una duración de seis años. Aunque acogía entre 150 y 200 jóvenes, resultaba insuficiente para las necesidades crecientes del país. En la segunda década del siglo XX la instrucción comercial empezó un importante desarrollo: en 1920 una segunda escuela nacional de comercio se abrió en Barranquilla, en 1921 la escuela de comercio del Valle estableció un bachillerato comercial, para la misma época se puso en funcionamiento la escuela de comercio anexa a la Universidad de Antioquia y en Santander del Sur se fundó una escuela nocturna de comercio. La mayor parte de los establecimientos se encontraban en las ciudades donde las clases medias y el sector terciario se hallaban más desarrollados (Helg, 2001).

dejando para los sectores populares la formación en el trabajo técnico y práctico” (pág. 47).

Esta preferencia, no solo para quienes invertían en el capital escolar sino para quienes lo ofertaban, fue criticada durante el ejercicio de la segunda Misión Pedagógica Alemana, que consideró la secundaria clásica como inadecuada para las necesidades del país y recomendó su división en dos ciclos, tal como fue explicado previamente. Según Helg (2001) la propuesta era una opción para quitar al bachillerato clásico el lugar privilegiado que tenía en la escogencia de estudios, y permitir la diversificación abriendo vías distintas a la de la universidad. De acuerdo con Saldarriaga, Martínez y Reyes (2018), se trataba de un proyecto que apuntaba no solo a diversificar, sino a democratizar la secundaria, reduciendo el rol jerarquizador y selectivo del bachillerato clásico como vía única a la universidad. Además, los autores afirman que con dicha recomendación, la Misión Pedagógica Alemana pudo haber sentado las bases de las iniciativas que en países como Alemania, Francia y España se gestaron bajo el nombre de Escuela Única, Unitaria o Comprensiva²⁴.

Antes de hacer oficial la división de la secundaria en ciclos, agentes colectivos con determinada posición en el campo escolar, como la Iglesia o sectores políticos particulares, defendieron la prevalencia del bachillerato clásico resistiéndose a las transformaciones de la educación secundaria que implicaran su división en ciclos, en tanto estos permitían que al finalizar el primero se continuaran estudios no universitarios, o su diversificación en modalidades distintas a la ya mencionada en la que se incluían la educación agrícola, industrial o comercial.

Durante los periodos liberales, Herrera (1993) comenta que “se dio impulso a la enseñanza técnica, (y) se habló de formar un prototipo de hombre que produjera en el sentido industrial, surgido no de la lucha por la vida sino de una escuela técnica” (pág. 9). Las propuestas que en materia educativa lograron impulsar la formación práctica se dieron principalmente durante los periodos intermedios de la hegemonía, de hecho, al

²⁴ La escuela única proponía la creación de una escuela básica, común a todos hasta los 16 o 18 años, en la que la enseñanza secundaria fuera una prolongación de la primaria y en la que hubiese la posibilidad de corresponder las aptitudes, aficiones y profesión futura de los estudiantes independientemente de sus características de origen. La escuela comprensiva constituiría una versión moderada de la escuela única, que conservando la distinción entre educación primaria y secundaria, se aplicaría sólo a la última. La escuela única apareció inicialmente en Alemania a finales del siglo XIX y principios del XX, posteriormente se extendió, entre otros países, a Francia y España. El término comprensividad procede del modelo de la High School en Estados Unidos y se desarrolló durante la década de 1920, posteriormente se extendió en Europa con gran influencia en Gran Bretaña (Viñao, 2002).

inicio del periodo fue evidente un retroceso con el Decreto 1487 de 1932, a través del cual se instauró el bachillerato clásico como única modalidad de la secundaria. Según Helg (2001) las razones por las cuales se unificó el bachillerato, tenían que ver con la idea de que la opción de hacer cuatro años de secundaria para optar por una formación técnica o mantenerse en el sistema dos años más para ir a la universidad, le quitaba al bachillerato clásico el lugar privilegiado, le restaba a la educación secundaria su carácter de exclusividad y atentaba contra la supremacía de la iglesia católica en la educación secundaria, institución según la cual, la creación de alternativas diferentes conduciría a la desaparición del bachillerato clásico.

Después de que la educación secundaria se dividió nuevamente en dos ciclos (Decreto 1570 de 1939), se ordenó la titulación de bachillerato elemental para que quienes hubiesen cursado los cuatro primeros años de la secundaria pudieran seguir “estudios especializados no universitarios” (Decreto 653 de 1942). Con esta iniciativa los argumentos a favor de la segmentación se dieron, no sobre las necesidades del progreso industrial y económico, sino sobre las necesidades de quienes invertían o debían invertir en el capital escolar de educación secundaria, en tanto con esta segmentación se esperaba: 1. Descargar los dos últimos años de la secundaria de un personal que no estaba capacitado para entrar a la Universidad, no tenía vocación para ello, o carecía de los medios indispensables para pagar dichos estudios, 2. Ofrecer alternativas diferentes a la formación universitaria, con “profesiones menores u ocupaciones especializadas”, y 3. Dotar a aquellos jóvenes que no iban a la universidad, de medios efectivos para lograr su estabilidad económica (Arciniegas, 1942, págs. XXX y 44-45).

Es importante rescatar los discursos que durante la época impulsaron estos cambios. Jorge Eliecer Gaitán Ayala en calidad de ministro de educación en 1940, manifestó que aunque la educación secundaria no se inclinara a la formación de técnicos, profesionales o trabajadores manuales, si atendía una serie de realizaciones en el comercio, la agricultura y la dirección de pequeñas empresas, que implicaban pensar en una “modalidad especial de cultura secundaria”. Criticaba la concepción homogeneizante de una única opción para la educación secundaria, con la cual se le impartía “un carácter forzosamente intermedio o preparatorio de las carreras liberales, sin rendir en ningún momento un fruto autónomo” , y encontraba en dicha concepción la razón por la cual descendía la matrícula en el transcurso de la educación secundaria (Ministerio de Educación Nacional, 1940, págs. XXXVI-XXXVII). Guillermo Nannetti, quien sucedió

a Gaitán Ayala en el cargo, expresó que si bien no se podía desconocer la necesidad de una preparación que condujera a la universidad, tampoco podía desconocerse la necesidad de una educación para la vida, totalmente compatible con la otra. En coherencia, formuló un interrogante con el que planteó la necesidad de diversificar: “¿conviene al país un bachillerato homogéneo, o debe establecerse un bachillerato diversificado según las exigencias de las distintas carreras universitarias y de las condiciones económicas y sociales de la vida en las varias regiones del país?” (Nannetti, 1941, pág. 25). Tomas de posición que seguramente abonaron el camino para que posteriormente se hablara de colegios secundarios de agricultura (Decreto 2294 de 1941) y del bachillerato técnico industrial (Decreto 884 de 1946), opciones que podrían haber materializado aquello que Gaitán Ayala enunció como “modalidades especiales de cultura secundaria”.

Ahora bien, Herrera (1993) sostiene que, a pesar de los desarrollos de la enseñanza técnica durante el periodo liberal, la misma continuó constituyéndose como franja marginal cuantitativa y cualitativamente. Osciló entre las opciones que se brindó a sectores bajos y medios de la población y las ofrecidas a las élites a través de instituciones universitarias, pues lo que se pretendía con la coexistencia de diferentes modalidades, insertas o paralelas a la secundaria, era formar una franja de población que se situara “entre la ignorancia y el doctorazgo” (pág. 9). De tal manera, para 1946 los intentos por diversificar la secundaria no impactaron en cambios significativos. De los 60.000 estudiantes matriculados, el 67% optó por el bachillerato clásico, el 15% se inclinó por el bachillerato comercial y el porcentaje restante por el bachillerato industrial, que vale la pena recordar, ese año duplicó su matrícula en comparación con 1945, año para el cual no se consideraba modalidad de la secundaria.

Durante el segundo periodo de gobiernos conservadores es posible identificar discursos en torno a la finalidad de la escuela en los que se incluían tensiones entre cultura y trabajo; para la educación secundaria, tensiones entre orientación humanística o técnica, y preparación para el ingreso a la Universidad o la capacitación para la vida; y para la educación vocacional, la asunción de la misma como formación profesional y educación técnica orientada al trabajo.

En 1947, el ministro de educación Eduardo Zuleta Ángel, refiriéndose a la necesidad de reformar la educación secundaria (por contar reglamentaciones calificadas como deficientes y erradas), se inclinó a pensar que no era posible hacer modificaciones sin

antes entender la finalidad de la escuela, pregunta que resolvió con base en la comisión de estudios para la reforma educativa en Francia, en la cual se estableció que la escuela tenía una doble finalidad: “iniciación a la cultura y preparación profesional que le permita a cada uno la formación del hombre, del trabajador que puede llegar a ser” (Ministerio de Educación Nacional, 1947, pág. 32). Dicha visión procuró reflexiones en torno a la necesidad de: extender el propósito de la iniciación cultural a la preparación profesional; desarrollar tanto el gusto por la instrucción como los hábitos de trabajo; formar para el ciudadano que además es trabajador; conectar la escuela con la vida para el tránsito de la primera al medio profesional. Posteriormente se plantearon debates sobre la estructura y el propósito de la educación secundaria, Eliseo Arango Ramos ministro de educación en 1949, lo manifestó así:

confluyen los tradicionales problemas de determinar si el bachillerato debe tener una orientación esencialmente humanística o más bien científica y de tipo pragmática. De la misma manera surge el interrogante de si el bachillerato debe ser meramente una anticipación para la Universidad, o si por el contrario, debe proporcionar una educación que en si misma represente un adiestramiento adecuado que capacite para la vida (Ministerio de Educación Nacional, 1949, pág. 26).

Para la época, la estructura vigente (segmentada verticalmente) desde 1939 con titulación para egresados del primer ciclo a partir de 1942 (Decreto 653) había presentado una variación en su plan de estudios (Decreto 75 de 1951) justificada por la creación de opciones diferentes al bachillerato clásico (bien fuera a través de la inclusión de actividades vocacionales o de la existencia de otras ramas de la secundaria) reglamentadas durante el periodo liberal. Con dicho plan de estudios se dispusieron unas asignaturas de “cultura mínima obligatoria” y unas exclusivas para otras ramas de la secundaria que posibilitaron al terminar el primer ciclo, otorgar determinados títulos. De acuerdo con Carlos Arturo Caparoso, director del Departamento de Educación Secundaria en 1951, con ello quedaba “abierto el camino de algunas profesiones útiles, dentro de un bachillerato que pudiera llamarse elemental, para aquel alumno sin pretensiones de cursar carreras universitarias” (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 90).

Como se mencionó, este tipo de iniciativas fueron resistidas en la práctica, razón por la que en 1955 se intentó una nueva reforma a través del Decreto 925 con el agenciamiento del entonces ministro de educación Caicedo Ayerbe (agosto de 1954 -

agosto de 1955)²⁵. Aunque la misma se hizo durante la dictadura militar de Rojas Pinilla, tratada más adelante, por ahora serán señaladas las razones que la sustentaron para identificar cómo se desarrollaban las tensiones sobre el sentido de la educación secundaria.

El Decreto 925 insistía en la definición de dos ciclos: uno básico hasta el grado cuarto y otro universitario con dos años más de duración, el primero confería diploma de bachillerato básico necesario para el ingreso a carreras menores, el segundo sería de orientación vocacional, se trifurcaba en ciencias naturales, ciencias técnicas, o disciplinas humanísticas, y sería considerado como una etapa de “estudios preuniversitaria”. La división se amparaba en la necesidad, antes manifiesta, de que el bachillerato no fuera pensado únicamente como etapa de preparación para la universidad, demás pretendía contrarrestar el “excesivo número de materias, su desarticulación, el recargo de los programas”, razón por la cual contenía un nuevo plan de estudios sintetizado.

Helg (2001) calificó la reforma como un intento de “democratización”, una iniciativa coherente con la valoración que se hacía de la educación secundaria para la época, por ejemplo, en la Memoria del MEN al Congreso en 1951 quedó registrado que: “en materia de educación secundaria hay que reconocer que, por más de un aspecto, ella se está convirtiendo en un verdadero artículo de lujo” (pág. 23) y poco después Le Bret la describió de la siguiente manera:

No es posible afirmar que la enseñanza secundaria sea democrática en Colombia. Es bastante difícil para los niños de la clase media y de hecho imposible para los de las clases populares tener acceso a la enseñanza secundaria. La selección tiene como criterio la riqueza de los padres (...). Los colegios son explotados con frecuencia como un negocio más que como un servicio público (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 319).

Caicedo Ayerbe como elemento de justificación para la reforma que se proponía con el Decreto, señalaba que la persistencia del bachillerato clásico cuyo principal objetivo era conducir a la universidad, tenía “efectos desastrosos”:

²⁵ Conservador, abogado, ministro de relaciones exteriores entre 1946 y 1947, y delegado de Colombia a la ONU en 1949 durante la presidencia de Ospina Pérez. En la dictadura militar se desempeñó como ministro del trabajo entre 1953 y 1954, fue embajador extraordinario en misión especial ante la Conferencia de Ministros de Educación de la OEI en 1954, y ministro de educación, en encargo desde el 27 de julio de 1954 (UNESCO, 1985).

Sin embargo, el error fue repetido y repetido porque en el fondo se trataba de un vanidoso pecado, de un incurable orgullo doctoril que sin consultar las urgencias nacionales ni la realidad psicológica de los alumnos estaba imponiéndoles los más ampulosos e inútiles cartabones de instrucción y teorizando a costa de varias generaciones sacrificadas. Si es verdad aquella paradójica observación de que cultura es lo que queda cuando todo se olvida, nuestro bachillerato nunca produjo un solo brote de cultura (Caicedo, 1954).

En los considerandos del Decreto se enunciaba que el Estado debía atender aspiraciones vocacionales distintas a las universitarias, que para la fecha se ejercían de forma empírica y desarticulada. Con la atención sobre la formación vocacional, y no solo preparatoria para la universidad, se pretendía dar respuesta al crecimiento social de las masas urbanas, al avance técnico y científico acelerado de la segunda postguerra mundial, y a la concepción de educación como estrategia para el desarrollo que se imponía en los gobiernos del momento como asunto de política.

A pesar de los argumentos, el ministro Gabriel Betancourt Mejía, quien sucedió a Caicedo, prefirió obviar el cuerpo del Decreto e instaurar de nuevo el pensum de 1951²⁶. Según Helg (2001), fue parcialmente rechazado no solo por la Iglesia católica y el partido conservador, sino también por intelectuales y pedagogos liberales propietarios o rectores de las instituciones privadas más prestigiosas del país entre los que menciona a: Agustín Nieto Caballero, Gerardo Molina, Nicolás Gaviria, Luis López de Mesa, Rafael Bernal Jiménez, Félix Restrepo, Eliseo Arango, y arzobispo Crisanto Luque. Dichos agentes habían sido consultados con el fin de consolidar el proyecto de reforma, sin embargo, se oponían a la misma por no sentirse escuchados ni representados. Si bien, podía encontrarse cierto consenso en la necesidad de revisar y simplificar el plan de estudios, no existía un acuerdo en la eliminación de materias como la filosofía, el latín o el francés. Respecto a la posibilidad de dividir el bachillerato en ciclos, aunque las posiciones eran diversas, resultaron problemáticos dos asuntos: que se ofreciera un diploma de bachillerato básico con solo 4 años de estudios, en lugar de un certificado, y

²⁶ Esta decisión no implicaba que Betancourt estuviera en oposición a la reforma, reconoció que la misma obedecía a importantes circunstancias y problemas que afrontaba la educación colombiana, tales como: “el desvío de los estudiantes por otros tipos de estudios secundarios, la deserción y la improcedencia de un bachillerato que obliga a permanecer en él durante seis largos años a adolescentes, que carecen de toda vocación o interés por la clase de enseñanza que se imparte”. En este orden de ideas, poco después vio conveniente “desenterrar el decreto para seguir su espíritu aunque no su contenido ni su procedimiento” (Ministerio de Educación Nacional, 1957).

que se trifurcara el segundo ciclo, en cambio de considerar solo la intensificación (Nieto, 1964). En resumen y para emplear la síntesis de Helg “se opusieron a que el bachillerato perdiera su dimensión humanista a favor del utilitarismo (...). Se inquietaban tanto por el ascenso del materialismo y del pragmatismo como por la disminución de la influencia francesa en favor de la norteamericana” (2001, pág. 280).

Volviendo a la última hegemonía conservadora, sobre la enseñanza vocacional, el ministro de educación Fabio Lozano en 1948, afirmó que esta en realidad correspondía a la formación profesional y a la educación técnica: “La palabra «vocacional» se ha prestado a muchas interpretaciones y no pocos errores. Proviene de los países de habla inglesa, especialmente de los Estados Unidos, donde la «Vocational Education», engloba los conceptos de educación profesional y enseñanza profesional” (Lozano, 1948, pág. LXXXI). Convencido de que la inversión sostenida en este tipo de educación provocaría un vuelco al concepto general de la educación en Colombia con consecuencias de incalculable valor, apoyó la promulgación de la Ley 143 de 1948, por la cual se organizó la educación técnica.

So pena de los esfuerzos hechos legislativamente y de los avances que en materia de instituciones y matriculados se habían obtenido en el periodo liberal, Franco Porta Consejero Técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), afirmó en 1951, que “a pesar de la siempre mayor necesidad de técnicos y de especialistas, las escuelas técnicas en sus varios tipos, (...) han ido en general siempre más disminuyendo en los últimos años según las estadísticas oficiales”, estas ponían en evidencia la reducción de instituciones técnicas estatales entre los años 1948 y 1951, por ejemplo, para el caso de las industriales cayeron de 43 a 25, las agrícolas pasaron de 35 a 21, las comerciales se redujeron de 18 a 12 (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 37).

En la Memoria del MEN al Congreso de 1949, se alertaba sobre dificultades en la educación industrial por la falta de personal directivo y profesorado especializado, las bajas asignaciones salariales de este personal que provocaban la fuga a sectores con mejores perspectivas económicas, la persistencia de una educación industrial rudimentaria, y el trato despectivo por este tipo de enseñanzas. La disminución en cantidad de instituciones de educación agrícola se justificó “por la mala ubicación de algunas escuelas vocacionales, por la carencia de técnicos agrícolas para dirigirlos y a las dificultades de orden fiscal” (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 144). La

educación comercial era la que mejores perspectivas presentaba, si bien la cantidad de instituciones estatales había disminuido en el lapso en mención, para 1951 en conjunto con las instituciones privadas la cantidad ascendía a 280 (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 55). En la Memoria del MEN al Congreso de 1949, se afirmaba que dicha modalidad era buscada por “el afán de lograr en poco tiempo una colocación remunerativa y la aspiración a resolver el problema económico” (pág. 87) de quienes no tenían modos fáciles para cursar estudios secundarios. Estos segmentos en general se vieron afectadas por las apreciaciones que socialmente se hacían de los mismos, así lo expresó Solano, director de educación técnica en 1949: “predomina todavía en Colombia, en todos los sectores sociales, una clasificación aristocrática de las profesiones y se mantiene en un plano de desviada indiferencia al estudio de las técnicas manuales, de las artes y los oficios” (pág. 69).

En resumen, la estructura un tanto compleja que se configuró al finalizar la primera mitad del siglo XX, no solo por las modalidades de la secundaria (clásica o técnica) sino por los segmentos paralelos que seguían en funcionamiento a través de diversos tipos de instituciones (de educación comercial, agrícola e industrial), fue el producto de relaciones de fuerza y sentido agenciadas, situadas y fechadas en el marco del campo burocrático sobre el campo escolar. Las fuerzas gubernamentales estaban representadas en los partidos políticos, pero también era posible dilucidar la participación de la Iglesia católica con una posición dominante desde el inicio del periodo estudiado, de instituciones particulares y privadas, y de grupos intelectuales que tomaban fuerza a mediados de siglo. Los sentidos eran identificables en la preocupación por una educación práctica que impulsara la industria y la economía o que atendiera las particularidades de los estudiantes, y al mismo tiempo ofreciera alternativas diferentes a la formación universitaria, brindando oportunidades educativas a poblaciones que usualmente no ingresaban a la educación secundaria, o al contrario, por la conservación del estatus que otorgaba el título del bachillerato clásico.

Los sentidos que impulsaron la transformación de la estructura con la inclusión de las enseñanzas prácticas en la educación secundaria fueron ampliándose a pesar de, o por, los obstáculos que la dinámica del campo implicaba. A principio de siglo los conservadores justificaron las enseñanzas prácticas como mecanismo para el progreso industrial y económico de la nación, sin hacer cambios sustanciales a la estructura de la secundaria. Durante el periodo liberal, las posiciones tomadas se inclinaron al

cuestionamiento por una secundaria homogeneizante de carácter preparatorio y conducente a la universidad e incluso se habló de educar para la vida. La estructura de la educación secundaria dividida en dos ciclos pasó de tener un primer ciclo común y básico (como se le denominó al primer ciclo en 1927), a tener uno en el que a voluntad de las instituciones se incluían materias a elección o enseñanzas vocacionales. Las iniciativas consideraban la inclusión de grupos poblacionales no convencionales en el nivel (en un intento por romper con la educación de élites), jóvenes que no tuvieran la capacidad, la voluntad o los recursos monetarios necesarios para ingresar a la universidad, pero que alcanzaran a través del curso de la secundaria una formación útil y la continuación en trayectorias educativas no universitarias.

Sin partir de ceros, en el transcurso del segundo periodo de gobiernos conservadores, se habló sobre la doble finalidad de la escuela: iniciación cultural y preparación profesional, y se planteó la tensión entre una educación secundaria con orientación humanística o técnica, sin dejar de lado la discusión planteada sobre su propósito de preparación para el ingreso a la Universidad o la capacitación para la vida. Además, se insistió en la idea de la formación profesional a través de la educación técnica, asociada directamente con enseñanzas prácticas. Ahora bien, señalando ciertas confusiones y diferenciaciones en la estructura de la secundaria y sus diversas ramas, insistieron en defender la idea de una cultura general mínima desdibujada tras los agenciamientos del partido liberal.

Estas relaciones de sentido dieron cabida a divisiones de la educación secundaria con segmentaciones verticales marcadas por ciclos y segmentaciones horizontales marcadas por modalidades (clásica o técnica, y bifurcaciones o trifurcaciones del segundo ciclo) y ramas (denominados bachilleratos comerciales, agrícolas y técnicos industriales). A su vez, con estas divisiones se establecieron principios de visión amparados en jerarquías sobre los segmentos que constituyeron sistemas de preferencias poniendo en extremos opuestos la formación clásica académica y la formación práctica de carácter vocacional o técnica.

Los principios de visión de los que se habla se reforzaron por medio de la titulación, con esta, las instituciones escolares (consagradas por acción del Estado mediante aprobaciones oficiales) legitimaron un saber legitimado por el Estado, en tanto el último había determinado no solo la estructura, sino la distribución de los conocimientos según los segmentos (a través de los planes y programas), sus correspondientes capitales

(títulos diferenciados), y las trayectorias a las que conducirían (opciones postsecundarias también segmentadas). De tal manera los títulos escolares lograron constituirse como capitales de distinción, no tanto por los contenidos diferenciados como por la estructura legitimadora, “lo esencial de lo que se transmite se sitúa no en el contenido aparente (programas, cursos, etc.), sino en la organización misma de la acción pedagógica” (Bourdieu, 2013, pág.118).

Ahora bien, la estructura de la educación secundaria tuvo incidencia en las formas de percepción, apreciación y acción de quienes invertían en el capital escolar. Aunque a través de la legislación se pretendía atender tanto las necesidades académicas como las prácticas estableciendo diversas opciones de educación secundaria, dichas pretensiones habían esbozado una estructura diferenciada y diferenciadora, que consagraba por tradición un tipo particular de secundaria y apuntaba a la desvalorización de la otra. Los segmentos, sus capitales y trayectorias fueron asociados a determinados sectores de la población. Como se mencionó, tradicionalmente al bachillerato clásico accedían las clases económicamente favorecidas (Helg, 2001), por lo que socialmente se reconoció como educación exclusiva para ellos (Tal como lo expresó Yepes en 1926), un principio que se mantuvo vigente incluso hasta mediados del siglo XX. Otras ramas de la educación secundaria como la agrícola y la industrial, que lograron institucionalizarse al final del periodo liberal, mantuvieron una fuerte asociación con formación para los sectores populares. Sin embargo, puede plantearse que las diferenciaciones también fueron respaldadas por el interés que existía sobre el título escolar, más que sobre la relación con la cultura.

A la denominada instrucción industrial de la que se hablaba en la Ley 39 de 1903, derivada de las escuelas de artes y oficios creadas entre 1860 y 1870 para orientar hacia el trabajo y desviar de las malas costumbres a los hijos de obreros y artesanos (Helg, 2001), y a las variaciones que de la misma se hicieron durante la primera mitad del siglo XX, se les atribuyó un escaso valor social, concibiéndosele además como formación terminal para pobres, en desmedro de los requerimientos de desarrollo para la nación (Turbay, 2006, Silva, 1989, Helg,2001). Al parecer las formas de apreciación inculcadas respecto a las enseñanzas prácticas, estaban asociadas a esos propósitos que se le habían asignado desde el siglo XIX, y que se recalcaron legislativamente al establecerse relaciones entre los bachilleratos comerciales, agrícolas e industriales con formación

que redundaría en el ejercicio de oficios específicos, y en el mejor de los casos, continuidad solo para determinadas carreras en la universidad.

Iniciando el siglo XX se incluyeron en el sistema educativo bajo la denominación de instrucción industrial y se desarrollaban de manera paralela a la secundaria, sin requisitos, titulaciones o posibles trayectorias académicas. En 1927 se designaron como enseñanzas superiores y se exigió para su curso haber terminado el primer ciclo de educación secundaria o bachillerato básico de cuatro años. Aunque en 1932 hubo un retroceso en la tendencia, al proponérseles como escuela complementaria en un segmento que remplazaría el quinto y sexto año de la educación primaria, en la década de 1940, las entonces enseñanzas vocacionales se incluyeron en el plan de estudios de la secundaria, posteriormente se fortalecieron y se generaron pasarelas entre un segmento y otro, y finalmente se constituyeron como ramas de la secundaria. En 1948 se les consideró como educación técnica y se organizaron en tipos de instituciones que al parecer representaban categorías cada vez más elevadas, con opciones de titulación, y trayectoria en facultades técnicas. Estas dos condiciones, efectivas para mediados de siglo, pudieron haber otorgado cierto estatus a la educación técnica, de manera especial con la consecución de títulos, tan necesarios en ese afán doctoril del que se hablaba para la época; sin embargo, Gómez (1995a) plantea que dicha formación continuó teniendo “bajo estatus social” debido a la fuerte preferencia por el bachillerato clásico (pág. 49).

Además, las enseñanzas industriales y agrícolas disminuyeron en cantidad de instituciones y matriculados a mitad de siglo. Vélez y Rojas (1989) sostienen que no hubo solo obstáculos de tipo político y social, que también interfirió “la persistencia de una economía basada en la actividad agrícola extractiva, y la frustración prematura del proceso de industrialización” (pág. 16), y al respecto Turbay (2006) complementa planteando además “el papel hegemónico desempeñado desde entonces por la Iglesia católica en el control de la educación, su administración y contenidos, así como las tensiones entre los partidos políticos en torno a proyectos modernizantes y democratizadores o no, de la sociedad” (pág. 107).

1.4 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO

Durante la primera mitad del siglo XX, por acción del Estado se intentó disminuir el poder del sector privado y la Iglesia en la posibilidad de producir el capital escolar, definiendo a través de actos legislativos la estructura de la educación secundaria y las

formas de legitimar el capital a que da lugar. La concentración de recursos simbólicos le otorgó al Estado la condición de regular, de establecer el monopolio de lo oficial, de consagrarse como el único “autorizado” para decidir sobre la educación secundaria, ejerciendo una violencia simbólica con la que asignó los contenidos (arbitrario cultural), definió los ciclos o ramas en los que se inculcarían los contenidos (trabajo pedagógico), y designó el poder para inculcarlos y otorgar un título (autoridad pedagógica), en resumen: impuso significaciones²⁷.

La concentración de esos recursos simbólicos implicó, dada la incapacidad financiera del Estado para distribuir los capitales escolares de educación secundaria, su redistribución a partir de la legitimación de determinadas instituciones (que admitieron registrarse por la normativa emanada del campo burocrático) para otorgar el capital escolar, instituciones que obtuvieron la aprobación oficial. Dicha aprobación no fue obstáculo para que las instituciones de educación secundaria privadas y/o confesionales mantuvieran durante la primera mitad del siglo XX una posición dominante en la distribución del capital escolar. Sin embargo, desde esta posición e interesados en mantener para la secundaria un único segmento, ofertaron principalmente el bachillerato clásico, reconociendo el estatus de esta formación (camino exclusivo para ascender en la jerarquía escolar), que se fortaleció si se tiene en cuenta que su oferta, por ser paga, era probablemente demandada por la clase pudiente. Los particulares, además, se inclinaron por ofrecer educación comercial, la que más temprano se consideró como segmento de la educación secundaria y respecto a la cual se presentaban escasas diferencias con el bachillerato clásico. [Tengo la impresión de reiteraciones](#)

La demanda por educación secundaria, que no puede ser analizada sin establecerse relación con la oferta, las condiciones sociales y legislativas, se mantuvo en aumento durante el decalustro cubriendo un porcentaje ínfimo de la población. Durante dicho tiempo el Estado no la consideró obligatoria ni gratuita, y tal vez su asociación con una etapa cuyo fin era conducir a la universidad, contribuyó para que un alto porcentaje de

²⁷ En su planteamiento sobre la violencia simbólica, Bourdieu y Passeron (1996) explican que toda acción pedagógica es objetivamente una violencia simbólica, en tanto corresponde a la imposición de una arbitrariedad cultural por parte de un poder también arbitrario, que se ejerce en una relación de comunicación cuya fuerza reside en el desconocimiento de la arbitrariedad del contenido inculcado y de las condiciones sociales de su inculcación. La acción pedagógica supone como condición social para su ejercicio, la autoridad pedagógica portadora no solo del derecho de imposición legítima, sino de la autonomía relativa de la institución encargada de ejercerla, en calidad de mandataria de los grupos o clases cuya arbitrariedad cultural impone. Esta, requiere además, del trabajo pedagógico como trabajo de inculcación, con la suficiente duración para producir una disposición capaz de perpetuarse una vez terminada dicha acción.

los estudiantes que lograban terminar la primaria (ofertada mayoritariamente por el Estado) no continuaran la secundaria. Aunque la oferta oficial de educación secundaria aumentó, no superó la privada y se dedicó al desarrollo de otras ramas no atendidas por el sector privado (industrial y agrícola). De los segmentos de la secundaria distintos al bachillerato el que mostraba mejores perspectivas era el comercial, segmento calificado como el más buscado por las clases medias.

La producción del capital escolar no fue lineal. En el campo burocrático existieron posiciones que tendieron tanto a la conservación como a la transformación de la estructura del campo escolar tomando posiciones particulares, por lo que es posible ver opciones que se emprendieron, se limitaron y se reinventaron, lo que en el caso particular configuró para mediados del siglo XX, una estructura confusa, segmentada y jerarquizada de ciclos y títulos. Es importante destacar que, con mayor o menor fuerza, los agentes burocráticos de la primera mitad del siglo XX apoyaron la idea de ofrecer una educación para el trabajo que redundara en el progreso industrial y económico, lo que se puso en tensión fue la inclusión de este propósito en la estructura de la educación, particularmente de la secundaria.

Agentes con determinadas posiciones lucharon por la conservación del bachillerato clásico al que desde antaño accedían las clases pudientes para ascender en la jerarquía escolar. El título de bachiller (clásico) puede ser considerado un capital de distinción sobre el que la Iglesia y los particulares que se dedicaban a ofertarlo, querían mantener su monopolio. Otros agentes defendieron la posibilidad de transformar la estructura de la educación, incluso secundaria, dependiendo de demandas externas, particularmente del sector productivo y económico, pero también de la aparente idea de ampliar el acceso a poblaciones con otras necesidades de formación. Se podría decir entonces, que la apertura de la secundaria a todas las clases es una necesidad creada por agentes burocráticos, en coherencia con la solicitud de otros sectores, y no manifiesta por la población, con la que se empezó a consolidar desde mediados de la década de 1930 una percepción que anteponiéndose a la homogenización hizo un llamado a la diversificación.

Para mediados de siglo era posible identificar una suerte de jerarquía en la oferta de la educación secundaria: en la cúspide el bachillerato clásico que por tradición fue ocupado por la clase pudiente, lo que le agregó un carácter distintivo; en un sector intermedio la secundaria comercial a la que accedían principalmente las clases medias

por ser una opción que aunque parecida al bachillerato clásico permitía una colocación laboral que podría significar el ascenso social; y en la base la secundaria industrial y agrícola asociada con educación para la clases bajas, que arrastraba asociaciones institucionalizadas en la creación de las escuelas de artes y oficios durante la segunda mitad del siglo XIX, opciones ideales para el trabajo manual. De tal manera, la estructura de la secundaria mantuvo posiciones homólogas con las estructuras de clase: las jerarquías que se configuraron fueron la mediación activa por cuyo intermedio las jerarquías inscritas en la objetividad de las estructuras sociales, se volvieron actantes.

Los diferentes segmentos de la secundaria no fueron explícitamente diseñados para clases sociales particulares, sin embargo, la estructura objetiva dividida según sus finalidades y trayectorias (continuar en la educación superior o educar para el trabajo), incidió en las formas en las que se percibieron y apreciaron. Primero por la tradición tanto de la secundaria, como de otros segmentos, tal cual sucedió con la educación industrial y las escuelas de artes y oficios. Segundo, por condiciones sociales, la educación secundaria era mayoritariamente privada y pagada, lo que ya la restringía, y si su único propósito era conducir a la universidad, podría ser considerada para la época incluso innecesaria, máxime en un país en el que ni siquiera la primaria había logrado una matrícula representativa para el total de la población.

Para la mitad del siglo XX el porcentaje de personas que cursaban la secundaria y alcanzaban un título era bajo, por lo que obtenerlo era una distinción, engendraba por sí solo un capital simbólico tanto más importante cuanto más restringido y exclusivo era el grupo de titulados. Bajo estas condiciones, el título, además de garantizar determinados saberes, distribuía privilegios y legitimaba poderes, esta podría haber sido una de las razones para conservarlo como única opción, mantener la distinción y lograr el “doctorazgo” del que se hablaba en la época, en ese orden de ideas el título ejercía una suerte de “magia social” con efectos reales.

2. ESPACIOS POSIBLES EN LA TRANSFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA. LA DÉCADA DE 1950

Los agenciamientos del campo burocrático sobre el campo escolar durante la primera mitad del siglo XX, descritos en el capítulo anterior en el que se hace referencia a la concentración de capital escolar por parte del Estado, posibilitaron para mitad de siglo la coexistencia de segmentos horizontales y verticales en la educación secundaria. Dichos segmentos fueron proponiéndose de manera improvisada, como se calificaría a mediados de siglo, con el propósito inicial de preparar personal que vinculado al sector productivo contribuyera al progreso económico de la nación, y posteriormente con el argumento de responder también a intereses o necesidades diferentes a las de continuar la educación universitaria. Sin embargo, las transformaciones al campo escolar fueron resistidas y la oposición entre los partidos políticos (liberal o conservador), la iglesia católica, y algunos particulares (intelectuales o propietarios de instituciones escolares prestigiosas), procuró que se tendiera más a la conservación de la estructura tradicional de la educación secundaria representada en el bachillerato clásico en menoscabo de la educación vocacional o técnica.

Aunque entre 1939 y 1948 se consolidaron segmentos de educación secundaria diferentes al bachillerato clásico como los bachilleratos técnicos de tipo industrial, comercial y agrícola y se estableció una secundaria dividida en dos ciclos con salidas a otros segmentos de educación práctica para quienes no pudieran o quisieran seguir estudios universitarios, ninguna de las dos opciones tuvo el desarrollo suficiente; los segmentos de educación práctica fueron deficientes y despreciados, y la división en ciclos fue remplazada a principios de la década de 1950 por el bachillerato clásico de seis años. De tal manera, la intención de contribuir a través de la educación a la formación de mano de obra seguía siendo incipiente pero no vana, pues al mismo tiempo, había heredado para la década de 1950 experiencias sobre las cuales se replantearía el propósito y la estructura de la educación secundaria.

La década de 1950 constituiría un periodo bisagra para importantes cambios en los modos de percibir y apreciar la educación, principalmente la secundaria, aunque pocos cambios se darían sobre la estructura. Después de la segunda posguerra las potencias aliadas estimaron como fundamento de la paz que toda persona en el mundo pudiera disfrutar de seguridad económica y social y acordaron “crear un orden mundial” que

permitiera alcanzar esos objetivos a través de organismos internacionales para la promoción del desarrollo económico y social de todos los pueblos (Martínez, 2004, pág. 73). Se crearon entonces organismos especializados en todas las áreas de la actividad económica y social para la cooperación internacional orientados a la consecución del desarrollo, como fuera el caso del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), solo por nombrar algunas sobre las que se hará referencia.

En el contexto descrito, los agentes internacionales especializados, preocupados por la industrialización de países “tercermundistas” o “subdesarrollados”, para emplear los términos que circularon durante la época, propendieron por la definición, consolidación y aceleración de procesos que condujeran a su desarrollo “teniendo en cuenta la mejor utilización y aprovechamiento del conjunto de recursos disponibles por cada nación, readecuándolos, reorientándolos y apoyándolos con ayuda internacional” (Martínez, Noguera, & Castro, 1988, pág. 13).

De tal manera incursionaron en el campo burocrático nacional nuevos agentes e instituciones internacionales y especializadas que, preocupadas por el desarrollo económico y social de la nación, coadyuvaron en la transformación del campo escolar. Para el caso particular de este escrito se retoma el agenciamiento especializado a través de tres misiones internacionales realizadas, unas, por solicitud del gobierno colombiano, otras por acuerdos. Entre las misiones se destacan: la del BIRF dirigida por Lauchlin Currie entre 1949 y 1950 al finalizar la presidencia del conservador Ospina Pérez; la de la CEPAL efectuada entre 1954 y 1957, y la del Centro Economía y Humanismo (CEH) guiada por Louis-Joseph Lebret entre 1954 y 1956, las dos últimas durante la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla (1953 – 1957).

Entre muchos de los hallazgos de las misiones, que dependieron de las razones que motivaron su ejecución, hubo una preocupación generalizada sobre el “estado de atraso del país” evidente en “las deficiencias cuantitativas y cualitativas presentadas en la estructura socio-económica y educativa”, y por la búsqueda de alternativas con las que se lograra un avance al respecto (Castro, 1999, pág. 153). Es importante anotar que las tres misiones coincidieron en señalar su propósito de diagnosticar y en consecuencia,

hacer recomendaciones que sirvieran de insumo para que los gobiernos diseñaran los planes correspondientes.

La planeación fue una propuesta entendida como indispensable para promover el desarrollo industrial y, por tanto, económico de países como Colombia, y requirió por recomendaciones derivadas de la misión Currie, la creación de instancias específicas que se ocuparan, no solo del análisis de los informes entregados por las misiones, sino de las decisiones que al respecto se debían tomar. La práctica de la planeación, si bien fue justificada, también fue limitada por las dinámicas burocráticas y políticas del país, aun así, se avanzó de maneras importantes hasta lograr su institucionalización.

En la búsqueda del desarrollo tuvo un lugar importante la teoría del Capital Humano acuñada por Robert Solow, Theodore W. Schultz, Gary Becker y Jacob Mincer, la cual enfatiza en la convicción de que la educación es la clave del desarrollo económico, en tanto que el individuo capacitado puede incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos (Destinobles, 2006). Desde esta perspectiva se consideró prioritaria y necesaria la inversión en educación, y paulatinamente se difundió con agenciamiento de la UNESCO, por ejemplo, que la “preparación del elemento humano” resultaría incluso más productiva que la inversión en maquinaria y edificaciones (Phillis, 1964, pág. 11).

La preocupación por el desarrollo económico que con la teoría del capital humano encontraba en la educación una alternativa, implicaba que sobre la misma se generara un especial interés, que en concordancia con las percepciones y apreciaciones de la época ameritaba un esfuerzo planeado. Pasada la mitad de la década de 1950 en Colombia se emprendió la elaboración de un primer plan de educación, para el caso quinquenal, iniciativa que tuvo lugar en un espacio de posibilidades en el que se cruzaban las experiencias de transformación frustradas durante la primera mitad del siglo XX, y el sentido que con los agenciamientos especializados y la ejecución de las misiones se había reiterado para la educación secundaria, llamada a contribuir en el desarrollo económico y social primordialmente a través de los segmentos encargados de la formación práctica como el industrial, comercial y agrícola.

La elaboración del Plan Quinquenal de Educación (1957-1962) estuvo anclada a los intereses de desarrollo económico con los cuales se justificó inicialmente la planeación, y en coherencia con los sentidos asignados a la educación, esta se reafirmó como una vía para aportar a dicho desarrollo, además del cultural y social. Se pensó la educación en su conjunto, y se realizó un diagnóstico de la educación secundaria que corroboró

percepciones y apreciaciones coincidentes con las registradas en los informes de las misiones, e incluso con percepciones y apreciaciones que habían sido manifestadas antes de estas incursiones por agentes burocráticos nacionales. Soportados en este diagnóstico, y sin apartarse de las discusiones ilustradas en el capítulo anterior, los expertos designados para la elaboración del Plan tomaron una posición: entendiendo que la prevalencia del bachillerato clásico academicista traía consecuencias graves para la apertura de la educación secundaria, se inclinaron por asignarle a esta el doble propósito de inculcar una cultura general para el desempeño de actividades profesionales o para la continuación de estudios superiores, lo que implicaría la diversificación del nivel. Esta toma de posición requirió, se hicieran unas declaraciones sobre los modos en los que se produciría, legitimaría y distribuiría el capital escolar de educación secundaria.

Ahora bien, plantear la iniciativa de planeación y reforma de la educación a través del Plan Quinquenal en relación con las orientaciones de los misiones, no implica una correspondencia biunívoca. Para los propósitos del presente texto, se espera dar cuenta de unos agenciamientos de política en un campo históricamente construido, en otras palabras, dar cuenta de unas estructuras objetivas, la estructura y el funcionamiento de la educación secundaria, y de unas estructuras cognitivas propias de agentes con las disposiciones o predisposiciones necesarias para transformar o conservar la estructura del campo.

Atendiendo a esta dinámica, el ejercicio de la planeación y las transformaciones que con el se propusieron para la educación secundaria a través del Plan Quinquenal, no pueden leerse como imposición de formas de apreciación, percepción y acción, tampoco como decisiones deliberadas y emancipadoras, pero sí como agenciamientos en los que “siempre existe lugar para un juego dialéctico entre el esfuerzo de los agentes por ajustar las posiciones a sus propiedades y la presión estructural que el puesto y el campo de competencia en el cual éste se inserta hacen pesar sobre las disposiciones” (Bourdieu y Saint-Martin, 2009, pág. 116), lo que supone un acuerdo de las estructuras objetivas con las estructuras cognitivas, una progresiva construcción en el interjuego de relaciones de fuerza y la resignificación de sentidos.

Para dar cuenta de ello, el presente capítulo se divide en cuatro subtítulos. En el primero se presentan tres de las principales misiones que se desarrollaron a mediados del siglo XX, inicialmente se describen las condiciones en las que se acordó el desarrollo de las

mismas intentando así dilucidar su posición dentro del campo burocrático y su toma de posición, y posteriormente se sintetizan los diagnósticos y recomendaciones que presentaron para la educación secundaria, dejando entrever la relación entre educación y desarrollo económico. A propósito, en el segundo subtítulo se muestra la necesidad preexistente en el campo burocrático colombiano, de vincular la educación al desarrollo productivo con iniciativas que intentaron fortalecer la formación práctica, y las maneras en las que estas fueron dándose para constituir un espacio de posibilidades en la toma de decisiones respecto a la transformación de la estructura de la educación secundaria.

En el tercer subtítulo se aborda el asunto de la planeación como estrategia que ofrecieron los agentes internacionales especializados y sus misiones en la consecución del desarrollo, y la adhesión que desde el campo burocrático se hizo de dicha práctica hasta su institucionalización. En el último subtítulo se describe como se vinculó la planeación al ámbito educativo, ejercicio necesario en concordancia con los diagnósticos y recomendaciones de los agentes internacionales especializados y sus misiones, pero además, coherente con el espacio de posibilidades históricamente constituido, y se resumen las transformaciones planteadas en el Plan Quinquenal de Educación para la secundaria, sin perder de vistas el estado del campo y los agenciamientos al respecto. El capítulo cierra con un texto que integra los principales análisis a los que da lugar el desarrollo del tema.

2.1 MISIONES INTERNACIONALES: CURRIE, CEPAL Y LEBRET

Las misiones a las que se hará referencia son las desarrolladas por el BIRF en cabeza de Currie, la de la CEPAL, y la de CEH guiada por Lebret. De estas es importante conocer la posición que ocuparon en el campo y la toma de posición, para posteriormente presentar los diagnósticos y recomendaciones a propósito de la educación secundaria.

Con el fin de identificar la posición, se alude a las condiciones en las que emprendieron su intervención, lo que amerita reconocer las razones por las cuales se llevó a cabo cada misión, los agentes internacionales especializados que las respaldaron y la relación que el Estado mantuvo con ellas; respecto a las tomas de posición, que no se deslindan de las posiciones, se podrá tener pista con los contenidos de los informes. Como parte de las condiciones con las cuales se podría comprender la posición de los agentes internacionales especializados y sus misiones en el campo burocrático nacional, es importante anotar ciertas características del contexto que enmarcan la incursión de los mismos: 1. Experiencias previas con otras misiones; 2. La posibilidad de neutralizar la

pugna bipartidista característica del periodo; y 3. La necesidad de identificar (e incluso validar) con “certeza” las problemáticas que aquejaban al país y de afrontarlas con determinación.

Discursos de Antonio Álvarez en calidad de ministro de hacienda durante la presidencia de Laureano Gómez Castro (1950-1951) y posteriores al ejercicio de este cargo, permiten entender la validación que de las misiones se hizo. Inicialmente, Álvarez (1951) calificó la experiencia que se tuvo con la misión Kemmerer realizada en 1923, como un “acierto”, y reconoció “los beneficios innegables que de esa misión se desprendieron” (pág. 16). Además, afirmó que a pesar de posiciones en contra, no podría negarse la contribución de las misiones en “la identificación de los problemas colombianos con toda nitidez y en toda su magnitud”, que según el ministro el país no había logrado con tal precisión, a pesar de que muchas dificultades “habían sido expuestas en el pasado por comentaristas colombianos y que varias de ellas habían tratado de convertirse en leyes nacionales” (págs. 16-17). Dicha contribución, radicaba según Álvarez (1951), en otra virtud de las misiones, que al tiempo develaba una complicada dinámica política de pugnas bipartidistas:

que allí se enfrentan los problemas desde un plano elevado, con estudios serenos y responsables, sin el ánimo de halagar determinados intereses, ni de decir cosas lisonjeras para producir resultados previstos, sino que se analiza cada caso tal como él es, dentro de términos estrictos y bajo la fría comprobación de los números. Porque uno de los defectos fundamentales de que adolece la exposición de los problemas colombianos, hecha por figuras ilustres de los dos partidos tradicionales, es la de que, en la apreciación de determinados fenómenos no puede prescindirse totalmente de la posición partidista (...). Antes que estudiar el problema, se miraba la ubicación de quien lo planteaba para ver si se le ofrecía respaldo o si se le combatía (pág. 17).

Esas mismas virtudes sirvieron en algunos casos para validar apreciaciones particulares, por ejemplo, con relación al informe de la CEPAL Álvarez (1955) enunció:

Ya no lo decimos nosotros. El hecho está señalado en el examen técnico que han realizado eminentes economistas extranjeros con un alto criterio de objetividad, de imparcialidad y de severidad. (...) La política de sustitución de importaciones es una política a la cual estamos obligados por fuerzas ciegas que no podríamos contener aunque lo deseáramos así (pág. 17).

Las circunstancias en las que se desarrollaron las misiones y la legitimidad que se le asignó a las mismas, resultaron importantes para establecer su posición en el campo, una posición que puede considerarse dominante por las características antes descritas.

Sobre las misiones

La misión del BIRF o misión Currie, tuvo sus inicios en el marco de la Conferencia Panamericana celebrada en Bogotá en 1948, contexto en el que el gobierno colombiano bajo la presidencia de Ospina Pérez (1946-1950), solicitó al BIRF un préstamo de 78 millones de dólares con el fin de financiar proyectos de infraestructura y desarrollo para el sector agrícola e industrial del país (Sáenz, 2002). Para la fecha el BIRF pasaba de enfocarse en la reconstrucción de Europa después de la segunda guerra mundial, a facilitar y garantizar el desarrollo de los países pobres constituyéndose como un banco mundial, lo que implicaba consolidar nuevas y distintas políticas de financiamiento para el desarrollo que podían pensarse a partir de la experiencia con Colombia.

Los sondeos inicialmente hechos por el Banco bajo la dirección de Eugene Black y John J. McCloy no fueron muy alentadores, el gobierno colombiano no cumplía con los requisitos técnicos y administrativos mínimos para la entrega de la cantidad de dinero solicitada, no contaba con infraestructura ni sistema productivo, y carecía de datos confiables y actualizados (o agregados históricos) sobre su situación económica, lo que dificultaba estimar las probabilidades de cancelar el préstamo (Alacevich, 2010). Ante tal panorama, Emilio Toro, miembro de la Junta de Directores Ejecutivos del BIRF, sugirió la creación de una misión para recolectar información sobre el estado real de la economía colombiana, y a partir de allí “formular las bases de un programa coherente y global de desarrollo para Colombia” (Currie, 1951a, pág. XIII).

La misión se llevó a cabo entre julio y diciembre de 1949 bajo la dirección del economista Lauchlin Currie y con la participación de expertos del BIRF, del Fondo Monetario Internacional (FMI), de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), de la Oficina Panamericana de Salud (OPS) (Helg, 2001). El informe final fue publicado en agosto de 1950 aclarando que lo que en realidad se presentaba era una serie de recomendaciones que constituían la base para un programa (Currie, 1951a, págs. 408-409). En la carta con la cual se entregó este insumo, Black advirtió que las recomendaciones debían “considerarse como materia de estudio y base de futuras discusiones con el gobierno en vez de recomendaciones del Banco Internacional al Gobierno de Colombia” (Currie, 1951a, pág. VII). Sin embargo, en un

discurso pronunciado ante la Asociación de Distribuidores de Inversiones de Cenada en* febrero de 1950, Black (1950) señaló cierta relación entre el compromiso del gobierno colombiano con un programa de desarrollo y la posibilidad real del préstamo:

(...) no hubo compromisos anteriores por parte del Banco ni por parte del gobierno. Sin embargo, se espera generalmente que si de su estudio se desprenden la promesa de un progreso real y constructivo, y si de él surgen las bases sobre las cuales el gobierno y el Banco pueden llegar a un acuerdo respecto de los puntos sustanciales en un acertado programa de desarrollo, entonces el Banco dará su ayuda financiera a algunos de los proyectos esenciales de tal programa (pág. 261).

El informe de la misión, denominado “Bases de un Programa de Fomento para Colombia” se dividió en dos partes. La primera o “el problema”, describió algunos aspectos generales del país y de sus habitantes. La segunda o “el programa”, formuló las recomendaciones derivadas de los problemas descritos en la primera parte. En coherencia, la primera parte contiene un somero diagnóstico de la educación, y la segunda, las correspondientes recomendaciones.

Para hacer referencia a la misión de la CEPAL, es importante señalar las vicisitudes que la Comisión enfrentó en su constitución. Entendiendo que tras la guerra, buena parte de los países latinoamericanos se habían visto afectados con desajustes económicos y retardos en el progreso de sus niveles de vida, y que los problemas de dicha región necesitaban ser resueltos como parte integral de los problemas del mundo, se creó en 1948 la CEPAL dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (Santa Cruz, 1984). A dicho organismo se le adjudicó existencia transitoria entre 1948 y 1951, y dependió de las tensiones y coaliciones políticas internacionales para conseguir su legitimidad por la oposición que presentaron países como Estados Unidos, argumentando que en la misma dirección funcionaba el Consejo Económico y Social (CIES) dependiente de la Unión Panamericana (posterior Organización de los Estados Americanos – OEA), que para la fecha era dirigida por el colombiano y expresidente Lleras Camargo, también opositor de la creación de la CEPAL (Villamizar, 2012).

En 1950 en la Sesión Extraordinaria del CIES, se insistió en que ambas comisiones:

operaban dentro de la misma región geográfica; tenían casi los mismos representantes; no eran satisfactorias las bases de distribución de responsabilidades entre las dos organizaciones; la cooperación a nivel de secretarías no funcionaba bien; ambas

secretarías iban a emprender programas de asistencia técnica y no había una buena razón para que hubiera duplicidad de funciones (Villamizar, 2012, pág. 268).

Con este tipo de argumentos se propuso explorar, en reuniones informales, la posibilidad de que la CEPAL fuera una ramificación del CIES, y en el Tercer Periodo de Sesiones de la CEPAL (Uruguay – 1950), algunas delegaciones latinoamericanas manifestaron su acuerdo con la propuesta, entre ellas la de Colombia. Sin embargo, en el Cuarto Periodo de Sesiones (México- 1951), la votación fue favorable para la permanencia indefinida de la CEPAL. Confirmada su continuidad, el gobierno colombiano solicitó los servicios técnicos de dicha organización, los cuales incluyeron el acompañamiento de 29 técnicos en distintas áreas de trabajo y 30 becas, 11 de las cuales fueron para programas de postgrado relacionados con los problemas del desarrollo económico (Villamizar, 2012).

En el quinto Periodo de Sesiones de la CEPAL (Brasil – 1953), la secretaría de dicho organismo presentó el informe preliminar de la técnica de programación del desarrollo económico, Brasil manifestó su interés en aplicarla y a partir de esta iniciativa se recomendó su utilización en todos los países pertenecientes a la CEPAL. Con dicho propósito llegó a Colombia en marzo de 1954, una misión que junto a “expertos colombianos” y la colaboración del Comité de Planeación, recolectó y analizó información estadística obtenida, principalmente, de estudios adelantados por el Banco de la República y de resultados de evaluaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (censo industrial de 1953, encuesta de ingresos y gastos, censos de población y vivienda, muestra censal del sector agropecuario).

Un informe preliminar de la misión se discutió en junio de 1955 con la participación del Comité de Planeación, la organización de los industriales (Asociación Nacional de Industriales – ANDI), la organización de los comerciantes (Federación Nacional de Comerciantes – FENALCO) y representantes de los trabajadores. Según el diario “La República” (1955) la conclusión más importante implicaba como medida inaplazable, la “tecnificación de la mano de obra, mediante la creación de escuelas e institutos destinados a la instrucción de los operarios del ramo fabril”. El informe final, denominado “Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia”, se presentó en 1957. En este se aclaró que el contenido del mismo no podía interpretarse como un programa de desarrollo para Colombia: “lo único que se ha pretendido es continuar las investigaciones de orden metodológico en materia

de análisis y proyecciones, procurando utilizar al máximo los antecedentes concretos sobre la economía colombiana” (Naciones Unidas. Comisión Económica para América, 1957, pág. 1). El informe se compone de dos partes y anexos; la primera parte expone un balance general del desarrollo histórico de la economía nacional y de las características de la situación en ese momento; la segunda analiza sectores de la economía como el agrario, industrial, energía y transportes, y las políticas fiscales y de fomento del gobierno; los anexos complementan las dos primeras partes.

Aunque el informe no explicita un apartado para atender el asunto de la educación, sus implicaciones si guardan relación con la misma. Turbay (2006) afirma que atendiendo propuestas con un marcado componente industrializante en lo económico, como las abanderadas por la CEPAL, Colombia se vio abocada a “fortalecer la capacidad tecnológica de la industria nacional y elevar los niveles educativos de la población en forma considerable, promoviendo de modo importante la educación técnica tanto para el sector primario como para el secundario y el terciario de la economía” (pág. 113).

Finalmente, para hablar sobre la contratación de la misión CEH o Lebret, es necesario hablar primero de un grupo de intelectuales católicos colombianos congregados en el Movimiento Testimonio y de la difusión de sus pensamientos a través de la revista “Testimonio. Una voz de simples católicos”, cuya circulación se prolongó desde 1947 hasta 1957. En el marco del Movimiento se promovía un cristianismo social que producía cierta tensión con la iglesia católica, y se procuraba mantener una posición neutra respecto a los dos partidos políticos tradicionales, a pesar de que la mayoría de sus integrantes pertenecían al conservadurismo y habían ocupado u ocuparían posiciones importantes en los gobiernos de la década de 1950. Es importante reconocer que la fundación del Movimiento se produjo después de una guerra mundial que implicó agenciamientos internacionales como los antes descritos particularmente en el campo económico, y durante un periodo de violencia en el país, motivo por el cual cuestionaban a quienes llamándose católicos defendían un sistema económico que reprodujera las desigualdades y contribuyera a diezmar el prestigio de la religión (Testimonio. Una Voz de simples católicos, 1947).

Ramos (2012) plantea que parte de las inspiraciones intelectuales y apostólicas de la revista Testimonio derivaron del CEH fundado por el padre Luis Joseph Lebret en 1941. De hecho, en la revista se publicó por primera vez en Colombia (1948), el pensamiento de Lebret y se escribió sobre el programa que lideraba en varios países con la creación

del CEH. La revista sirvió además de plataforma para que algunos dominicos franceses difundieran las ideas de Le Bret, al tiempo que los conservadores miembros del Movimiento agenciaban su contratación. En abril de 1950, Manuel Mosquera Garcés, exdirector de la revista Testimonio, en calidad de ministro de educación durante el gobierno de Ospina Pérez, hizo la primera invitación a Le Bret para que trabajara en Colombia, sin embargo, fue hasta la llegada del general Rojas Pinilla en 1953, quien contó con el apoyo de la fracción moderada del partido conservador, que se concretó la visita del padre. Un año después se establecieron términos de negociación con el ministro de educación Daniel Henao Henao (miembro del Movimiento Testimonio), sin embargo, tras su renuncia, la oposición dilató el proceso hasta que este fue gestionado directamente por el Comité Nacional de Planeación bajo la dirección de Álvaro Ortiz Lozano en diciembre de 1954.

Acevedo (2009) sostiene que para la época, aunque se reconocía la necesidad de que los planes de desarrollo se llevaran a cabo desde los organismos correspondientes bajo tutela del Estado, se seguían contratando misiones extranjeras para que elaboraran estudios sobre la situación económica y social del país. En este orden de ideas, el estudio pretendía, por un lado, analizar los niveles de vida de las poblaciones rurales y urbanas, con el fin de establecer las necesidades de consumo y de dotación; y por otro, deducir de un diagnóstico global sobre la situación económica del país, las perspectivas que se deberían considerar para una planeación nacional (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 7).

La misión culminó su trabajo en julio de 1956, sin embargo, el informe fue presentado dos años después en octubre de 1958, al parecer, por el contexto de crisis política. Para la fecha, la dictadura había culminado e iniciaba el periodo del Frente Nacional con la presidencia del liberal Lleras Camargo. El informe se denominó "Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia", estaba compuesto de cinco partes: en la primera se presentaba el análisis de los niveles de vida rurales y urbanos de Colombia, en la segunda se exponían las potencialidades y posibilidades en relación con sus necesidades, en la tercera se trataban las potencialidades y posibilidades financieras del desarrollo, en la cuarta se planteaban las evaluaciones globales, y en la quinta se refería al estado y problema de la educación. Para la recolección de información se hizo trabajo de campo en 13 barrios populares de 11 ciudades y en 45 municipios rurales a partir de

encuestas, y además, se empleó información secundaria de estudios realizados por otros expertos extranjeros y de las estadísticas disponibles en el país.

En el informe Le Bret, al igual que el producido por el BIRF y la CEPAL, se abstuvieron de presentar un plan de desarrollo, entendiendo que dicho proceso era responsabilidad de los dirigentes a quienes con trabajos como los ejecutados por la Misión se les entregaba el insumo principal: “el diagnóstico general (...) debe proporcionar a los responsables políticos los elementos de los diferentes arbitrajes o decisiones que han de permitir orientar el esfuerzo de aprovechamiento y desarrollo” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 7). Sin embargo, es importante mencionar dos diferencias puntuales con las otras dos misiones acá comentadas: el tipo de planeación que se proponía, y el especial interés que la misión expresó respecto a la educación.

Aunque en el informe se reconocieron y valoraron las misiones del BIRF y de la CEPAL, Le Bret aclaró que el trabajo de su misión se justificaba, con respecto a sus antecedentes, “a causa de la diferencia de métodos empleados” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 8). Gómez (2015) explica que una de las características del trabajo de Le Bret es el aspecto espacial del desarrollo por él definido con el vocablo francés “aménagement des territoires” (planeación regional o planeación del espacio), un tipo de planeación que comprende la “localización y la armonización, en el espacio y en el tiempo, de los planes y de los esfuerzos de aprovechamiento y desarrollo” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 13). Según el autor, desde dicha perspectiva la planeación no se restringe a las cuestiones económicas, sino que procura también elevar los aspectos humanos y las condiciones de vida de la población. Ello implicó, además, que se pensara en planeaciones integrales sobre las que los expertos habían venido discutiendo:

se dan cuenta de los peligros del desequilibrio que puede suscitar el crecimiento tumultoso de las industrias de transformación, sin que se hayan creado las infraestructuras fundamentales, sin que se hayan fundado ciertas industrias básicas o acrecentado la producción agrícola o elevado el nivel educacional, o vigorizado las comunidades básicas y las comunidades regionales y organizado sólidamente los organismos de planeación” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 241).

La elaboración de la quinta y última parte del informe (El problema educativo en Colombia) estuvo a cargo del Padre Pierre Étienne Viau, especialista en pedagogía, quien contó con ayuda de algunos funcionarios del MEN. Para empezar y no como

asunto menor, la educación se destacó como: deber fundamental de un Estado; derecho del hombre (en coherencia con la declaración de las Naciones Unidas – 1948); y condición de grandeza de un pueblo, siempre que se base en la idea de “igualdad social”. A juicio de los autores, la educación se había convertido en un privilegio, que junto a la riqueza componían “dos formas de injusticia”, el informe planteaba que no se trataba de que todos fueran bachilleres o universitarios, “sino de eliminar toda injusticia fundamental en el plano educativo”, y dejaba expuesta la idea de “mérito” como condición para asegurar el acceso a los estudios superiores (Comité Nacional de Planeación, 1958, págs. 297-298).

Sobre la educación secundaria en los informes de las misiones

De manera general se puede afirmar que los informes de las misiones Currie y Lebret mostraron con preocupación el alto porcentaje de analfabetismo en personas mayores de siete años, 44% de la población para dos años diferentes: 1947 y 1951. Para este último periodo, Lebret informó que del 100% de los alfabetizados, el 84.5% reportaba estudios primarios, el 12.2% secundarios, el 2% técnicos, y el 1,3% universitarios (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 300). Para la educación secundaria los informes señalaron un bajo porcentaje de matrícula (45.678 estudiantes distribuidos en 637 instituciones para 1946, según Currie, y 65.618 estudiantes distribuidos en 585 instituciones para 1953, según Lebret), altos porcentajes de deserción (en 1946 tan solo terminaban la secundaria el 19.4% de los estudiantes en relación con la matrícula para el primer grado del nivel, según Currie, mientras que en 1953 tan solo lo hacían el 14.8%, según Lebret), y en consecuencia bajos porcentajes de graduación, además de una oferta mayoritariamente privada (77% para 1946 según Currie y 69% para 1953 según Lebret) (Comité Nacional de Planeación, 1958, págs. 317-318; Currie, 1951a, págs. 282-283).

En el informe Currie se hacía notar que las bajas coberturas no eran causadas por insuficiencia en el número de instituciones, sino por bajas matrículas, pues solo un poco más de la mitad de quienes terminaban cada año la escuela primaria, ingresaban a la secundaria. Frente al bajo porcentaje de graduación se anotó: “la secundaria debería ser la fuente principal de producción de técnicos, empleados y otros funcionarios necesarios en Colombia para el desarrollo de la economía” (Currie, 1951a, pág. 282).

Por su parte, Lebret identificó como posibles causas de la baja matrícula y la alta deserción: la desadaptación de los programas a las necesidades individuales y sociales; la prevalencia de una oferta privada, no “democrática” y en consecuencia costosa; y la

imposibilidad de capacitar para ejercer un oficio o adaptarse a intereses diferentes a los ofrecidos por el bachillerato clásico. Sobre la deserción manifestó que constituía “una importante pérdida de capital, tanto humano, como financiero” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 318). Además, señaló deficiencias en los programas: programas demasiado recargados y “concebidos fuera de toda orientación pedagógica” (incluían de 8 a 11 materias diferentes con la opción de agregar algunas otras y estaban divididas y subdivididas, tal vez de manera lógica pero no pedagógica); incesantes cambios en los planes de estudio (10 planes en los últimos 18 años); carencia de métodos de selección para orientar a los estudiantes en modalidades afines con sus intereses y aptitudes; y definición de objetivos que no correspondían “a las posibilidades ni a las necesidades de desarrollo de Colombia” (Comité Nacional de Planeación, 1958, págs. 317-318).

Respecto a otras modalidades de la secundaria y a la educación técnica, enunciadas por Currie como vocacionales y por Lebret como profesionales, pero en todo caso hablando de su constitución como alternativas “equivalentes” al bachillerato, se identificaron diferentes problemáticas: mientras Currie reconoció cierto interés sin evolución por falta de recursos, Lebret señaló descuido en una rama potencial para el desarrollo del país. Estos segmentos mantenían porcentajes muy bajos de matrícula, alta deserción y baja graduación, según Lebret del 100% de estudiantes en secundaria para el año 1953, 66.1% estaban en el bachillerato, 17.5% en comercio, 8.7% en la enseñanza normalista, 6.8% en industrial, y 0.9% en agricultura. Ambos identificaron una desarticulación de este tipo de ofertas con las necesidades industriales y agrícolas de la nación.

En cuanto a la educación industrial, es posible identificar que su matrícula iba en aumento (de 4.253 estudiantes en 1946 a 6736 en 1953) con una oferta mayoritariamente oficial (del 72% en 1946 y del 70% en 1953). Sin embargo, según el informe Lebret el número de graduados era escaso, para 1955 las instituciones oficiales solo emitieron 314 títulos (11 técnicos, 106 expertos, 98 peritos y 99 operarios). Aunque la deserción era alta (50% en el primer año de estudios), esta se consideró como mecanismo de selección ante la ausencia de exámenes de admisión. Por otra parte, en el informe Currie se anotó que dicha educación no satisfacía las demandas del sector productivo por limitarse a enseñanzas asociadas a las artes y los oficios: “mecánica, fundición, herrería, soldadura, electricidad, platería, sastrería, motores, trabajo en metales y electricidad, carpintería y ebanistería, zapatería, talabartería, tenería, tipografía, cerámica y dibujo industrial” (Currie, 1951a, pág. 285). El informe Lebret

coincidió con esta apreciación y señaló además, la falta de coordinación con los organismos de planeación y los organismos profesionales, y la insuficiencia y mala calidad del material para dicha enseñanza.

La educación comercial también presentaba un aumento en su matrícula (de 6.527 en 1946 a 17.340 en 1953) y en su oferta (de 188 instituciones en 1946 a 220 en 1953) mayoritariamente privada (del 87% para los dos años de comparación). En el informe Lebret se confirmó un rápido crecimiento debido a la inmediata colocación laboral después de periodos cortos de formación, sin embargo, se denunció que la alta demanda originó la propagación de instituciones de dudosa calidad: “se han apresurado a crear centros de enseñanza comercial; los han disfrazado con títulos frecuentemente pomposos y han impartido una enseñanza en ocasiones bastante mediocre. (...) Prácticamente no existe control alguno con relación a los títulos otorgados” (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 316).

La educación agrícola era la más deficiente de las modalidades de la secundaria. Según los datos del informe Lebret para 1953 existían 21 escuelas para varones y 19 para mujeres, sin embargo, su distribución geográfica se había hecho sin criterio objetivo, no contaban con los materiales necesarios y adecuados para la enseñanza, los docentes no era suficientes, y la población no se interesaba en acceder a la misma. El informe Currie centró la atención sobre las consecuencias de estas deficiencias señalando “baja productividad del trabajo en las haciendas” y dificultades para “la introducción de mejores y más modernos métodos” (Currie, 1951a, pág. 286).

En los informes también se consignaron algunas recomendaciones. Para la educación secundaria tanto Currie como Lebret sugirieron una extensión de la misma con mejoras en la calidad, y Lebret presentó la opción de diversificar el bachillerato en clásico, científico y técnico, con el fin de asegurarle a las diferentes ramas de la producción el personal requerido.

Respecto a los otros segmentos de la secundaria, las tres misiones sugirieron ampliar la cobertura y el financiamiento para contribuir desde este tipo de formación a la modernización y el desarrollo, no solo económico sino social de la nación. Currie (1951a) priorizó “desde un punto de vista económico” (pág. 282), la necesidad de mejorar, después de la primaria, la educación vocacional, lo que implicaba fuertes inversiones en equipos, laboratorios, talleres, bibliotecas e infraestructura para la educación industrial y agrícola. La CEPAL habló abiertamente de la formación de mano

de obra que redundara en el desarrollo productivo y económico. Y Lebret propuso, además: motivar a los estudiantes de secundaria para optar por modalidades profesionales; establecer mecanismos para facilitar el paso del bachillerato clásico al técnico; y crear secciones de capacitación obrera y artesanal, formación técnica de personal de base e intermedio, formación universitaria de carácter técnico y escuelas normales técnicas.

Tanto Currie como Lebret recomendaron la creación de mecanismos de cooperación del sector educativo, industrial y productivo. Según Currie (1951a), estos mecanismos podrían “cooperar proporcionando instructores, facilidades de experimentación o alguna ayuda económica, y ofreciendo garantía de empleo” (pág. 633). Lebret añadió la creación de un mecanismo financiero, un impuesto a las empresas, con el fin de construir y dotar establecimientos e invitó a mirar el caso brasileño:

una fórmula mixta de escuelas oficiales y de escuelas a cargo de las grandes organizaciones profesionales, en el caso colombiano la ANDI y la ACOPI. Cada una de estas escuelas comprende varias especialidades según su importancia, y la orientación de los alumnos se realiza en forma empírica, después de un periodo llamado “rotativo”, en el que el alumno pasa por todas las especialidades. El programa contempla al mismo tiempo la educación individual, un complemento de cultura general y la formación profesional (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 314).

Estos requerimientos por el fortalecimiento de una educación orientada a la productividad se hicieron entendiendo que:

Para un país existen a la vez el deber y el interés de preparar a los hombres que la economía necesitará mañana, de formar campesinos preparados para el progreso técnico y capaces de sacar a la agricultura de su secular rutina; de formar obreros aptos para el manejo de maquinarias modernas; de formar técnicos competentes y en número proporcionado a las necesidades previsibles (Comité Nacional de Planeación, 1958, pág. 298).

En síntesis, puede plantearse que las Misiones Currie, CEPAL y Lebret, contaron con una posición dominante en el campo burocrático nacional. Para empezar, y en el caso de las dos primeras, porque contaban con el respaldo de agentes internacionales especializados, y estas, a su vez con un reconocimiento que superaba fronteras; en el caso de la tercera por el trabajo desarrollado en otros países, suscrito a una comunidad religiosa y promovido en Colombia por un movimiento de intelectuales, católicos y

políticos conservadores, que después de varios intentos y encontrando las condiciones propicias durante la dictadura militar, lograron acordar la Misión. Y, no menos importante, porque en un contexto de pugna bipartidista en la que el compromiso con el partido quizás limitaba la toma de decisiones, la agencia de un tercero podría funcionar para dirimir el curso de determinadas políticas.

Si bien las Misiones tuvieron lugar por el reconocimiento de agenciamientos especializados que las respaldaban, cada una se emprendió por razones específicas que guardaban relación con el imperativo del desarrollo y su consecución a través de la planeación. La misión Currie se llevó a cabo por solicitud del gobierno nacional en búsqueda de un préstamo, mientras que la misión de la CEPAL obedeció a la aplicación de una técnica de programación del desarrollo aprobada por los países miembros de la misma, entre los que se encontraba Colombia, y CEH fue contratada algunos años después esperando que el informe de esta proveniente sirviera de base para la planeación nacional.

Las tomas de posición pueden, por supuesto ancladas a sus posiciones, leerse también desde los propósitos y las evidencias de los informes. Las tres misiones recolectaron información sobre el estado general del país en diversos sectores (en algunos casos de manera retrospectiva), y con base en dicha información establecieron los cimientos sobre los cuales podría planearse la consecución del desarrollo económico. Según reposa en los documentos no se hicieron más que recomendaciones, dejando al gobierno la responsabilidad de tomar decisiones y emprender acciones, razón por la cual se sugirió la creación de instancias específicas para adelantar dicha labor.

Las tomas de posición implicaron revisar las maneras en las que la educación contribuía al progreso, tarea en la que el nivel de educación secundaria ocupaba un importante lugar, primordialmente a través de los segmentos encargados de la formación práctica como el industrial, comercial y agrícola, segmentos cuyo desarrollo era fundamental para el desarrollo económico, razón por la cual en los informes de las misiones se encuentran no solo los diagnósticos, sino las sugerencias para potenciar (en la misma dirección de sus tomas de posición) la educación secundaria.

Además de demostrar con cifras la escasa matrícula y graduación en educación secundaria y técnica, y la prevalencia de la oferta privada en el caso del bachillerato, las misiones reiteraron problemáticas que aunque habían sido identificadas con antelación, no habían logrado la suficiente potencia como para hacer de su resolución un tema

prioritario, que resonaría con mayor fuerza en la siguiente década. Ni la educación secundaria (por el predominio del bachillerato clásico, cuyo propósito no correspondía a necesidades del desarrollo) ni la técnica (por limitarse a enseñanzas asociadas a las artes y los oficios que no satisfacía las demandas del sector productivo o eran deficientemente ofrecidas), contribuían al desarrollo económico y social del país por lo que era urgente cambiar la orientación de la educación secundaria diversificándola, ofrecer alternativas para guiar a los estudiantes en la continuación de estudios afines con sus intereses y capacidades, y ampliar la cobertura. Desde esta perspectiva, además, la deserción, problema mayúsculo de la educación secundaria y técnica en particular, se señaló como pérdida de capital humano y financiero.

Cabe resaltar algunas particularidades en las apreciaciones que sobre la educación se consignaron en el informe Le Bret, por la potencia que tomarían en las siguientes décadas y por el llamado de atención que hizo al modo en el que se estaba ofertando la educación secundaria: la educación era un derecho del hombre y un deber fundamental del Estado que debía basarse en la idea de “igualdad social”, esto, dicho en un país, en el que a juicio de los autores, la educación no se consideraba democrática, se había convertido en un privilegio, y componían una forma de injusticia que impedía a quienes tuvieran el “mérito” la posibilidad de ascenderá hasta culminar la educación superior universitaria.

2.2 EDUCACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO ANTES DE LAS MISIONES

El diagnóstico con el que las misiones expusieron algunas de las dificultades de la educación secundaria y sus posibles causas, no eran desconocidas antes de su llegada, de una u otra manera determinados agentes las habían expuesto posiblemente a manera de justificación para emprender transformaciones en la estructura del campo escolar, como un llamado de atención que pudo haber sido tenido o no en cuenta de acuerdo con su posición en el campo burocrático y a la tensión con otros agentes.

Tal como se expuso, los agentes internacionales especializados entraron al campo burocrático nacional por intereses directamente relacionados con el desarrollo económico, asunto que ameritó revisar la educación en tanto mecanismo para su impulso. Esta relación de la educación con el sector productivo y por tanto con el desarrollo económico, ni aparece ni se instaura con la ejecución y la recepción de los informes posteriores a las misiones, pero si se fortalece. Con el fin de profundizar en

esta afirmación es menester revisar grosso modo, las maneras en las que se estaban gestionando (o entorpeciendo) estas relaciones antes de los agenciamientos especializados. Como se enunció en el capítulo anterior, poco después de la independencia, y también desde principios del siglo XX, agentes burocráticos con diferencias en las tomas de posición, habían discutido y planteado alternativas de industrialización que requerían adecuaciones en el sistema educativo, sin embargo, por dinámicas propias del campo, estas tendieron más a la conservación que a la transformación de la estructura escolar.

Gómez (2005) afirma que desde los inicios de la República “existió la conciencia de la necesidad de diseñar modalidades educativas que contribuyeran directamente al desarrollo de las fuerzas productivas en la minería, la agricultura y la industria, como condición para el desarrollo y la modernización del país” (pág. 28-29). En el Congreso de Cúcuta realizado en 1821, se planteó la necesidad de buscar alternativas conducentes al desarrollo económico de la nación, desde ese entonces se ligó la educación a los imperativos de carácter económico y se reclamó una educación orientada al trabajo productivo como alternativa a la formación tradicional de tipo academicista (Bohórquez, 1956).

Es posible rastrear algunas iniciativas con las que se intentó materializar dicho cambio durante el siglo XIX. La Ley General de Educación de 1826 resaltó la importancia de la educación en ciencias y oficios. Entre 1841 y 1845 con el agenciamiento de Mariano Ospina Rodríguez como ministro del interior, quien apoyaba la necesidad de una educación práctica que aportara en la formación de ciudadanos capaces de “fomentar industrias, impulsar el desarrollo y acrecentar la riqueza nacional” (Vélez & Rojas, 1989, pág. 16), se concibió un sistema de educación científico e industrial en las zonas rurales. Después de la primera mitad del siglo XIX se pretendió hacer efectiva la formación industrial con la creación de escuelas de artes y oficios. En 1850 a través de una Ley emitida en junio (para la fecha no se enumeraban), el presidente José Hilario López facultó a los colegios nacionales para la constitución de este tipo de formación, la cual encontraría su mayor desarrollo a mediados de la década de 1860 con la creación de dichas escuelas bajo la presidencia de Berrio como educación ofrecida por comunidades religiosas a hijos de obreros y artesanos en talleres de herrería, guarnición y zapatería, marroquinería, sastrería, tipografía, carpintería, forja, fundición y mecánica metalúrgica (Gómez, 2005).

Basados en el principio de fomentar una educación práctica acorde con las necesidades de desarrollo del país, en 1903 se expidió la Ley 39, catalogada por Acuña (2002) y Gómez (2005) como la primera en reglamentar incipientemente la educación técnica industrial. Con esta Ley, la formación “industrial” se pensó como nivel junto a la primaria, la secundaria y la profesional, pero además, se estipularon dos opciones para el bachillerato: el clásico y el técnico, aspecto que plantearía alternativas de transformación en la estructura de la educación secundaria. Tal como se comentó en el capítulo anterior, la formación práctica fue apoyada durante la hegemonía conservadora con actos legislativos que esperaban impulsar la instrucción agrícola (Ley 38 de 1914), industrial (Ley 31 de 1917) y comercial (Ley 17 de 1923). Sin embargo, en la década de 1920 después de un siglo de haberse planteado la necesidad, la acción del Estado seguía siendo insuficiente, y las percepciones y apreciaciones sobre la transformación requerida en la estructura educativa tampoco tenían eco en el campo escolar.

En materia económica, a principios del siglo XX Colombia se enfrentaba a una crisis del modelo agroexportador extractivo que operaba con tan solo unos productos y estaba dirigido a contados mercados externos, y en pleno contexto de la posguerra mundial y la recesión de 1929 (debido a la falta de divisas por la caída de las exportaciones), transitó al igual que otros países de la región, al modelo de sustitución de importaciones (Turbay, 2006). Con este se buscaba robustecer las industrias y el comercio, depender en menor medida del mercado externo, y consolidar el interno, lo que tendría implicaciones en el campo escolar, pues:

Dada la escasa oferta de formación técnica y el bajo estatus social otorgado a ésta, a principios de la década de los años 20 las crecientes necesidades de personal calificado para la industria nacional y para los ferrocarriles, se suplían sobre todo a través de la importación de técnicos extranjeros. Para entonces, la mayoría de la fuerza laboral estaba compuesta por artesanos (sastres, albañiles, carpinteros, zapateros...) y por trabajadores manuales no calificados. (Gómez, 2005, pág. 29)

En este orden de ideas desde la década de 1930 el proceso de industrialización requirió cada vez más del apoyo del sistema educativo, “tanto para la calificación técnica de la fuerza laboral como para la formación de la élite empresarial” (Gómez, 2005, pág. 31). Esta fue una comprensión que los liberales materializaron paulatinamente, enfrentándose a las oposiciones de otros sectores durante el periodo en el que se mantuvieron en la presidencia (1930-1946). Como señala Triana “durante este periodo

se inicia un proceso de modernización e industrialización que requiere de una población formada para asumir los nuevos retos de la economía” (2010, pág. 204). Según Gómez, Turbay, Acuña y Acosta (1995) en 1938 se creó la sección de enseñanza industrial con la cual el ministerio pretendía “cualificar a los estudiantes de acuerdo con los requerimientos de las empresas, y promover la construcción de talleres propios, por parte de los egresados” (pág.101). Además, se dieron otros cambios con los que se intentaban ofrecer alternativas de formación útil, práctica y formal, distanciándose de la manera en la que se habían configurado las escuelas de artes y oficios. Antes de que finalizara la hegemonía liberal las enseñanzas industriales, agrícolas y comerciales, fueron consideradas como vocacionales, y finalmente denominadas modalidades de educación secundaria.

En 1946 el partido conservador retomó la presidencia, y según Turbay (2006) se hizo sentir su empeño en continuar con el modelo sustitutivo de importaciones, evidente en la adecuación, al menos parcialmente, de la educación a los fines del mismo. En coherencia para 1948 se organizó la educación técnica, a través de la cual, como lo señala Gómez (2005) se reglamentaron oficialmente, “distintos niveles de «formación para el trabajo»” (pág. 31).

A pesar de que las iniciativas buscaban contribuir a la formación requerida para el desarrollo productivo del país, el cometido no lograba alcanzarse. La educación industrial y agrícola decreció después de la hegemonía liberal: en la Memoria del MEN al Congreso de 1951 se demostró y justificó la disminución de instituciones y matrículas para la educación agrícola. Franco Porta comprobó ese mismo año, que desde 1948 estas instituciones habían disminuido en cantidad y en matrícula; y además, en las memorias se dejó constancia de las limitaciones en infraestructura, recursos y personal especializado, tal como se señaló en el capítulo anterior. Además, se hizo evidente un “desfase entre las necesidades industriales y la formación de personal calificado de nivel «intermedio»” (Gómez, 2005, pág. 31); teniendo en cuenta que las especialidades brindadas por los establecimientos dedicados a la enseñanza industrial y de artes y oficios oscilaban entre la mecánica, fundición, electricidad, forja y soldadura, metalistería, motores, carpintería y ebanistería, dibujo industrial, sastrería, zapatería, talabartería, bisutería, joyería, tipografía, curtiembres y cerámica, Norberto Solano, Director de Educación Técnica en 1949, hizo notar una reducción de los alcances de este tipo de formación y su propósito (Ministerio de Educación Nacional, 1949). De

acuerdo con Turbay “la educación técnica, estaba en una fase de transición entre el modelo tradicional y un modelo que se adecuara más a los requerimientos del propósito industrializante y modernizador” (2006, pág. 110).

También hay que decir que las razones que limitaron la transformación del campo escolar fueron diversas, complementando las que se expusieron en el capítulo anterior se encuentran: 1. La concepción elitista y dicotómica de una educación práctica para pobres, y una educación clásica academicista para grupos privilegiados (Helg, 2001); 2. “El papel hegemónico desempeñado desde entonces por la Iglesia católica en el control de la educación, su administración y contenidos, así como las tensiones entre los partidos políticos en torno a proyectos modernizantes y democratizadores o no, de la sociedad” (Silva, 1989); 3. “La persistencia de una economía basada en la actividad agrícola extractiva, y la frustración prematura del proceso de industrialización” (Vélez & Rojas, 1989, pág. 16); y 4. La ausencia de un modelo de desarrollo claramente modernizador y orientado a la industrialización del país, evidente en la disparidad que por un lado se expresaba con una reducida elite a favor de la educación en ciencias y oficios, y por otro, el desarrollo incipiente de las fuerzas productivas y la resistencia de la población por este tipo de educación (Safford, 1989).

De tal manera, queda demostrado que antes de la llegada de las misiones, se había articulado la educación a las posibilidades de desarrollo económico desde la formación práctica; a principios del siglo XIX con intenciones discursivas, después de mediados del mismo con opciones que inculcaron la percepción de educación práctica para determinadas poblaciones, y avanzado el siglo XX con cambios en la estructura del campo escolar que fueron posibilitando opciones de educación técnica secundaria, aunque importantes, aun cuestionables por la forma en la que los agentes (productores, distribuidores, consumidores y legitimadores) se relacionaron con dicho capital. Incluso, a principios de la década de 1940 algunos agentes burocráticos nacionales empezaron a llamar la atención sobre un posible cambio de orientación en la educación secundaria, de tal manera que la educación práctica no estuviera al margen de la primera sino integrada a esta; Gaitán Ayala, entendiéndolo que aunque la educación secundaria no se inclinaba a la formación de técnicos, profesionales o trabajadores manuales, hizo visibles las posibilidades de la primera para integrar las segundas a través de una “modalidad especial de cultura secundaria”, anticipándose a la apreciación de Currie quien aseguró que la secundaria debía ser la proveedora principal de personal técnico y

empleados necesarios para el desarrollo de la economía, una dirección hacia la que se inclinarían también, de una y otra manera, las Misiones de la CEPAL y Le Bret.

2.3 LA PRÁCTICA DE LA PLANEACIÓN

Es importante recordar que las tres misiones coincidieron en señalar su propósito de diagnosticar y en consecuencia, hacer recomendaciones que sirvieran de insumo para que los gobiernos diseñaran los planes correspondientes. La planeación fue una propuesta orientada al desarrollo económico del país en la que creían los organismo y organizaciones que respaldaron la puesta en marcha de las misiones, en esta dirección, durante la década de 1950 se crearon instancias específicas para el análisis de los informes y posteriormente para la planeación. Dicha práctica tuvo lugar en Colombia con posiciones a favor y en contra, con agentes dispuestos y predispuestos a institucionalizarla y con la conformación de estructuras objetivas que la respaldaron.

En el transcurso de la misión del BIRF, Currie comentó con el presidente Ospina Pérez la necesidad de establecer un comité para estudiar el informe que resultara a propósito de la misma, esta iniciativa se materializó durante la presidencia de Gómez Castro con la conformación de un comité bipartidista que además de dar peso político a las recomendaciones, ayudara a vencer la oposición en el partido conservador. El Comité de Desarrollo Económico²⁸, así denominado, inició labores el 28 de septiembre de 1950 y trabajó durante 9 meses con la participación de Martín del Corral, Rafael Obregón, Juan Pablo Ortega, Pedro Nel Ospina, Alfredo García y Emilio Toro, ninguno de ellos economista de profesión. El primer documento en torno al análisis de las recomendaciones se emitió en octubre de 1950 (Sáenz, 2002).

Pero además de estudiar el informe, era necesario emprender acciones de planeación y contar con instituciones dedicadas a dicha práctica, lo que también había sido recomendado por Currie, razón por la cual en 1951 se organizó la Oficina de Planificación de la Presidencia con el Decreto 1928, sustitutiva del Comité de Desarrollo Económico. Respecto a esta propuesta, Alacevich (2010) comenta que hubo elementos que despertaron inconformidad en la institucionalidad y la opinión pública, por ejemplo, la idea de un director general que quebrantaba la posibilidad de un equilibrio bipartidista, motivo por el cual en 1952 se creó por Decreto 0389 el Consejo Nacional de Planificación que en adelante dirigiría la Oficina de Planificación. En esta

²⁸ Esta no era la primera instancia dedicada a los asuntos económicos, para su atención se había creado a través de la Ley 23 de 1931 el primer Consejo de la Economía Nacional.

instancia, por cierto tripartita y bipartidista, tuvieron participación el liberal Emilio Toro, y los conservadores Jesús María Marulanda y Rafael Delgado Barreneche, con el acompañamiento del Gerente del Banco de la República Luis Ángel Arango, y los asesores internacionales Currie, George Kalmanoff, Jacques Torfs y Albert Hirschman (Urrutia, Caballero, & Vélez, 2009). Finalizando el periodo neoconservador, en 1954, se creó el Comité Nacional de Planeación.

Es posible rescatar dos ideas que favorecieron el ejercicio de la planeación y la constitución de comisiones para su ejecución. En primer lugar, la planeación pudo ser vista como oportunidad de aprendizaje para emprender una “política ordenada y racional”, así lo expresó Álvarez (1952) refiriéndose a la misión Currie:

La tarea de la Misión puede descomponerse en dos partes: lo que tiene de enseñanza para el país, de iniciación en una nueva disciplina, de predicación de nuevos métodos y de nuevos hábitos, y lo que tiene de programa de recomendaciones prácticas, de posibilidades de hacer. (...) A mí me parece más importante la primer tarea en el tema de la política ordenada y racional, de programa inicial, primario, de planificación (pág. 60).

Esta percepción puso al descubierto la razón por la que debían constituirse comisiones que se dedicaran al ejercicio de la planeación, si bien se aceptaba la “predicación de un nuevo método” como la planeación, las acciones a emprender debían ser pensadas desde las realidades colombianas, al respecto Álvarez (Álvarez & García, 1952) agregó:

los técnicos extranjeros en ciencias económicas pueden enseñarnos métodos de análisis, modos de conocimientos de los hechos, técnicas de medición, pero no pueden enseñarnos a dar soluciones. Por una razón fundamental y protuberante: porque al aconsejar soluciones están dando una versión ya hecha sobre el molde de su propio país (pág. 62).

Pero como se enunció, también se encontraron resistencias, que develaron no una oposición directa a la planeación o a las comisiones, sino al ejercicio político característico de la época, Antonio García Nossa (1952), economista y fundador del Movimiento Socialista Colombiano, llamó la atención sobre la carencia de personal capacitado técnica y científicamente para planear la acción del Estado y la prevalencia de intereses partidistas:

No sé si el señor Currie haya caído en la cuenta de que una Oficina de Planificación no consiste sólo en un esquema trazado racionalmente sobre un papel y en una burocracia

cuya calidad dominante no es la técnica sino la partidista (...) Qué haremos con una Oficina de Planificación ocupada por la misma burocracia que no exhibe títulos de capacidad sino carnets de partido? (pág. 44).

En efecto, Currie había señalado esta situación en un informe sobre la organización administrativa del país entregado en 1951; le preocupaba el recurso humano y se inclinaba por la conformación de equipos técnicamente calificados y apartados de los influjos partidistas, para lo cual propuso como mecanismo “la carrera administrativa, basada en el principio del mérito y sin distinciones de carácter partidista o religioso” (Arévalo, 1997, pág. 9). Sin embargo, las apreciaciones al respecto insistieron en la necesidad de una formación rigurosa que permitiera avanzar en la dirección planteada por los agentes internacionales especializados, tal como lo manifestó Gonzalo Paris Lozano (1951), exgobernador y político liberal:

Por falta de esas dos bases indispensables: por carecer de una documentación estadística veraz y completa, resultado de la aplicación rigurosa de un plan contable: por haber querido suplir la falta de tales requisitos fundamentales con el fuego de artificios de la mística, hemos tenido, no la economía dirigida de que nos han hablado los propagadores de mitos de un plan económico de conjunto impelido por la acción del estado, sino simplemente algunas reglamentaciones económicas (pág. 716).

La preocupación por un capital intelectual que soportara las discusiones y la toma de decisiones era apenas lógico si se tiene en cuenta, por un lado, que buena parte de los agentes en el campo burocrático no eran profesionales en disciplinas necesarias para el ejercicio de la planeación (podían encontrarse abogados, médicos e incluso literatos) y sus tomas de posición podían ser fuertemente partidistas, y por el otro, que a mediados de 1950 apenas se estaban conformando los primeros departamentos universitarios en dichas áreas:

En 1952 había sido creado el primer programa profesional de pregrado de economía en la Universidad Nacional, que parecía más de contaduría y administración con algo de economía. Su antecesor había sido un programa de postgrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad entre 1947 y 1951. Mientras el primero estaba dirigido por el Partido Conservador, el segundo había sido promovido por los socialistas Gerardo Molina en su papel de rector y Antonio García Nossa, en el de director del Instituto de Ciencias Económicas (Villamizar, 2012, pág. 202).

Las divisiones políticas en mención incidieron en la posibilidad de creación de una disciplina económica. Los conservadores no estaban inclinados por doctrinas

económicas, sino en profesionales que supieran un oficio como la contabilidad. Los socialistas, más proclives a la crítica reflexiva, exploraron las posibilidades de la escuela histórica alemana, algunas ideas del marxismo y del keynesianismo. Sin embargo, esta tensión mermó en apariencia cuando en 1951, la Universidad Nacional fue tomada por el partido conservador y se expulsaron los profesores que no compartían sus ideales políticos. Las otras escuelas estaban destinadas a formar cuadros empresariales: el colegio privado de bachillerato del Gimnasio Moderno que más tarde daría origen a la carrera de Economía y Estadística en la Universidad de los Andes; el programa de economía de la Universidad de Antioquia, fundado en 1946; y el programa de economía y administración de la Universidad Javeriana, creado en 1950. Todas compartían el ideal de formación para la práctica empresarial, dejando las políticas fiscales y económicas para el campo burocrático (Villamizar, 2012).

Ahora bien, para García Nossa (1952), existía una dificultad más que demandaba una alteración o modificación del espíritu político nacional, necesario para embarcar al país en un proceso de planificación:

El problema reside en el cómo hacer, del funcionamiento de la administración pública que no sólo depende de la ignorancia o los conocimientos, de los programas racionales o de la ausencia total de ellos, sino de un sistema de vida política. Este es el problema fundamental, primario, que debe tomarse para realizar sinceramente estas dos grandes tareas: racionalizar la administración y planificar la economía (pág. 41).

Quizá, la circunstancia en la que se develó la necesidad de un capital intelectual para abordar el asunto de la planeación hizo que se fortaleciera un elemento más que podría ayudar a comprender porque en apariencia, las recomendaciones de las misiones fueron inculcadas a través del ejercicio de la planeación: los procesos de divulgación que llevaron a cabo los agentes internacionales especializados. La divulgación, más allá de la precisada en el momento de la entrega de los informes y el estudio de sus recomendaciones por agentes gubernamentales, se extendió a escenarios educativos. En la Conferencia Nacional de Rectores Universitarios celebrada en 1957, se recomendó que las universidades establecieran dos horas semanales obligatorias para la difusión y análisis de informes como los aquí presentados, entre otros. Aunque no se tiene conocimiento de la manera en la que la recomendación se acató, este acto demuestra el interés por apropiarse la realidad allí expresada (Rivera & Forero, 2007).

Desde la incursión de la misión Currie fue evidente la necesidad de un capital intelectual específico que lograra el impulso económico del país y se formuló como alternativa el acompañamiento de expertos: “en vista de la actual escasez de economistas y expertos en estadísticas bien entrenados, que durará por algún tiempo, parecería conveniente reclutar al principio un número de expertos y asesores extranjeros para trabajar junto con los técnicos colombianos” (Currie, 1951a, pág. 680). El objetivo era la formación de un liderazgo colombiano, Currie (1951b) manifestó al respecto: “es por ende sumamente importante hacer lo más pronto posible toda suerte de esfuerzos por preparar técnicos nativos y colocarlos en estratégicas posiciones que les permitan ejercer verdadera influencia” (pág. 502). El acompañamiento de dichos expertos fue entonces visible desde la creación misma del Comité de Planeación.

También es preciso recordar que las misiones estuvieron en menor o mayor medida, acompañadas por agentes del campo burocrático colombiano, lo que pudo haber funcionado como acción de inculcación. Para el caso de CEPAL, la misión era en sí misma un ejercicio de aplicación práctica de la introducción a la técnica de programación, que también se llevó a cabo en otros países. La CEPAL además realizó en el marco de las sesiones que se llevaron a cabo en Bogotá en 1955, tres cursos sobre desarrollo económico con un interés fundamental en el caso colombiano. Para la inclusión de colombianos en el desarrollo de la misión Le Bret se hicieron sesiones de preparación dirigidas por Le Bret y Alain Birou (sacerdote y sociólogo), y aunque en el respectivo informe no se presenta en detalle el contenido de las actividades, si se hace referencia a los temas tratados: introducción al análisis de los hechos sociales en la economía humana, preparación de la encuesta sobre niveles colectivos de vida en Colombia, e interpretación; de tal manera, los participantes no solo recibieron un saber especializado en el marco de “la Economía Humana”, sino que desarrollaron ciertas competencias técnicas.

Con el tiempo fue posible que los ejercicios de planeación empezaran a arraigarse a través de instituciones y agentes dedicados a la misma. En la introducción al Informe Le Bret, se comentó que desde la creación del Comité de Planeación el país había venido adelantando importantes esfuerzos en el plan de carreteras y ferroviario, el plan general de electrificación del país, y el plan de aprovechamiento de recursos del Departamento del Valle del Cauca (Comité Nacional de Planeación, 1958). Incluso, Acevedo (2009) señala que para la época en la que se ejecutó la Misión Le Bret se encontró necesario

que “los planes de desarrollo se llevaran a cabo desde los organismos de planeación controlados por el Estado, es decir, se inicia la institucionalización de la tarea de planear” (pág. 294), aunque se continuaba contratando agentes externos para la elaboración de diagnósticos, lo que posiblemente se hacía por la falta de un capital intelectual que apoyara el proceso, tal como se comentó.

Resumiendo, las resistencias que pudieron presentarse frente a la práctica de la planeación fueron visibles con tomas de posición que cuestionaron el ejercicio de la planeación por la prevalencia de unos intereses partidistas en la conformación de las instituciones creadas para ella, y la inexistencia de un capital intelectual en los agentes que la conformaban, indispensables para viabilizar los análisis, discusiones y elecciones respecto a la economía colombiana. A pesar de esta carencia se reclamó la participación de agentes nacionales para la consolidación de planes, oponiéndose a la recepción de recomendaciones provenientes de agentes internacionales. Más que resistencias podrían verse como limitantes en el proceso.

Sin embargo, entre los agentes también hubo predisposiciones para asumir la dinámica de planeación que obedecen a una afinidad con las ideas económicas y políticas que esta implicaba, y “disposiciones modeladas”, inculcadas, aprendidas. Por un lado, las comisiones internacionales contaban con capital simbólico, un reconocimiento por su experticia que invitaba a aprender sus métodos, con mayor razón si se consideraba el tinte partidista en la toma de decisiones y la inestabilidad que ello generaba, como se señaló en la época para el caso específico de la educación. Por otro, la planeación se había ido inculcando de diversas maneras: capacitaciones, acompañamiento de expertos en las instancias de planeación, participación de agentes nacionales en el desarrollo de las misiones y divulgación de los informes producto de estas.

El acompañamiento de expertos fue además una alternativa frente a la falta de especialistas colombianos que tardaría algún tiempo en solventarse, dicha opción pensada desde la Misión Currie incluía procesos de formación para profesionales nacionales, con el objetivo de ubicarlos posteriormente en “estratégicas posiciones” que les permitieran “ejercer verdadera influencia”. Los agentes burocráticos, tanto internacionales como nacionales, reconocieron que debía hacerse de la planeación una práctica política, y con el tiempo fue incorporándose en esquemas de percepción, apreciación y acción, hasta lograr, de manera paulatina la institucionalización de la

planeación y la constitución de una base tecnocrática o intelectualidad técnica con la que dicha práctica se haría más que necesaria, propia del campo burocrático.

2.4 EL PLAN QUINQUENAL DE EDUCACIÓN

Martínez, Noguera y Castro (1988) sostienen que el ejercicio de planeación se fue paulatinamente vinculando a “cualquier intento global o particular de desarrollo”, por lo que dejó de hablarse de una planeación general y comenzó a “extenderse entre todas las actividades sociales, atravesándolas y penetrándolas hasta el punto de hacerse imprescindible” (pág. 13), como correspondió al caso de la educación. En la misma época en la que se iniciaban negociaciones con el CEH, y la CEPAL se disponía para emprender su misión, el General Rojas Pinilla en calidad de primer mandatario en alocución del 7 de julio de 1954, habló de programar “la transformación de todas las ramas educativas y culturales mediante un plan que fije cualitativa y cuantitativamente los objetivos por alcanzar anualmente” (Betancourt, 1984, pág. 15). Podría pensarse que sus intenciones eran tales, que los acuerdos que inicialmente se hicieron con el CEH, liderados por el entonces ministro de educación Daniel Henao Henao (febrero a julio de 1954), estaban dirigidos a la elaboración de un plan educativo, razón por la cual, a pesar de que la misión se amplió para abarcar un asunto general de desarrollo, brindó especial atención a la educación (Gómez, 2015).

Después del ministerio de Henao Henao, estuvo a cargo por poco más de un año (agosto de 1954 - agosto de 1955) Caicedo Ayerbe, quien como se comentó, hizo un gran esfuerzo por reformar la educación secundaria sin mucho éxito. Posteriormente llegó al cargo Gabriel Betancourt Mejía (agosto de 1955 - septiembre de 1956), un economista y administrador público de la universidad de Syracuse en Nueva York que recientemente se había desempeñado como secretario de la Comisión Económica (1948) y ministro plenipotenciario de Colombia en la Quinta Asamblea General de la ONU en Nueva York (1950) (Ocampo, 2002), reconocido como aquel que “inició la promoción de la idea de planeamiento integral de la educación en Colombia” (Sánchez, 1967, pág. 4)²⁹. Se habla de inicio, porque durante el desarrollo y culminación del Plan Quinquenal de Educación, entre 1956 y 1957, estuvieron a cargo del Ministerio apoyando la

²⁹ Después de ocupar el ministerio Gabriel Betancourt Mejía (conservador) dedicó algún tiempo a la promoción del planeamiento integral de la educación, inicialmente con la OEA y posteriormente con la UNESCO. Entre agosto de 1966 y septiembre de 1968 fue nombrado nuevamente ministro de educación por el presidente liberal Carlos Lleras Restrepo (Díaz, 1985).

elaboración del documento, Josefina Valencia de Hubach (septiembre de 1956 - mayo de 1957)³⁰ y Próspero Carbonell McAusland (mayo de 1957 - enero de 1958)³¹.

Inicialmente, la idea de planificación que expuso Betancourt para la educación estuvo anclada a los procesos que venían dándose en materia económica:

para el progreso armónico de los países han sido sistematizadas, especialmente en el campo económico, técnicas de planeación, que garantizan la mejor utilización de los recursos económicos para elevar el nivel de vida de la población. Estoy convencido de que la educación, tiene el mayor multiplicador económico, cultural y social y que por lo tanto, es indispensable adaptar las técnicas de planeación a la educación, para garantizarle al país que, en un determinado periodo de años, sea posible solucionar el problema de impartir la educación a toda la población colombiana y preparar en todos los niveles educativos el contingente humano que Colombia reclama para acelerar su progreso (Betancourt, 1984, pág. 48)

Este aspecto quedó confirmado en la concepción de educación que enmarcó el Plan Quinquenal en su versión final, entendiéndola como la base fundamental del desarrollo de los pueblos, “el mayor multiplicador cultural y económico de progreso” (Betancourt, 1984, pág. 13).

La iniciativa de un plan educativo fue presentada como ponencia por una delegación colombiana en la II Reunión Interamericana de Ministros de Educación (Lima - 1956) y adoptada unánimemente como recomendación para que todos los gobiernos americanos usaran “la técnica del planeamiento integral en la administración educacional” (Sánchez, 1967, pág. 4). Para dar curso a la recomendación, el mismo año se realizó en Bogotá el I Curso de Planificadores Latinoamericanos, en el que dicho ejercicio se definió como:

proceso continuo y sistemático en el cual se aplican y coordinan los métodos de la investigación social, los principios y las técnicas de la educación, de la administración, de la economía y de las finanzas, con la participación y el apoyo de la opinión pública, tanto en el campo de las actividades estatales como privadas, a fin de garantizar

³⁰ Josefina Valencia de Hubach fue reconocida por la promoción de la igualdad de derechos para las mujeres. Apoyó a Rojas Pinilla desde el principio de su dictadura y este la nombró miembro de la Asamblea Nacional Constituyente en 1954. Posteriormente fue designada gobernadora del Cauca en 1955 y ministra de educación en 1956, figurando como la primera mujer en ejercer dichos cargos en Colombia (Díaz, 1985).

³¹ Próspero Carbonell McAuslan (conservador) fue gobernador del atlántico entre 1952 y 1953 durante la dictadura militar, y fue nombrado ministro de educación iniciando el gobierno de la Junta Militar (Díaz, 1985).

educación adecuada a la población, con metas y en etapas bien determinadas, facilitando a cada individuo la realización de sus potencialidades y su contribución más eficaz al desarrollo social, cultural y económico (Betancourt, 1959, pág. 48).

En este mismo evento se reconocieron dos objetivos importantes del planeamiento integral: apoyar el desarrollo de los países y “convertir el factor humano de una nación en sujeto dinámico de su desarrollo” (Betancourt, 1959, pág. 23). Ese mismo año, en la IX conferencia General de la UNESCO (Nueva Delhi) el director general, el Sr. M. Adisheshiah felicitó la iniciativa del Plan Quinquenal “por adaptarse a la tendencia contemporánea de todas las naciones del mundo, en la tecnificación y diversidad en los tipos de educación” (Sierra, 2015, pág. 127).

Dadas las circunstancias, después de estos dos eventos, Betancourt conformó una oficina de planeación coordinada por Ricardo Diez Hochleitner, quien recientemente se había desempeñado como Coordinador Técnico de la División de Educación industrial y comercial del MEN (1954-1955), y de manera paralela a la coordinación de la oficina en mención, ejercía como jefe de la División de Enseñanzas Técnicas de la Organización de Educación Iberoamericana (OEI) en Bogotá y Madrid (1956 -1957). En la Oficina de planeación participaron además, 15 técnicos y 10 funcionarios administrativos (Sánchez, 1967), entre ellos: Simón Romero Lozano, especialista encargado de los asuntos concernientes al bachillerato; Joao B. Sales de Silva, en representación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), comisionado de la educación industrial; y José A. Rodríguez, de la UNESCO, delegado para la educación agrícola (Betancourt, 1984). Dicha oficina se legalizó el 6 de septiembre de 1957 a través del Decreto 0206, constituyéndose este como el primer resultado del Plan Quinquenal de Educación, después de su entrega oficial en junio del mismo año. Con ambos actos se le reconoció a Colombia como el primer país del continente en crear una oficina de planeación educativa y formular un plan educativo integral (Sánchez, 1967).

En el Plan Quinquenal de Educación se reconocieron como motivos tanto para la formulación de este como para la instalación de una oficina que se ocupara de dicho asunto, las “reiteradas recomendaciones hechas por diversas misiones técnicas y cómo responde a un imperativo del tiempo” (Sánchez, 1967, pág. 36). En cuanto a la Misión Currie se retomó su crítica a los “cambios abruptos en los programas y métodos, sin tener suficientemente en cuenta actividades anteriores o programas, o también la practicabilidad y consecuencias de la nueva orientación”, deficiencia que obedecía al

cambio frecuente de personal clave, y la carencia de objetivos claramente formulados, programas y métodos específicos (Betancourt, 1984, pág. 13). También se expuso que mientras Currie recomendaba establecer un equipo central de personal, adjunto al ministro, para asesorar y asistir el ejercicio de planeación, Le Bret, que publicó su informe de manera casi paralela a la entrega del Plan, llamó la atención sobre la necesidad de una “reforma profunda”, al igual que el establecimiento de un servicio de planeación educativa.

Pero la formulación del Plan también se justificó en respuesta a “un imperativo del tiempo”. En el documento se reconoció la necesidad de combatir la inestabilidad que puso a la educación “a la merced y vaivén del capricho personal” (Betancourt, 1984, pág. 17). Respecto al caso particular de la educación secundaria se habló de las 10 reformas hechas en los 25 años anteriores, advirtiendo que “ninguna de estas reformas, ni las 10 en total, han logrado remediar los problemas, ni contener el progresivo aumento de las deficiencias” (Betancourt, 1984, pág. 317). El documento reza que las reformas se aplicaron de manera apresurada, sin estudios previos y de manera parcial, un reclamo que ya había hecho Arango Ramos como ministro de educación en 1949 refiriéndose particularmente a la educación secundaria:

Desde el año 1938, fecha en que fue creado el Departamento de Educación Secundaria, se han venido dictando una serie de disposiciones para reglamentar la segunda enseñanza del país (...) es evidente que es en ocasiones difícil encontrar exactamente lo reglamentario acerca de un punto dado. Sucede también que algunas de estas disposiciones son contradictorias y otras vagas, creando confusión en los colegios (Ministerio de Educación Nacional, 1949, pág. 27).

Incluso, este tipo de situaciones habían prendido las alarmas sobre la necesidad de una reforma, por lo menos, en lo que competía a la educación secundaria. Azula Barrera en calidad de ministro de educación en 1951, manifestó que su dependencia estaba “interesada en poner término al mal, endémico ya, de la anarquía en los planes de bachillerato” (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. 24), y al respecto explicó:

no significa que el Gobierno descuide el problema básico y urgente de una reforma sustancial del bachillerato. Todo lo contrario. El Ministerio estudia actualmente, con la colaboración del Consejo Superior de Educación, (...) una enmienda a fondo de los sistemas y programas existentes, así como de la inspección, de los textos y de la estadística, para ponerle fin a la inestabilidad en que hemos venido debatiéndonos

angustiosamente durante los últimos cuatro lustros (Ministerio de Educación Nacional, 1951, pág. VI).³²

Estas deficiencias (identificadas por agentes nacionales e internacionales), soportaban la necesidad manifiesta en el Plan Quinquenal (y en el informe de la misión Lebret) de una “reestructuración total”, en tanto la realidad educativa no constituía un sistema orgánico en el que se relacionaran y coordinaran los diversos niveles y tipos de enseñanza (Betancourt, 1984, pág. 55). En ese orden de ideas, el Plan se propuso como objetivo lograr una planeación cualitativa y cuantitativa para cada una de las ramas educativas, pensándolas como “un todo, compuesto de diversos niveles y tipos”, lo que implicaba hacer unas reformas básicas generales, planear cada una de las divisiones o servicios educativos, organizar la administración nacional y departamental de la educación, y establecer medidas de carácter económico que posibilitaran llevar a cabo la propuesta³³ (Betancourt, 1984, pág. 31).

Propuestas para la educación secundaria y sus segmentos

A pesar de los insumos que proporcionaron las misiones respecto al estado de la educación, para la elaboración del Plan Quinquenal se realizó un diagnóstico actualizado con datos de 1955 en el que se encuentran coincidencias con lo registrado en los informes de las misiones Currie y Lebret. Respecto a la educación secundaria se señaló baja cobertura consecuente con el número de egresados de la educación primaria, altos porcentajes de deserción y bajos porcentajes de graduación. En la identificación de causas concordó con las enunciadas en el informe Lebret: costos elevados, desadaptación a las necesidades individuales y sociales, y falta de orientación vocacional. Es importante anotar respecto al tema de la deserción, que se identificó como un fenómeno necesario: “en todo bachillerato bien estructurado y que realice sus propias finalidades a cabalidad debe operarse una progresiva selección que sólo permita

³² Los problemas que se habían venido presentando insistentemente durante la primera mitad del siglo en la educación secundaria, habían sido la principal razón para que en este periodo se crearan dependencias que se ocuparan de su óptimo desarrollo. Por ejemplo, con el Decreto 1163 de 1941 se creó el Consejo Técnico Nacional de Enseñanza Secundaria, “llamado a estudiar la organización nacional de la enseñanza secundaria y la particular de los colegios, los planes, programas y métodos, especialmente la adaptación de estos a la realidad y conveniencia del país” (Nannetti, 1941, pág. 25). Poco después, a través del Decreto 2261 de 1947, se reorganizaron las dependencias del MEN y se crearon: el Consejo Superior Permanente de Educación Nacional, para asegurar la mejor orientación y continuidad de los fines de la educación nacional; y la Sección de Pénsumes y Programas en cuatro departamentos pedagógicos: El de enseñanza primaria, el de secundaria, el de normalista y el vocacional (Ministerio de Educación Nacional, 1947).

³³ A propósito, quedó estipulado por Decreto 2364 de 1956 que los departamentos y municipios destinarían para educación un 25% y un 10% respectivamente, sobre la base de los aumentos presupuestales, y además se creó por Decreto 2113 de 1956 el Banco Educativo.

concluir a los dotados de las capacidades y vocación para los estudios que este tipo de educación exige” (Betancourt, 1984, pág. 253). Punto seguido se aclaró que aunque existían otros segmentos de la educación secundaria que vendrían bien para quienes no encontraban afinidad en el bachillerato, no eran tenidos en cuenta por los desertores, al ser considerados de menor jerarquía y de organización deficiente. A través del documento se intentó mostrar el “éxodo del bachillerato” no como “un fracaso y una frustración de graves consecuencias para el individuo y la sociedad, sino un tránsito a otra forma de educación, el descubrimiento de la verdadera vocación y la corrección de un desacierto” (Betancourt, 1984, pág. 253).

Esos otros segmentos de la educación secundaria también fueron diagnosticados y con base en dicha acción se señalaron sus principales dificultades. En el caso de la educación industrial y en concomitancia con Currie y Lebret, se encontraron inconvenientes para satisfacer las necesidades del sector, que para la fecha eran de aproximadamente 3000 nuevos operarios calificados por año con tendencia al aumento, de los cuales la modalidad sólo cubría el 20%. En la comercial, y coincidiendo con lo reportado en los informes de Currie y Lebret, se señaló una oferta mayoritariamente privada (de 329 instituciones tan solo 29 eran oficiales: 7 nacionales, 21 departamentales y 1 municipal), y una matrícula en aumento (14678 estudiantes entre 1952 y 1956). Al respecto se anotó que:

la demanda proviene de todas las capas sociales, pero especialmente de las clases menos pudientes económicamente (...). Las carreras cortas y lucrativas tienen predilección en las ciudades populosas por parte de quienes no pueden sufragar los gastos de largos estudios, los padres de familia y los jóvenes están prefiriendo los estudios que permitan con cierta rapidez y a bajo costo, el acrecentamiento de la economía familiar (Betancourt, 1984, págs. 353-354).

Por otro lado, es importante anotar la insistencia que se hizo a través del Plan Quinquenal en reconocer la diferencia entre secundaria y bachillerato, siendo el último solo uno de los segmentos (académico, general, y de fines universitarios) con los que contaba la secundaria. Se afirmó que emplear dichos términos sinónimamente develaba “la vieja concepción sobre la educación secundaria, que ha debido ser fundamentalmente transformada, ante la necesidad de democratizar la enseñanza y lograr por medio de ella la preparación suficiente que exigen las diversas actividades de la sociedad contemporánea” (Betancourt, 1984, pág. 274). También se denunció que la

prevalencia del bachillerato imposibilitó el acuerdo sobre la naturaleza y fines del mismo, descuidó la organización de otros segmentos de la educación secundaria, procuró que el bachillerato absorbiera la casi totalidad de los egresados de la primaria y desvirtuó los estudios de carácter manual y técnico por “una falsa concepción que clasifica las profesiones en dignas e indignas, cargando el acento sobre las predominantemente académicas” (Betancourt, 1984, pág. 275).

En aras de fomentar la claridad, se definió la educación secundaria, también denominada media en el Plan Quinquenal³⁴, como aquella que después de la educación primaria, tenía como fin “la apropiación por parte del educando de contenidos culturales básicos y la preparación, bien para el ejercicio inmediato de una actividad profesional útil al individuo y a la sociedad; o bien, para la eficiente prosecución de estudios superiores” (Betancourt, 1984, pág. 255). Dicha definición implicaba la necesidad de generar (o validar) diferentes segmentos de educación secundaria que pudieran responder a las variadas finalidades que se le asignaban. Lo ideal sería que dichos tipos de secundaria confluyeran en un mismo establecimiento con planes de estudios flexibles, materias comunes y opcionales, que permitieran el tránsito fácil del uno al otro según “las verdaderas tendencias, aptitudes e intereses del estudiante” (Betancourt, 1984, pág. 257). Entendiendo la dificultad para materializar dicha opción se propuso diversificar los planteles, planes y programas de estudio, sin que tal separación significara “una desconexión ni una yuxtaposición perjudicial” (Betancourt, 1984, pág. 257).

La reforma para la educación secundaria indicó (o reiteró) su división en dos ciclos: uno fundamental o de orientación, y otro superior o de determinación, cada uno con una duración de tres años. El primer ciclo tendría unas “derivaciones”: escuelas industriales, comerciales, y vocacionales agrícolas, esto con el fin de que quienes “no quieran o no estén en posibilidades de cursar el ciclo superior de la secundaria, adquieran un adiestramiento de carácter predominantemente práctico que les permita ejercer una actividad lucrativa inmediata” (Betancourt, 1984, pág. 57). Además de que la división había sido ya propuesta (con algunas variaciones), implementada, rechazada y repensada en Colombia, también había sido recomendada en el Seminario

³⁴ Esta denominación de educación media se acordó en el Seminario Interamericano de Educación Secundaria reunido en Santiago de Chile entre diciembre de 1954 y enero de 1955, para referirse a toda educación ofrecida a los adolescentes entre los 12 y los 18 años de edad, fuera esta enseñanza general, de comercio, agricultura, Bellas Artes, y escuelas técnicas o vocaciones de cualquier género (Cubillos, 2007, pág. 186).

Interamericano de Educación Secundaria (Chile – 1954-1955)³⁵. Sus justificaciones en el Plan Quinquenal eran las de antaño: disminuir la deserción y ofrecer una formación secundaria mínima (Betancourt, 1984).

Así como se asignó un propósito a la educación secundaria, se asignaron propósitos a cada uno de sus ciclos, con ello la propuesta de división adquiriría una característica particular: la orientación vocacional. El primer ciclo (fundamental o de orientación) tendría como objetivo continuar e intensificar la educación obtenida en la primaria, y descubrir las tendencias vocacionales y capacidades de los estudiantes para orientarlos al tipo de enseñanza correspondiente. Al segundo ciclo (superior o de determinación) se le asignó como objetivo “intensificar la formación por medio de una relativa fundamentación y especialización del saber y dotar al estudiante de las herramientas humanas y científicas necesaria para la prosecución de estudios superiores o la incorporación inmediata en la sociedad” (Betancourt, 1984, pág. 273).

Al terminar el primer ciclo se otorgaría un certificado que posibilitaría el ingreso al ciclo superior (en el caso del bachillerato, al segundo ciclo en sus modalidades humanística o científica; en el caso de la educación comercial, a los institutos de comercio o de idiomas; y en el caso de la educación industrial o agrícola, al respectivo ciclo superior o a las normales rurales urbanas) o el traslado a alguna otra rama de la secundaria (aplicable únicamente para quienes cursaran el bachillerato), esta última opción de transición había sido intentada con adecuaciones a la educación comercial, industrial y agrícola durante la hegemonía liberal entre 1939 y 1941, y recomendada por Le Bret. El segundo ciclo en cualquiera de sus segmentos conduciría a un nivel de educación superior diferenciado: los egresados del bachillerato podrían continuar en cualquier facultad universitaria; los de los institutos de comercio, a derecho, ciencias económicas, administración pública e institutos técnicos superiores; los de idiomas, a las facultades de Filosofía y Letras; los de los institutos industriales, a todas las ramas de la ingeniería; los de las normales agrícolas, a agronomía, veterinaria y zootecnia, y a los institutos técnicos superiores (Betancourt, 1984).

³⁵ Según la propuesta del Seminario el primer ciclo sería una continuación y aplicación de la educación general impartida en la primaria, debería abarcar por lo menos la educación hasta los 14 o 15 años, y acentuar la exploración de las aptitudes e intereses de los jóvenes a fin de orientarlos hacia el segundo ciclo de la secundaria o hacia otras “escuelas de enseñanza media”. El segundo ciclo, de características generales, no propendería hacia ninguna especialización, pero podría tender a la intensificación mediante cursos opcionales o facultativos que concordarían con los intereses, aptitudes y/o necesidades del estudiante (Arce, 2011, pág. 43).

Ahora bien, aunque al bachillerato no le correspondía desarrollar las destrezas técnicas sino formar los cuadros medios cultos del país, se esperaba que por medio de la fundamentación y motivación de la cultura general contribuyera a la estructuración técnica de las juventudes diversificando el segundo ciclo en humanidades y ciencias, sin que ello significara hacer una “síntesis de todas las ramas de la secundaria”. En esta diversificación del segundo ciclo del bachillerato pueden encontrarse similitudes, pero también particularidades, respecto a la recomendada por Le Bret quien proponía además de la opción clásica y científica, la técnica. La diversificación de la educación secundaria, por su parte, una opción que se intentaba desde principios del siglo, se encontró necesaria en tanto para la época el saber resultaba “extenso” y la población “heterogénea” (Betancourt, 1984, pág. 272).

Para la educación industrial se propuso, con la colaboración del MEN y del Ministerio del Trabajo y de las Industrias, la creación de una Comisión Nacional de Aprendizaje Industrial, cuyo objetivo sería "presentar al gobierno un plan de colaboración de los sectores económicos para el desarrollo de la formación profesional, principalmente en lo que se refiere a la organización del aprendizaje y de la capacitación técnica de los trabajadores" (Betancourt, 1984, pág. 325). Otro elemento que puede identificarse, con mínimas diferencias en las recomendaciones de Currie y Le Bret respecto a la definición de mecanismos de cooperación del sector educativo, industrial y productivo. De hecho, para Psacharopoulos, Vélez y Zabalza (1986), Currie sentó las bases de esta iniciativa materializada con la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

También se habló de dictar un estatuto orgánico para ampliar las disposiciones de la Ley 143 de 1948 (por la cual se organizó la enseñanza técnica), su objetivo sería adaptar la organización de la formación profesional a las exigencias de la industrialización y del desarrollo económico del país, hacer un compendio de las disposiciones legales existentes al respecto, y establecer aquellas que se hicieran necesarias. Se esperaba con el estatuto definir la naturaleza, finalidad y extensión de la formación profesional, estipular la inspección y los planes de estudio.

En el estatuto, la educación industrial debía quedar organizada en dos ciclos. El primer ciclo tendría cuatro modalidades de curso: el preparatorio con duración de un año para completar los conocimientos fundamentales de los aspirantes a la enseñanza industrial; el industrial para la formación profesional de personal ejecutivo requerido por las industrias; el artesanal para la preparación de trabajadores de las actividades

características; y el de aprendizaje destinado a la formación profesional de jóvenes vinculados a empresas bajo contrato de aprendizaje, estos tres últimos con duración de tres años. Al terminar el curso industrial el título sería de operario calificado, al terminar el curso de aprendizaje o artesanal el título sería de operario especializado.

El segundo ciclo tendría tres modalidades de curso: técnico para los egresados de primer ciclo (de enseñanza Industrial o de bachillerato) con duración de tres años; para personal al mando con extensión de un año como preparación de cuadros medios de la industria; y de recursos pedagógicos con extensión de un año para personal docente de las distintas modalidades de curso de formación profesional. Al terminar el primer curso el título sería de técnico, al terminar el curso destinado a personal de mando el título sería de contraamaestre, y al terminar el curso pedagógico se concederían los títulos de instructor o de profesor según la naturaleza del mismo. Los cursos técnicos de acuerdo con el Decreto 0019 de 1957 se articularían con los cursos universitarios.

Como queda en evidencia, la educación industrial no estaba pensada únicamente para quienes pretendían continuar estudios universitarios, contemplaba la necesidad de formación de trabajadores en ejercicio, otra coincidencia con las recomendaciones hechas por Leuret. En esa misma dirección se insistía en la elaboración de un plan de emergencia para la formación y perfeccionamiento acelerado de la mano de obra a través de cursos rápidos, por correspondencia, por radio, por televisión y la preparación y distribución gratuita de manuales técnicos, esto con el fin de aumentar "la productividad de los trabajadores teniendo en cuenta los planes de desarrollo económicos del país y la necesidad de elevar de vida las clases obreras" (Betancourt, 1984, pág. 334).

Como mecanismos para aumentar la eficacia de los planteles de educación industrial se propuso entre otras cosas seleccionar a los aspirantes mediante prueba de conocimientos y aptitudes, organizar la orientación profesional, analizar las causas de deserción escolar, impulsar la instalación de asociaciones de exalumnos para conocer sus problemas en la vida profesional, buscar mayor número de becas con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), hacer una propaganda eficiente de la enseñanza industrial con el fin de interesar a los jóvenes en el aprendizaje de oficios y vencer los prejuicios respecto a las profesiones manuales. También se esperaba actualizar los planes de estudio incluyendo asignaturas comunes al bachillerato y propias de la formación específica, entendiendo que: "los cursos

industriales exigen la creación de las prácticas de taller y de las materias correlacionadas (matemáticas, ciencias, dibujo, tecnología) sobre las de cultura general; en los cursos técnicos deben ser consideradas como más importantes las asignaturas que se destinan a la preparación técnico científica" (Betancourt, 1984, pág. 343).

En cuanto a la educación comercial, se acordó mantener la división en las tres categorías establecidas en el Decreto 686 de 1952: enseñanza general apta para egresados de la primaria y del primer ciclo del bachillerato, conducente al título de mecanógrafo, mecanotaquígrafo, secretario general, y contador comercial, con posibilidad de continuar estudios de carácter universitario; enseñanza superior que otorgaba título de experto en comercio y técnico en comercio; y enseñanza universitaria para optar al título de técnico en comercio especializado, licenciado en ciencias económicas y contador juramentado. Respecto a la articulación con otras modalidades de la educación secundaria se encontró conveniente que estas incluyeran en su plan de estudios algunas asignaturas de carácter comercial para ser cursadas en forma opcional. También se pensó en la formación de personas que ejercían este oficio para su cualificación a través de cursos regulares, complementarios o de perfeccionamiento, y libres o de capacitación (Betancourt, 1984).

Se propuso la creación de una dependencia especial del MEN para la dirección de la educación comercial, que aunque sujeta a un organismo superior, mantuviera la suficiente autonomía y recursos para ejecutar planes, supervisar, y elaborar los programas de estudio en articulación con la banca, el comercio y la administración. Se planteó además la necesidad de generar registro y seguimiento de alumnos, con el fin de tener información fidedigna sobre el empleo que desempeñaban y la eficacia de su labor, y obtener conclusiones respecto a la bondad de los planes y programas o recomendar sus ajustes y revisiones.

Otro tema importante en el Plan Quinquenal fue el de la orientación vocacional, recientemente atendido por los Institutos de Estudios Psicológicos y de Orientación Profesional creados a través del Decreto 357 de 1954. Para la intervención de estos en el bachillerato se propuso superar la idea de orientación a través de pruebas, test o procedimientos psicométricos, que si bien eran importantes, se consideraban de valor relativo para los adolescentes que se encontraban en "la edad de las mayores contradicciones"; el ideal era conocer las actitudes y tendencias poniendo al estudiante en contacto con la experimentación en diversas ramas. Se entregaron además una serie

de recomendaciones que implicaban seguimiento desde la primaria, formación de psicólogos para el acompañamiento, cooperación por parte de todos los docentes, excursiones vocacionales, e incremento de enseñanzas intuitivas para poner a prueba las capacidades e intereses de los estudiantes.

Un asunto neurálgico, no en la presentación del Plan Quinquenal, sino en el devenir de la educación secundaria en Colombia, fue expuesto en el documento como la “oficialización” de la misma. Se planteó la opción de que el Estado asumiera la enseñanza secundaria en su totalidad, evitando "los abusos, la mercantilización de la enseñanza, la clasificación de los colegios en aristocráticos y no aristocráticos, la excesiva autonomía que escapa a todo control, la progresiva proliferación de colegios fundados con el criterio de obtener la máxima ganancia con el mínimo de inversión" (Betancourt, 1984, pág. 312). Sin embargo, al reconocer que la oferta privada era conveniente, necesaria y aconsejable, por haberse desarrollado también de maneras positivas, se sugirió que el Estado asumiera la responsabilidad de la orientación y ofreciera los servicios que la iniciativa privada no podía atender. Para controlar la oferta privada, se insistió en que el Estado fijara condiciones para la fundación de nuevos planteles, un plan de estudios mínimo, y una síntesis de los resultados que deberían obtenerse en cada año, reservándose el derecho de ejecutar las pruebas finales y expedir los diplomas de bachiller. La inspección a los planteles privados se mantendría solo en caso de anomalías o por solicitud de las instituciones.

De las reformas propuestas, la que se da con mayor celeridad es la de la constitución de la Comisión Nacional de Aprendizaje Industrial, que amparada en el Decreto Ley 118 de 1957, se creó bajo la denominación de Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), para cuyo funcionamiento, determinados “patronos” destinarían el 1% de su nómina mensual de salarios. Las reformas planteadas para la educación secundaria fueron discutidas en el primer Seminario de Rectores de Colegios Nacionales de Bachillerato celebrado en enero de 1958, el evento tenía como propósitos: 1. Orientar el desarrollo de las instituciones desde lo administrativo y pedagógico; 2. Planear las reformas educativas proyectadas por el Ministerio; 3. Estudiar problemáticas propias; y 4. Otorgar bases para las resoluciones que dictaría el Ministerio respecto a la reglamentación de la secundaria. Es importante anotar que la “modalidad” de Seminario se empleó con el fin de apartarse, como se consignó en la Memoria del MEN al

Congreso de 1958 “del cabildo abierto y de la acalorada discusión de los círculos políticos” (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 71).

Nieto Caballero, informó en la Memoria del MEN al Congreso de 1958, que los dos principales problemas discutidos en el seminario fueron: 1. Considerar que si bien el bachillerato de seis años otorgaba un diploma exigido para ingresar a la universidad, su orientación no debería estar dirigida exclusivamente para el acceso a esta, y en cambio le correspondería brindar al estudiante “una cultura general que le permitiera vivir decorosamente” (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, págs. 70-71); y 2. La existencia de visiones polarizadas respecto a esta enseñanza: “quieren los unos buscar la especialización prematura que desde los primeros años oriente al individuo hacia una determinada carrera. Los otros aspiran a dar a lo largo de los seis años una formación de cultura general, intensificando apenas en los años V y VI aquellas materias por las cuales los distintos grupos de alumnos sienten predilección”. Nieto señaló además que dichas circunstancias no eran exclusivamente debatidas en nuestra nación, en ese momento eran “tema de discusión en todos los países” (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 71).

En el marco del seminario se consideró la posibilidad de un bachillerato que no fuera únicamente académico, que brindara espacios en los que se intensificaran determinados saberes y en el que independiente de cualquier elección, todos los estudiantes accedieran a unos mínimos comunes:

La verdad es que no puede pensarse en un bachillerato de tipo puramente académico, pues la ciencia reclama sus derechos en un mundo que ella viene transformando (...). Pero nos parecía un error llegar a una especialización prematura, y de ahí el que pueda buscarse en los últimos años del bachillerato, no propiamente una bifurcación sino una intensificación de determinadas materias, intensificación que no ha de oponerse a que todo estudiante reciba a lo largo de los seis años de estudios idénticos elementos básicos de cultura general, lo mismo en ciencias que en letras (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 71).

Finalmente, y aunque la orientación del bachillerato fue ampliamente discutida en el Seminario, no se llegó a ningún consenso y se concluyó entonces que se seguirían las recomendaciones del Plan Quinquenal, que coincidían nuevamente en dividir la educación secundaria en dos ciclos para su aplicación, inicialmente, en colegios piloto aprobados en 1958. Estos también habían sido estipulados en el Plan Quinquenal como

medida para que las reformas no fueran “precipitadas sino producto de una experiencia contrastada”, eran entendidos como instituciones en las que se realizaría “esa experimentación sin peligro de improvisaciones ni cambios continuos de índole general más perturbadores” (Betancourt, 1984, pág. 70).

Recapitulando, la práctica de la planeación que venía intentándose desde el ámbito económico se encontró también necesaria para la educación, de cierta manera por recomendación de las misiones, pero también por esa percepción que se tenía respecto al “desorden” y la “improvisación” en la resolución de los asuntos educativos, de manera específica la secundaria. No es un asunto menor que quien acometiera la práctica desde su cargo como ministro, fuera economista y se hubiera desempeñado en organismos internacionales inculcando percepciones y apreciaciones que lo disponían a actuar en consecuencia. Ya no se trataba de una propuesta venida del exterior, tanto así, que a pesar de contar con diagnósticos elaborados por las misiones Extranjeras, para la consolidación del Plan se elaboró una nueva valoración del estado de la educación.

La valoración no mostró un estado de la educación secundaria favorable ni diferente al diagnosticado por las misiones, lo que resulta preocupante en tanto la primera contaba con datos de 1947 y la última con datos de 1955, y hace visibles no solo las condiciones difíciles sino inamovibles por las que atravesaba. Atendiendo a la situación de la educación y de las condiciones económicas del país, “el planeamiento integral” se hizo no solo pertinente sino estratégico en la consecución del desarrollo, el Plan Quinquenal se erigió soportado en la idea de que educar significaba acelerar el progreso, y en ese orden todos debían ser educados.

Respecto a la educación secundaria dos ideas fueron y serían importantes para la transformación de su estructura. Primero, se dio por sentado que el bachillerato no era más que un segmento junto a los de educación industrial, agrícola y comercial, aclaración que condujo a la validación de los segmentos de formación práctica como parte del nivel y a la reconsideración de esas concepciones que las clasificaban como “indignas” respecto a las predominantemente académicas. Segundo, se definió por primera vez como propósito para la secundaria, más de una década después de que se hubiera insinuado por el ministro liberal Nannetti Cárdenas además de la apropiación de contenidos culturales, la formación para el ejercicio inmediato de una actividad profesional, o para la prosecución de estudios superiores.

La propuesta que se estableció en el Plan para ser ejecutada en los cinco años siguientes partía de una estructura de la educación secundaria segmentada horizontal y verticalmente, lo que incluía aceptar diferentes “ramas” de educación secundaria (bachillerato clásico, industrial, agrícola y comercial) divididas en dos ciclos. Particularmente para el bachillerato, el primer ciclo posibilitaría el tránsito al segundo ciclo de la educación industrial, agrícola y comercial, y su segundo ciclo se bifurcaría en humanidades y ciencias). La propuesta tenía y marcaría una clara tendencia a la diversificación, en la que era importante: 1. Fortalecer los segmentos de la secundaria diferentes al bachillerato clásico; 2. Establecer como parte de los propósitos del primer ciclo la orientación vocacional; 3. Facilitar los tránsitos de un segmento a otro atendiendo al proceso de orientación vocacional y después de certificar el primer ciclo; y 4. Proponer alternativas de educación superior para cada segmento completando, fortaleciendo y culminando un proceso de formación profesional.

En ese orden de ideas, se plantearon para los segmentos de educación industrial y comercial mecanismos para su organización, control y fortalecimiento. Se intentó organizar la multiplicidad de instituciones y cursos, y en consecuencia, definir las titulaciones y las trayectorias posibles. En este punto es importante mencionar que el afán por establecer mecanismos de formación para el trabajo, y de integrarlos en una estructura que resultó tan difícil de transformar, fue lo que procuró durante la primera mitad del siglo XX tantos intentos con los que se entiende la percepción de “desorden” que por la época se percibía. El modo en el que se pensaba sobre estos segmentos develaba la preocupación por abonar el camino para la formación de trabajadores, incluso en ejercicio, se trataba de avanzar en una formación que aportara al desarrollo productivo y económico del país.

Vale la pena anotar que las segmentaciones sobre las cuales se había experimentado de varias maneras en Colombia durante la primera mitad del siglo constituían un acumulado importante respecto al cual se podían hacer nuevas propuestas, tal como sucedió con el Plan Quinquenal. Además, en esta oportunidad los diagnósticos y recomendaciones se inclinaban a la consolidación de este tipo de planteamientos, que incluso en eventos para la región latinoamericana se habían reconocido como idóneos (Seminario Interamericano de Educación Secundaria, Chile – 1954).

2.5 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO

Las transformaciones que se plantearon para la estructura de la educación secundaria a través del Plan Quinquenal de Educación pueden ser vistas como agenciamiento en un campo burocrático, lo que implica para la circunstancia estudiada tener presentes tres elementos: 1. Se articularon al campo agentes internacionales especializados que ocuparon posiciones dominantes por la manera en la que fueron constituidas y por situaciones políticas particulares del país, cuya toma de posición fue consecuente con discursos generalizados sobre desarrollo y economía que atravesaron los asuntos educativos; 2. El campo al que se articularon fue históricamente construido, determinadas relaciones de fuerza y de sentido habían configurado el estado del mismo y dejado, para el caso particular de la educación secundaria, una serie de asuntos en debate, un espacio de posibilidades para la reforma en cuestión; y 3. El campo fue conformado además por otros agentes burocráticos nacionales cuyas disposiciones y predisposiciones pudieron jugar en contra o a favor de la transformación del campo escolar. Así las cosas, los cambios para la educación secundaria a los que se hace alusión no pueden ser vistos por fuera del campo ni excluyendo a los agentes implicados en el mismo.

Los agentes internacionales especializados tienen un reconocimiento que supera fronteras, las facultades que a ellos se les confiere han sido acordadas tácitamente por los países con los que han establecido algún tipo de relación, y este capital simbólico con el que cuentan les garantiza una posición dominante en el campo burocrático nacional, espacio en el que además de ser reconocidos son identificados como un tercero que sin tendencia partidista puede dirimir el curso de determinadas políticas. El BIRF y la CEPAL, tenían preocupaciones particulares desde donde tomaban una posición, el asunto que las convocaba era el desarrollo ligado principalmente a la economía. El gobierno colombiano, en su momento, estableció relaciones con estas comisiones persiguiendo la promesa del desarrollo económico de la nación. Con el BIRF la relación se estableció a través de un préstamo, y con la CEPAL a través de su pertenencia como país miembro, en ambos casos hubo una disposición a entrar en el juego, una creencia respecto a lo que se ponía en juego y una aprobación de sus reglas³⁶. De tal manera, los agenciamientos especializados a través de las misiones contaron no solo con la aprobación, sino con el reconocimiento del Estado, en cuyo caso, los

³⁶ Bourdieu (2014) se refiere a las reglas en un campo, como regularidades implícitas “ignoradas la mayor parte del tiempo por los jugadores, dominadas en la práctica sin que los jugadores sean capaces de explicitarlas. No son estables, a diferencia de las reglas del juego; ni son externas al juego. Las normas según las cuales el juego se juega son ellas mismas producto del juegos” (pág. 136).

diagnósticos y las recomendaciones que de las últimas se desprendieron, contaron como percepciones y apreciaciones legítimas.

Ahora bien, con dichos diagnósticos (que ubicaron a Colombia como un país “subdesarrollado”) se recomendó aprovechar los recursos disponibles a través del ejercicio de la planeación en tanto estrategia para promover el desarrollo. El ejercicio de la planeación y con ella los arreglos dirigidos al desarrollo económico, que implicaban además la educación, fueron “aceptados” por determinados agentes burocráticos, tomaron un sentido preferentemente positivo, de manera que posiblemente se encuentre cierta adhesión de las políticas nacionales a las perspectivas propuestas por las comisiones. Se hace referencia a una “aceptación” que “resulta del acuerdo inmediato de las estructuras objetivas con las estructuras cognoscitivas, (...) ejercida simplemente por el orden de las cosas.” (Bourdieu & Wacquant, 1995, pág. 120), una “aceptación” agenciada no necesariamente de forma consciente, en tanto logra anclarse “en lo más profundo del cuerpo, donde se interiorizan los esquemas de acción, de percepción y de apreciación, es decir, los esquemas del habitus”. (Poupeau, 1999, pág.5, citado por Gutiérrez, 2004, pág. 293).

La planeación, el desarrollo económico y la educación como vía para dicho desarrollo hicieron parte de un discurso dominante evidente en la toma de posiciones de los agentes internacionales especializados y misiones legítimas y legitimadas, que como se ha enunciado, no pueden leerse por fuera de un campo. En dicho campo, las relaciones que establecieron agentes burocráticos nacionales, entre ellos y con los agentes internacionales especializados configuraron condiciones para emprender la planeación a través de la creación de instancias específicas (como fue la Oficina de Planeación en 1951), pero también de las convicciones alrededor de la práctica. Fueron visibles disposiciones de parte de agentes particulares debidas posiblemente a sus trayectorias (como sucede para el caso particular de la educación con Betancourt), y/o a los procesos de inculcación por agenciamientos especializados.

En este contexto, es probable hablar de una adhesión práctica³⁷ a las formas de percepción, apreciación y acción que abanderaban las comisiones internacionales, posible por la complicidad (no necesariamente voluntaria o consciente) de los agentes

³⁷ Bourdieu (1999) se refiere a una “adhesión (forzada) de aquellos que, por ser productos dominados de un orden dominado por las fuerzas que se amparan en la razón (como las que actúan mediante los veredictos de la institución escolar o las imposiciones de los expertos económicos), no tienen más remedio que otorgar su consentimiento a la arbitrariedad de la fuerza racionalizada” (pág. 112).

burocráticos nacionales, por una “presión tácitamente consentida (...) originaria entre las estructuras cognitivas y las estructuras objetivas de las que son producto” que puede darse por sentada en tanto “las tendencias inmanentes del orden establecido vienen continuamente por delante de las esperanzas espontáneas dispuestas a desvanecerlas” (Bourdieu, 2013, pág. 18). Es importante aclarar que las disposiciones que los inclinaron a esta adhesión se fueron construyendo a través de la inculcación, los agentes “en tanto organismos socializados, están dotados de un conjunto de disposiciones que implican, a la vez, la propensión y la aptitud para entrar en el juego y para jugarlo” (Bourdieu, 2013, pág. 61). Se trata de disposiciones, estructuras cognitivas que “no son formas de la conciencia” por lo que la adhesión “no puede ser comprendida como sumisión mecánica a una fuerza ni como consentimiento consciente a un orden” (Bourdieu, 1997, pág. 118).

Ahora bien, en el uso extendido de la planeación, por determinados agenciamientos se pensó vincular la práctica en el sector educativo. En esta iniciativa es importante revisar la toma de posición de las misiones, en tanto parte de la justificación del ejercicio se hizo en reconocimiento de lo que las mismas habían planteado. Independientemente del propósito con el que se llevaron a cabo, las misiones Currie y Lebret hicieron un diagnóstico de la educación en Colombia con el que se atrevieron a dar recomendaciones que revirtieran en el desarrollo, principalmente económico de la nación, toma de posición con la que la educación se mostró como un factor preponderante, principalmente en el nivel de educación secundaria con el desarrollo de segmentos para la formación práctica, entre los que se consideraba el industrial, el comercial y el agrícola.

Aunque el documento del Plan no especificó la manera en la que los diagnósticos y recomendaciones puntuales de las misiones Currie y Lebret afectaron la formulación del Plan Quinquenal de Educación, Helg (2001) afirma que para su elaboración se incluyeron dichos informes (el de Lebret se revisó en versión inédita terminada durante 1956, pues su publicación se hizo hasta 1958). De hecho, Nieto Caballero anotó un año después de la publicación del Plan, que las direcciones en que habían avanzado tanto este como los informes, permitieron la proposición de “soluciones semejantes”, y que estas solo se habían convertido en “realizaciones efectivas”, por intermedio de los expertos nacionales y extranjeros que conformaron la oficina de planeación (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 66).

Esa posibilidad de encontrar “soluciones semejantes” como lo planteó Nieto Caballero en 1958, tiene asidero en los mismos tres elementos que se plantearon al principio de este apartado: 1. El capital de reconocimiento con el que se posicionaban los agentes internacionales especializados y sus misiones en un campo tensionado por las oposiciones entre liberales y conservadores; 2. La construcción histórica del campo en el que luchas anteriores habían dejado un espacio de posibilidades alrededor de determinados asuntos sobre la educación secundaria que las misiones ponían en vigencia y potenciaban; y 3. La disposición de agentes burocráticos para entrar y jugar el juego propuesto por los agentes internacionales especializados y sus misiones. Abordado ya el tema de la posición de los agentes internacionales especializados en el campo es menester sintetizar los otros dos elementos.

Los diagnósticos y recomendaciones de las misiones sobre los asuntos educativos tuvieron lugar en un espacio que venía presentando determinadas tensiones al respecto. Algunas de las problemáticas y alternativas habían sido discutidas previamente por agentes burocráticos nacionales, y reconfirmadas con los diagnósticos hechos para el Plan Quinquenal: es decir, hicieron “existir como síntoma lo que existía como malestar”, con ello “se sabe lo que se tiene, y (...) se sabe lo que hay que hacer” (Bourdieu, 2014, pág. 90). Entre esos asuntos que se habían planteado antes pero que también se anotaron en las misiones y el plan, están: la baja matrícula y la deserción en la educación secundaria, la inestabilidad en sus planes y programas, la prevalencia de una secundaria clásica y academicista en detrimento de otras opciones, la desarticulación entre opciones de educación industrial y las necesidades del sector, la extensión sin control de la educación comercial, la depreciación de la educación agrícola evidente en la disminución de instituciones y de su matrícula. En coherencia se habían planteado cambios en la estructura de la educación secundaria como la segmentación vertical y horizontal, a través de las cuales se buscaba fortalecer opciones de formación práctica, que además de aportar al desarrollo económico del país, respondiera a las necesidades y condiciones de quienes accedían a esta, y se había suscitado el debate sobre el propósito de este nivel educativo.

De tal manera, las recomendaciones que hicieron las misiones tuvieron lugar en un espacio de posibilidades en el que era viable identificar algunas concordancias. Las misiones, recomendaban para la educación secundaria en general su diversificación, y la ampliación de cobertura y financiación, sin embargo, el empeño estaba puesto en

mejorar los segmentos de formación práctica, lo que incluía: motivar a los estudiantes para optar por estos, facilitar el paso del bachillerato clásico al técnico; impulsar la formación universitaria de carácter técnico, crear mecanismos de cooperación entre el sector educativo, industrial y productivo, entre otros. Por supuesto, la intención era cualificar la fuerza de trabajo en un país en el que el mayor porcentaje de la población alcanzaba apenas la educación primaria, y la secundaria constituía la posibilidad de impulsar la formación requerida para el desarrollo económico, sin pretender educación universitaria con índices mucho más bajos de acceso. Entonces, las decisiones que se tomaron para la transformación, específicamente de la educación secundaria, tienen asidero, por una parte, en ese espacio de posibilidades al que se hace referencia y que se viene describiendo desde el capítulo anterior.

Bourdieu y de Saint-Martin (2009) en una disertación sobre el episcopado francés explican que: “Si los clérigos han podido acompañar, e incluso preceder, los cambios de la demanda de los laicos, es porque las mismas causas actuaban, directa o indirectamente, sobre el campo de producción de la oferta”, llamando la atención sobre esas condiciones que no pueden ignorarse y que constituyen el campo, enfatizan diciendo que: “Lo que podría aparecer como el resultado de una búsqueda consciente del ajuste a la demanda es en lo esencial producto del encuentro de dos series causales (parcialmente) independientes” (pág.134), como se ha reiterado: unas estructuras objetivas y otras cognitivas que dependerán de los agentes en el campo. Esta referencia fortalece la necesidad de conocer y comprender las condiciones que anteceden, en este caso una transformación como la planteada a través del Plan Quinquenal, condiciones que configuran tanto el campo como las disposiciones, siguiendo a Bourdieu, “las disposiciones inculcadas perdurablemente por las posibilidades e imposibilidades, las libertades y las necesidades, las facilidades y los impedimentos que están inscritos en las condiciones objetivas (...) engendran disposiciones objetivamente compatibles con esas condiciones y en cierto modo preadaptadas a sus exigencias” (Bourdieu, 2007, pág. 88).

Poniendo el énfasis en el agenciamiento de las transformaciones en mención, resulta imprescindible identificar quienes, de acuerdo con su posición y toma de posición, coadyuvaron en este proceso. Se hace referencia a ese agente “que comprende en la práctica el espacio físico y social, no en tanto sujeto en el sentido de las filosofías de la conciencia, sino más bien en un habitus como un sistema de disposiciones” (Astete,

2017, pág. 227), al agente implicado en un campo, en el que toma una posición, habitualmente asociada a cierta toma de posición, que aunque no lo determina tampoco le otorga plena libertad. Hecha la claridad, es posible anotar que antes del Plan Quinquenal se había llamado la atención sobre la necesaria reforma a la educación secundaria, sin embargo, dichos llamados no habían logrado concretarse en la práctica, Azula Barrera, ministro de educación en 1951 se habría quedado en la enunciación de dicho requerimiento y Caicedo Ayerbe, ministro de educación en 1955 aunque había logrado que la reforma fuera aprobada, no consiguió que la misma se llevara a la práctica.

Contando con el aval del entonces presidente Rojas Pinilla, quien había enunciado desde 1954 la necesidad de planear y transformar la educación, sería Betancourt, ministro de educación en 1956 quien lograría proponer una transformación que quedara anclada en un plan para seguir a 5 años. La trayectoria de Betancourt, economista y administrador público con importantes desempeños en el ámbito nacional e internacional, junto a la posición ocupada, la toma de posición y la estructura del campo en ese momento particular, fueron fundamentales para emprender el Plan. Por supuesto, este se construyó con la participación de otros agentes nacionales e internacionales, expertos que compartían las percepciones y apreciaciones que motivaban y daban forma a la iniciativa integrando la Oficina de Planeación, coordinada por Diez Hochleitner, quien se había desempeñado en importantes cargos para la organización y discusión de la educación técnica, y posiblemente impulsaría junto a otros especialistas extranjeros este tipo de formación.

Con la creación de esta oficina se esperaba que las políticas dejaran de estar “a la meced y vaivén del capricho personal” (Betancourt, 1984, pág. 17) para ser discutidas y definidas por una “comisión” de expertos, una comisión en los términos planteados por Bourdieu “por encima de contingencias, de intereses, de conflictos fuera del espacio social”, características con las que su punto de vista no sería cualquier punto de vista, sino “el buen punto de vista, la perspectiva de las perspectivas” (Bourdieu, 2014, pág. 47). Antes de la década de 1950 “el desarrollo de las instituciones y políticas educativas respondió históricamente a la necesidad de llenar con urgencia los requerimientos del desarrollo más que a una directriz definida” (Ramírez y Téllez, 2006, pág. 53), las dificultades que dicha práctica había traído consigo se evidenciaron en el informe presentado por Currie con datos de 1947, y no variaron de forma positiva ni con los

datos de 1953 trabajados por Le Bret, ni con los recolectados de 1955 para la elaboración del Plan Quinquenal, la persistencia de ciertas deficiencias señaladas incluso antes de las misiones por agentes nacionales hicieron ver necesarios los esfuerzos de la planeación.

La forma en la que se integró el ejercicio de la planeación a través de unos agenciamientos específicos, permitió la adhesión práctica de la estrategia a la política educativa, sin pasar necesariamente por las vías del cálculo pero sí por la socialización de discursos dominantes incorporados en forma de percepción, apreciación y acción, con tal convicción, que Colombia fue reconocido como el primer país americano en emplear, por iniciativa propia, la planeación aplicada a la educación, y en conformar una oficina para dicha tarea. Según Moreno (1982, citado por Ramírez y Téllez, 2006) dichos esfuerzos convirtieron al país en "un abanderado de la planeación integral de la educación (...) lideraba los foros internacionales en donde se compartían preocupaciones similares del sector educativo con otros países, especialmente los latinoamericanos" (pág. 52). La interiorización de este ejercicio fue tal, que con la iniciativa del Plan Quinquenal de Educación Betancourt "inició un movimiento educativo de planeación de gran alcance, que se extendió en América Latina, a través de la OEA, y luego a nivel mundial, por intermedio de la UNESCO" (Ocampo, 2002, pág. 74).

La construcción del Plan Quinquenal de Educación tuvo dos implicaciones para la práctica de la planeación que se fortalecerían durante la década de 1960 manteniéndose vigentes incluso hasta la década de 1970. Primero, Betancourt (1959, citado por Martínez, Noguera, & Castro, 1988) había insistido en una planeación que fuera integral lo que significaba "concebir la educación como una totalidad Orgánica. (...) comprender y articular en su proceso todos los niveles y modalidades de la enseñanza" (pág. 95). No podía tratarse únicamente de revisar o ajustar uno o varios de sus "aspectos parciales", sino de articular incluso lo referente a la administración y financiamiento. En cuanto a los niveles y modalidades, la integración incluía establecer la coordinación y continuidad en sentido vertical desde el preescolar a la primaria y de esta a la secundaria y superior, y en sentido horizontal entre las modalidades de un mismo nivel, como ocurría con la educación secundaria.

Segundo, desde que Betancourt propuso asumir la práctica de la planeación en la educación, alineó esta última a la consecución del desarrollo. Nieto Caballero lo

identificaría en 1958 diciendo que lo que se logró entonces con el Plan Quinquenal fue “en el convencimiento de que el desarrollo cultural, social y económico de la nación está implicado en la preparación que se dé a las nuevas generaciones” (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 66), y permearía de tal manera los agenciamientos futuros que en la década de 1980 Psacharopoulos, Vélez y Zabalza (1986) afirmarían que “la filosofía” que soportaba la planeación educativa en Colombia, era la de “conseguir una fuerza laboral más adecuada a las necesidades de desarrollo económico del país” (pág. 21).

Esto marcaría una diferencia importante respecto a los propósitos asignados a la educación vigentes a finales del siglo XIX y por los que, de cierta manera se defendió la conservación de la estructura de la educación, principalmente de la secundaria, en el transcurso de la primera mitad del siglo XX. Desde el surgimiento de los Estados nacionales en el siglo XIX, se buscó formar al ciudadano para “su participación activa en la vida política de la nación dentro de un gran proyecto de civilidad”, perspectiva que sin desaparecer fue desplazándose en el transcurso del siglo XX hasta percibirse como fin social de la educación “la formación del hombre como individuo productivo, es decir, cómo pieza fundamental en el engranaje económico y las relaciones de consumo. Bajo el supuesto de que el rendimiento individual en cualquier clase de trabajo o actividad mejora de acuerdo con el nivel de instrucción” (Martínez, Noguera, & Castro, 1988, pág. 93).

Con argumentos como los descritos el Plan Quinquenal constituyó una oportunidad para retomar luchas anteriores, posibilidades de producción del capital escolar de educación secundaria antes descartadas o con desarrollos intermitentes por la oposición de determinados agentes, y se configuró como mecanismo para ir concluyendo discusiones sobre la finalidad y orientación de dicho nivel. Se proyectó una educación secundaria segmentada en dos ciclos y en varias ramas buscando la diversificación y la democratización, ello incluyó validar los segmentos de formación práctica, buscar alternativas para orientar vocacionalmente a los estudiantes desde el inicio de sus estudios secundarios y definir un doble propósito de formación para el nivel.

Ahora bien, aunque en el decenio se alentaron opciones como las descritas tanto por agentes nacionales como internacionales, en la práctica hubo resistencia. Los cambios que durante la hegemonía liberal se hicieron a la estructura de la educación secundaria fueron controvertidos iniciando la década de 1950, Helg (2001) comenta que en esta

oportunidad la oposición vino de educadores como Nieto Caballero (rector de la Escuela Normal Superior), y Jaime Jaramillo Arango (rector de la Universidad Nacional y exministro de educación), presiones que entre otras coadyuvaron para que se implementara nuevamente el bachillerato clásico de seis años. Nieto Caballero defendía un bachillerato de estas características entendiendo que: hacerlo en menos años era un mal invento que solo existía en Colombia, el nivel no había sido creado para la especialización y esta solo podría darse tras la culminación del bachillerato, y no todos los jóvenes debían cursarlo, estaba diseñado para fines específicos (Nieto, 1964). En coherencia, Julio César García (exrector de la Universidad de Antioquia y del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario), aseguró para la misma época, que el bachillerato debía brindar: “el total de conocimientos indispensables para la vida de la inteligencia en una sociedad cultivada (...) no en el sentido que le da la UNESCO, o sea, dar una educación a las masas, sino el de dar a la población de un país una educación que represente el nivel medio de la cultura” (El Siglo, 1950, citado por Helg, 2001, pág. 279).

Las reformas que al respecto se intentaron en 1955 con el agenciamiento de Caicedo Ayerbe fueron también resistidas a pesar de las percepciones y apreciaciones defendidas por las misiones que para la fecha se habían llevado a cabo. Aunque los agentes que se opusieron y las razones para hacerlo fueron enunciadas en el capítulo anterior, vale la pena anotar la participación reiterada de agentes como Jaramillo Arango y Nieto Caballero. Este último no solo fue fundador de uno de los colegios privados más prestigiosos de la capital con cuyo proyecto tenía reconocimiento a nivel nacional e internacional, sino que mantuvo estrecha relación con el campo burocrático, empezando en 1932 cuando ocupó durante cuatro años consecutivos el cargo de director general de educación, tiempo en el cual la educación secundaria volvió a componerse de un único ciclo y una única rama³⁸. En 1939 cuando se insistió en la división de la secundaria, Nieto manifestó su inclinación por mantener intacto el bachillerato clásico en tiempo y titulación, sin embargo admitió la posibilidad de crear instituciones de formación técnica, siempre que con ellas no se coartara “a quienes tienen capacidades y

³⁸ En 1913 fundó el Gimnasio Moderno, primera escuela nueva de Sudamérica. Fue rector de la Universidad Nacional de Colombia entre octubre del 1938 y octubre de 1941, presidió la Conferencia Internacional de Instrucción Pública en 1936, fue miembro del Consejo Superior de Educación en 1947, participó como huésped de honor de la Unión Panamericana al Seminario Interamericano de Educación Secundaria celebrado en 1954 (Chile), y fue delegado de Colombia a la Conferencia Internacional de Instrucción Pública en 1958 (Ginebra) (Nieto, 1964).

posibilidades, a reducir su cultura general al nivel de la que le daremos a los simples operarios” (Nieto, 1964, pág. 115), una declaración que dejaba entrever el interés por conservar el prestigio del bachillerato y los bachilleres.

Fue Nieto quien describió en 1958, cómo incluso después de formulado el Plan Quinquenal, las posiciones respecto a una reforma de la secundaria estaban divididas. Aunque se reconocía que su propósito no podía ser exclusivamente el de preparar para el acceso a la universidad, se criticaba la coexistencia de segmentos de educación secundaria práctica junto al bachillerato clásico por considerarse una “especialización prematura”, y se insistía en conservar una secundaria de seis años para la formación en cultura general. Ese mismo año, según apartes del informe sobre la Conferencia Internacional de Instrucción Pública, Nieto expresó ante dicha instancia: “Se ha preferido dar una cultura general, en vez de una especialización al alumno que se prepara en el bachillerato, así: cuatro años de cultura general para todos, y siguen dos años de intensificación, de conocimientos, siendo las materias o cursos para todos iguales, (...) para preparar mejor al alumno según la carrera a que vaya a dedicarse al terminar el bachillerato, o según las ciencias que él prefiera” (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 76). Esta afirmación que no coincidía completamente con la propuesta del Plan Quinquenal sería la que finalmente se acogería más adelante, logrando conservar el prestigio del bachillerato clásico junto a otros segmentos de la educación secundaria que no alcanzaron tal característica.

Precisamente, durante la década, mientras se planteaba la necesidad de diversificar y democratizar la educación secundaria, esta conservaba la estructura del bachillerato clásico y crecía en oferta privada haciéndose más exclusiva. A finales de la década de 1940 poco más de la mitad de los egresados de la primaria continuaban la secundaria, lo que indicaba poco interés por el nivel en un contexto mundial en el que recientemente se había declarado la educación como un derecho. Sin embargo, durante la década de 1950 el crecimiento anual de alumnos fue del 12,37 % y el de instituciones del 10.89%, un porcentaje ejemplar respecto a la década anterior que había sido del 4.11% y 1.28% respectivamente (Ramírez y Téllez, pág. 44). Ahora bien, Helg (2001) explica que entre 1950 y 1957 hubo un crecimiento acelerado de la educación privada (principalmente bachillerato clásico y comercial), el sector aprovechó que las clases medias estaban dispuestas a pagar e invertir en dicha educación, y con el tiempo no solo aumentaron en cantidad, sino que se hicieron más costosas, selectivas y jerarquizadas, de tal manera

que “si la formación profesional comenzaba a modernizarse gracias al proceso de industrialización, la enseñanza secundaria clásica, reservada a una élite, seguía siendo un área donde la tradición predominaba sobre la modernización” (pág. 287).

El bachillerato se consolidó como capital de distinción y con el Plan Quinquenal se confirmó para sus egresados la continuidad en cualquier carrera universitaria, mientras para los otros segmentos se definieron carreras específicas que limitaban el capital escolar y mantenían las diferenciaciones. Hay que agregar que, aunque las ideas globales a las que se adhirió el campo burocrático colombiano prescribieron que el Estado debía planear y expandir la oferta educativa sobre la base de estimaciones de recurso humano, la presión de las comisiones internacionales fue insuficiente para modificar la negativa del sector privado y la iglesia a hacerse cargo de una escuela de dichas características. Por lo que se le dejó al Estado la responsabilidad de cubrir la oferta que la iniciativa privada no atendería, esto permitiría que la oferta privada siguiera fortaleciendo el segmento que representaba sus intereses y los del grupo poblacional que a esta accedía: el bachillerato clásico academicista para las élites. El estado seguiría concentrando la producción y legitimación, pero no la distribución que era donde se generaba la diferenciación.

Posterior a la entrega del Plan Quinquenal y antes de iniciar el Frente Nacional, fueron muy pocos los cambios que se materializaron. Sin embargo, diez años después de la formulación del Plan, Sánchez Araya (1967), especialista de la UNESCO, presentó una evaluación del ejercicio desarrollado por la Oficina de Planeamiento Educativo, indicando que el mejor trabajo en esta dirección se había logrado con el Plan Quinquenal. En este caso, la lógica de la planeación no fue la lógica de la ejecución, pero el ejercicio de la planeación fue el antecedente de importantes transformaciones en la educación secundaria en la década de 1960 y la posterior institucionalización de la educación media en la década de 1970.

3. EXTENSIÓN Y REFORMA DE LA EDUCACIÓN SECUNDARIA: ENTRE LO INTENTADO Y LO ESPERADO

La situación política que atravesaba el país antes de la dictadura del General Rojas Pinilla ponía en evidencia la pugna que desde tiempo atrás libraban los partidos políticos tradicionales. Rojas Pinilla, quien fuera comandante general de las Fuerzas Armadas, encabezó el golpe de Estado que se dio el 13 de junio de 1953 al presidente designado Urdaneta Arbeláez, evitando que volviera al cargo el presidente Gómez Castro, quien había enfrentado el desconocimiento como mandatario por parte de los liberales. Tal desconocimiento había procurado, entre otras circunstancias, la obstrucción de las elecciones para el Congreso y la Cámara de Representantes, ocasión en la que se sumaron también los conservadores adeptos a Gilberto Alzate Avendaño. A pesar del contexto de violencia en el que transcurría la vida nacional, el golpe de Estado no fue necesariamente sangriento, y se afirma que con excepción de la fracción conservadora liderada por Gómez Castro, el golpe fue promocionado y celebrado por la élite política del país.

Pero la rivalidad entre partidos políticos iría transformándose durante la dictadura para dar lugar a un pacto. Previo al fin de la dictadura liberales y conservadores habían emprendido una serie de acercamientos para unificar ideas y terminar con el régimen. En julio de 1956 el liberal Lleras Camargo y el conservador Gómez Castro, (ambos expresidentes, el primero designado) iniciaron en Benidorm (España) negociaciones para establecer un sistema que permitiera el reparto igualitario de la administración del Estado. Poco después los mismos firmaron en 1957 el Pacto de Marzo, con el que se opusieron a la reelección de Rojas Pinilla, y en julio de 1957 tras su renuncia, establecieron el Pacto de Sitges con el que fijaron las bases del Frente Nacional, confirmando que los dos partidos alternarían la presidencia durante 16 años (1958 a 1974). De tal manera, después de la renuncia de Rojas Pinilla, el país estuvo al mando de una junta militar que entregó la presidencia al primer candidato electo del partido liberal en 1958, Alberto Lleras Camargo, seguido por el conservador Guillermo Valencia Muñoz en 1962, el liberal Carlos Lleras Restrepo en 1966, y finalmente el conservador Misael Pastrana Borrero en 1970 (Mesa, 2009).

Después de la dictadura, pero no necesariamente como consecuencia de ella, el país enfrentó una difícil situación: en el aspecto económico la falta de divisas, el desempleo

y la caída de los precios del café; en el sector agrario la concentración de la propiedad; en el ámbito comercial y financiero, una crisis por la escasez de capital externo y la imposibilidad de conseguir materias primas, el cierre de las importaciones de productos de consumo que provocó crecimiento inflacionario por el alza en los precios de estos y una consecuente devaluación de la moneda; y en el ámbito social un incremento acelerado de la población y migraciones del campo a la ciudad que produjeron un aumento en los niveles de desempleo, junto a la situación de violencia por parte de grupos guerrilleros.

No era un panorama prometedor, las iniciativas que se habían impulsado después de los agenciamientos especializados y la puesta en marcha de misiones internacionales a mediados de siglo, no lograban direccionar al país en la vía de desarrollo anhelada y el país requería capital económico del que adolecía. Esta necesidad era generalizada en los países de América, que veían con desdén la ayuda que Estados Unidos orientaba hacia otras latitudes. En ese contexto, el presidente de Brasil, Juscelino Kubitschek, con apoyo de quienes fueron considerados la “generación de líderes reformistas”, entre los que se encontraban Hernán Siles Zuazo en Bolivia, Rómulo Betancourt en Venezuela, y Lleras Camargo en Colombia, trazó la necesidad de una “Operación Panamericana”. En marzo de 1958 Kubitschek le manifestó por escrito al presidente estadounidense Dwight Eisenhower: “es aconsejable que corrijamos la falsa impresión de que no estamos viviendo fraternalmente en las Américas: más allá de esa operación correctiva y, para que ella sea duradera y perfecta, debemos proceder a un verdadero examen de conciencia en presencia del panamericanismo, y saber si estamos en buen camino” (Herrera, 1986, págs. 125-126). En agosto de ese año el gobierno brasilero envió a todos los países americanos un documento que contenía las bases para una Operación Panamericana, la iniciativa buscaba un cambio en la concepción de crecimiento y desarrollo para los pueblos americanos, para lo cual la OEA citó una reunión en Bogotá en septiembre de 1960, donde se plantearía el estudio y la formulación de medidas de cooperación económica continental que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de la población.

La perspectiva manifestada a través de este ejercicio, junto al agitado ambiente social y político que causaba el triunfo de la revolución cubana, contribuyeron para que Eisenhower reconociera la necesidad de un programa de ayuda económica para orientar las reformas sociales y políticas de las naciones americanas, iniciativa que se

materializó durante la presidencia de Jhon F. Kennedy con un programa que prometía proporcionar “ayuda exterior, asesoramiento científico, personal capacitado y una combinación de planificación agrícola e industrial, para demostrarles a los «países emergentes» que siguiendo la concepción liberal y capitalista el desarrollo económico podía aliviar la pobreza y mejorar sus niveles de vida de modo más ordenado y pacífico que la alternativa comunista” (Rojas, 2010, pág. 94). El programa denominado Alianza para el Progreso (APP), fue anunciado por el presidente Kennedy el 13 de marzo de 1961 ante el cuerpo diplomático latinoamericano reunido para la ocasión en la Casa Blanca, sin embargo, fue en Uruguay donde se consolidó con la firma de la “Carta de Punta del Este” (agosto 17 de 1961).

Los objetivos propuestos desde la APP para la década de 1960 estaban alrededor del crecimiento anual per cápita; la distribución equitativa del ingreso nacional e inversión; la diversificación de la economía y exportación; la industrialización; la productividad agrícola y reforma agraria; el aumento de esperanza de vida y atención en salud; la universalización de la educación primaria y la modernización y expansión de la media, vocacional y superior; la promoción de vivienda a bajo costo; la estabilización de la inflación; y la integración económica. Para alcanzar estos objetivos los países latinoamericanos se comprometieron a preparar planes integrales a largo plazo como fundamento de la política de desarrollo económico y social y del otorgamiento de ayuda financiera y técnica internacional, lo que implicaba agenciamientos especializados en el campo burocrático (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1961, pág. 14).

Para avanzar en términos educativos en el marco de la APP se elaboró un Plan Decenal de Educación (PDE), es decir, un plan regional para la década que implicaba una lectura de las condiciones en las que se avanzaba o no en la tarea de educar a la población y de paso, la manera en la que esta contribuía en el desarrollo de las naciones, teniendo como principio de visión que en condiciones adecuadas, las inversiones en educación tendrían el más alto rendimiento, no solo cultural, sino social y económico, un principio dominante que se había integrado en las percepciones de agentes burocráticos nacionales y que incluso había quedado plasmada en el Plan Quinquenal de Educación elaborado en Colombia en 1957. En el PDE de la APP además de insistir en la adopción de planes integrales de educación, se recomendó, en coherencia con los objetivos de la APP, reformar y extender la enseñanza media, dos propósitos en los que se venía avanzando con algunos pronunciamientos hechos a través del Plan Quinquenal de

Educación y sobre los cuales se hace importante identificar los agenciamientos, las tomas de posición y los actos de nominación con los que se concretaron.

Este capítulo retoma entonces lo sucedido después de una dictadura militar y durante un periodo en el que dos partidos, por mucho tiempo opositores, hicieron un Frente Nacional en Colombia (1958-1974). Un lapso que coincidió además con el desarrollo de una alianza regional (APP), a la cual Colombia accedió durante la presidencia de Lleras Camargo y se prolongó hasta el gobierno de Lleras Restrepo, que implicó la llegada o permanencia de agentes internacionales especializados en el campo burocrático y la consolidación de percepciones y apreciaciones en torno a la relación entre educación y desarrollo, y a la necesidad del ejercicio de la planeación. Dichas circunstancias se revisan sin deslindarse de un escenario de posibilidades que venía configurándose y que, para el caso particular de este capítulo, remitirá a los principios de visión considerados en el Plan Quinquenal de Educación.

En ese orden de ideas el capítulo se divide en cinco subtítulos. El primero retoma dos actos legislativos que serían columna vertebral para transformaciones posteriores: el Decreto 1637 de 1960 con el que se reorganizó el MEN y por añadidura la educación secundaria, desde entonces denominada educación media, y el Decreto 45 de 1962, cuyo propósito de establecer el ciclo básico de educación media y el plan de estudios para el bachillerato, se superó al considerarse una reforma al nivel. El segundo presenta el espacio de posibilidades que venía y continuaría configurándose respecto a la teoría del capital humano, a la relación construida entre educación y desarrollo, y a la necesidad de extender y reformar particularmente la media, todo en el marco de la APP, el PDE, y la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina (Chile-1962), para referirse a la participación internacional; y el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo para la Educación en Colombia, en lo concerniente al agenciamiento nacional. El tercero describe las tomas de posición y las estrategias con las que se planteó la extensión de la educación media, inicialmente desde la propuesta hecha por Lleras Camargo en el Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente con su materialización en los gobiernos siguientes del Frente Nacional. El cuarto retoma formulaciones de una nueva misión internacional como insumo con el cual se elaboraría otro plan integral de educación en el que se plantearía un nuevo modelo de diversificación a través de los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada (INEM), además se contemplan otras iniciativas de reforma entre las que

se encuentran las de la educación industrial y agrícola. Y el quinto describe las últimas estrategias que durante el Frente Nacional se llevaron a cabo para buscar la extensión de la educación media y la consolidación de su reforma fundamentalmente a través de la diversificación con la generalización del modelo INEM. El capítulo cierra con un texto que integra los principales análisis a los que da lugar el desarrollo del tema.

3.1 REFORMA AL MEN Y A LA EDUCACIÓN MEDIA

Durante la presidencia de Lleras Camargo se promulgaron dos actos de nominación que guardaron coherencia con algunas de las discusiones y planteamientos hechos en el Plan Quinquenal de Educación. El primer acto de nominación al que se hace referencia, el Decreto 1637 de 1960, en su propósito de reorganizar el MEN integró bajo la denominación de educación media los segmentos de: bachillerato, educación industrial, educación comercial, educación agropecuaria y educación vocacional femenina. Un acto que buscaría poner en igualdad de condiciones todos los segmentos, aunado a otras reglamentaciones que durante el periodo en estudio buscaron unificar sus estructuras, posibilitar los tránsitos entre ellos, y garantizar títulos que condujeran, además de otras opciones, a la educación superior. A través del segundo acto de nominación, el Decreto 45 de 1962, tomando como referencia la experiencia de los colegios piloto, se legalizó la división de la educación media en dos ciclos y el plan de estudios para el bachillerato. Con base en estas determinaciones giraría una primera apuesta por la reforma de lo que en adelante se denominó educación media.

La reorganización del MEN y la unificación de segmentos de educación secundaria en el nivel medio

La reorganización que se hizo del MEN a través del Decreto 1637 de 1960 estuvo amparada en la Ley 19 de 1958 promulgada durante el gobierno de la Junta Militar, que autorizó sobre los ministerios este tipo de acciones con el objetivo de “darles dirección adecuada y proveer a su más eficaz y económico funcionamiento” (Art. 18). En dicho Decreto, tres de las divisiones técnicas del MEN estuvieron “inspiradas en el criterio de los diversos niveles de educación” (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. XIV), correspondían a ellas las divisiones de educación elemental y alfabetización, de educación media, y de educación normalista y superior³⁹. Bajo la dirección de la

³⁹ A partir de 1962 se incluyeron como parte de la “educación superior”, tanto las facultades universitarias como las carreras cortas, segmentos para cuyo ingreso se requería haber cursado la educación media completa.

División de Educación Media se encontraban todos los segmentos que en algún momento conformaron la educación secundaria, cada uno constituyendo una sección encargada de: estudiar sus particularidades, planear y desarrollar los programas correspondientes, fijar normas de aprobación y funcionamiento en las instituciones escolares, dirigir los establecimientos piloto, elaborar los planes de estudio, velar por su cumplimiento, y colaborar con otras dependencias del MEN en aras de lograr un desarrollo articulado (Art. 20-24).

Con la promulgación del Decreto se le denominó educación media a todas las instituciones educativas que continuaran formación después de la enseñanza primaria, que proveyeran una educación general y, en ciertos sectores, profesional de nivel medio (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 30), lo que coincidía con la educación de los adolescentes, una concepción que venía acordándose en la región desde 1955⁴⁰ y que empataba con la propuesta hecha en el Plan Quinquenal de asignarle al nivel un doble propósito. Con esta definición y la reorganización del MEN, los segmentos que se habían ido configurando como alternativa al bachillerato y que difícilmente eran reconocidos como parte de la educación secundaria, adquirirían, legislativamente, el mismo reconocimiento que tenía el primero. Además, con la asignación de secciones encargadas de velar por el óptimo funcionamiento de líneas de acción comunes, se podrían evitar desarrollos desiguales y desequilibrados, y contribuir a la articulación entre ellos y otras instancias del MEN.

A pesar de la unificación, cada uno de los segmentos mantendría su especificidad. La educación industrial tuvo como propósito desarrollar formas de educación que capacitaran a los jóvenes para resolver los problemas inherentes al aumento de la producción nacional intensificando sus conocimientos de tecnología, y haciendo evidente las conexiones de su labor con el desarrollo cultural general. La educación comercial tuvo como finalidad la formación teórica y práctica para las actividades administrativas del comercio, la banca y la industria, y su armonización con las condiciones esenciales para la vida cívica, cultural y familiar. La educación agropecuaria tuvo como responsabilidad educar a niños y jóvenes del campo para aprovechar las aportaciones de la tecnología y provocar condiciones favorables para la

⁴⁰ En el Seminario Interamericano de Educación Secundaria (Chile-1954), las 21 naciones americanas asistentes acordaron unificar el uso de algunos términos como “Educación Media”. Se convino definirla como “toda la que se da a los adolescentes entre los doce y los diez y ocho años, ya se trate de enseñanza general o de comercio, agricultura, bellas artes, escuelas técnicas o vocacionales” (Nieto, 1964, pág. 101).

defensa y desarrollo del medio campesino. La vocacional femenina tuvo como propósito completar la educación general de la mujer para su participación en la vida social y económica mediante el ejercicio de alguna profesión u oficio. Y el bachillerato fue el encargado de dotar a los jóvenes de conocimientos científicos y humanísticos necesarios para la educación superior y para el desempeño de una ocupación útil; nótese que en su definición, era el único segmento que explicitaba la continuidad en el nivel posterior, aunque legislativamente los otros también la permitían (Ministerio de Educación Nacional, 1960).

Según reza en la Memoria del MEN al Congreso de 1960, el proyecto del Decreto en mención fue elaborado por la comisión de reforma administrativa y asesorado por expertos internacionales, con atención al concepto de altos funcionarios técnicos del Ministerio; fue debatido, modificado y finalmente sometido a la consideración y decisión final del Consejo de Ministros (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. XIV). Empero, respecto a la creación de la División de Educación Media con las implicaciones enunciadas, es posible identificar percepciones particulares que de alguna manera la respaldaron, principalmente en declaraciones hechas por el ministro de educación Abel Naranjo Villegas (marzo de 1959- mayo de 1960)⁴¹ quien mantuvo dicho cargo durante la formulación del Decreto, aunque este fuera promulgado y firmado por su sucesor, Gonzalo Vargas Rubiano (mayo a noviembre de 1960)⁴².

Las percepciones identificadas en los planteamientos de Naranjo Villegas tienen importantes similitudes con las consignadas en el Plan Quinquenal de Educación. En dicho documento se denunció la sinonimia que operaba entre educación secundaria y bachillerato, lo que implicaba no solo el desconocimiento de otros segmentos, descuidados en su organización y considerados de menor jerarquía, sino la prevalencia de una antigua concepción de la educación secundaria resistente a su “democratización” con la que se consiguió que el bachillerato absorbiera el mayor porcentaje de egresados de la primaria (Betancourt, 1984, pág. 274-275). Naranjo Villegas, refiriéndose a ese

⁴¹ Conservador independiente que se desempeñó como secretario general durante la presidencia del también conservador Mariano Ospina Pérez. Fue reconocido por su participación en la formación del Frente Nacional, delegado a la Asamblea General de la UNESCO en 1959, y ligado a la educación con importantes cargos en el ámbito universitario después de ejercer como ministro de educación (Díaz, 1985).

⁴² Liberal con el que el partido ocupó nuevamente el ministerio después de aproximadamente 14 años. Había ejercido como director de educación pública de Boyacá entre 1936 y 1938, cuando tenía tan solo 21 años. Tras este cargo y durante la presidencia del liberal Santos Montejó fue nombrado secretario de gobierno (Díaz, 1985).

proceso de “democratización”, defendió la creación de una División de Educación Media, al develar la desorganización con la que se intentaban configurar segmentos paralelos al bachillerato, y señalar la urgencia de superar el predominio academicista y fortalecer las opciones de formación práctica, también denominada durante este periodo como vocacional (Ministerio de Educación Nacional, 1959).

Según el ministro, hasta 1959 la Ley 39 de 1903 y su Decreto reglamentario, el 1491 de 1904, constituían “el único intento por dar un estatuto vertebrado a las distintas ramas de la educación colombiana”. Aunque no se había hecho reforma alguna a la estructura del sistema educativo, “las nuevas situaciones planteadas, la natural evolución del país en todos sus aspectos, la multiplicación de los establecimientos educativos oficiales y privados, y por qué no decirlo el afán innovador”, habían contribuido a la creación de diferentes segmentos de educación que desembocaron en “una legislación cada año más abundante” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 202). Dichos segmentos, todos referidos a opciones de educación vocacional que intentaban incluirse en la entonces denominada educación secundaria, eran impartidas por variadas instituciones, con duraciones, salidas y trayectorias diferentes, no solo entre ellas sino al interior de ellas.

Antes de la promulgación del Decreto 1637 la educación vocacional femenina estaba bajo la orientación de una división con el mismo nombre, compuesta por siete clases de establecimientos, algunos considerados “híbridos entre el nivel medio y el nivel superior” como era el caso de los colegios mayores⁴³, además de los institutos politécnicos femeninos, los liceos femeninos de bachillerato, las escuelas hogar para campesinas, las escuelas auxiliares de enfermería rural, los institutos femeninos de cultura popular, y los institutos superiores de orientación rural y femenina. La educación agropecuaria era atendida por la división de educación campesina que comprendía las escuelas normales agrícolas y sus anexas, los cursos pilotos para campesinos adultos, las escuelas vocacionales agrícolas, las escuelas normales rurales, las escuelas de visitadoras de hogares campesinos, y el instituto piloto de educación rural (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 35). La educación industrial y la comercial estaban bajo la dirección de la división de educación industrial y las instituciones diseñadas para

⁴³ “Creados para atender necesidades profesionales de nivel académico superior, que exigen diferentes niveles de capacitación media, 4 o 6 años de bachiller, y otorgan títulos profesionales: bacteriología, servicio social, delineantes de arquitectura, cerámica, Secretariado comercial, bibliotecología, curso hogar” (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 299).

estas incluían modalidades de educación superior. La primera era ofrecida en cuatro tipos de instituciones: escuelas medias de artes y oficios, escuelas superiores de artes y oficios, institutos industriales, e institutos técnicos superiores, con tres, cuatro, cinco y siete años de estudio respectivamente (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 237). La segunda funcionaba en tres tipos de instituciones: centros de comercio, institutos técnicos de comercio, y facultades de contaduría y ciencias económicas.

El bachillerato clásico tampoco gozaba de estabilidad, se afirmaba que respecto a su organización y estructura había “un exceso tal de disposiciones vigentes sin sentido orgánico y de conjunto”, que hacían “prácticamente imposible su cumplimiento” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 33). Hasta entonces, la educación secundaria constituía para Naranjo Villegas “un desorden” imposible de explicar, una dispersión que según el, estuvo justificada por la necesidad de enaltecer el bachillerato “destinado únicamente a servir de antesala para el doctorado en las carreras profesionales de tipo académico” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 17).

Para el ministro resultaba incomprensible que después de 150 años de independencia no se hubiese superado el “ideal académico impuesto por la colonia”, con el que se esperaba formar “una especie privilegiada de hombres destinados a servir los puestos de sus antepasados” (Ministerio de Educación Nacional, 1960, págs. 6 y 10). Argumentaba que la prevalencia por el academicismo había traído como consecuencias: que en un país de aproximadamente trece millones de habitantes, tan solo el 5% pudiera “declararse suficientemente educado”; que no se atendieran las motivaciones para asistir a la institución escolar y culminar los procesos, que además parecían insuficientes si solo se terminaba la primaria o la secundaria; y que se dejara a “extramuros” cualquier formación que no estuviera en el marco de una educación académica. Era entonces necesario aminorar dicha prevalencia asumiendo, como lo hizo Naranjo Villegas, que el mundo se enfrentaba a un desplazamiento “del academicismo hacia la técnica”, y las “necesidades de la estructura social contemporánea” apuntaban hacia una formación técnica en condiciones inversamente proporcionales a las dadas 50 años atrás, incluso afirmó que los estudiantes no encontraban correspondencia ni con sus vocaciones ni con las necesidades contemporáneas en la educación vigente (Ministerio de Educación Nacional, 1960, págs. 9-14).

Ahora bien, el intento por equiparar la educación vocacional con el bachillerato clásico ameritaba un esfuerzo que superara su incorporación bajo la denominación de

educación media. La multiplicidad de instituciones, tipos de formación, salidas y trayectorias, podrían tal vez, limitar este cometido. En el caso de la educación industrial y comercial, una comisión integrada por profesores y rectores de planteles industriales, asesorados por expertos de la OIT, y con participación de funcionarios de la Oficina de Planeación del Ministerio, sugirió en 1959 su reorganización buscando “la máxima coincidencia posible con el plan de bachillerato sin perder de vista la sólida preparación técnica y científica” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 238).

En coherencia, a través del Decreto 2433 de 1959 promulgado durante el ministerio de Naranjo Villegas, la educación industrial y la comercial fueron organizadas en dos ciclos. El primer ciclo con cuatro años de duración se ofrecería en las escuelas industriales o las escuelas de comercio, y después de acreditar un año de experiencia certificada los estudiantes obtendrían el título de experto. El segundo ciclo se cursaría en los institutos técnicos industriales con tres años de duración o los institutos técnicos de comercio con dos años de duración, al final de los cuales se accedería al título de bachillerato técnico industrial o bachillerato técnico comercial, respectivamente⁴⁴. En ambos casos, el segundo ciclo estaría habilitado para los egresados del bachillerato y quienes lo acreditaran podrían ingresar a cualquier carrera universitaria, una posibilidad que por primera vez se ofrecía haciendo más equitativa la opción de acceder a estos segmentos, y que se diferenciaba de lo propuesto en el Plan Quinquenal de Educación.

Naranjo Villegas expresó en la Memoria del MEN al Congreso de 1960 que con el decreto en mención se anticipaba la “diversificación” a la que se esperaba llegar con la reforma experimentada en los colegios piloto, una diversificación del nivel de educación media que ameritaba y requería también la transformación de la educación superior universitaria “con la creación paulatina de nuevas carreras técnicas que descongestionen las profesiones tradicionales y académicas, ofreciéndole al país un nuevo tipo de profesionales que le está haciendo falta” (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 18). Tan importante era la diversificación de la educación media como la de la superior, en tanto debía garantizar una trayectoria que potenciara la transformación de nivel medio, lo que rendiría frutos en términos profesionales y el ascenso en la pirámide

⁴⁴ Se consideraron como especialidades para la educación industrial: mecánica, electricidad, dibujo, motores de explosión, construcciones civiles, minería, fundición, metalistería, plomería, tipografía y linotipo, carpintería, mecánica agrícola. Y como especialidades para la educación comercial: contabilidad comercial, contabilidad oficial, estadística, seguros. Estas especialidades podrían variar de acuerdo con las necesidades que surgieran como consecuencia del desarrollo industrial y comercial del país (Decreto 2433 de 1959).

educativa para quienes no cursaran el bachillerato clásico obteniendo un capital de igual reconocimiento.

El Decreto 45 de 1962, una apuesta por la reforma de la educación media

En el documento del Plan Quinquenal de Educación se había dejado consignada la necesidad de reformar la entonces denominada educación secundaria, no porque su legislación hubiese permanecido inamovible durante mucho tiempo, sino por exceso de cambios; 25 años antes de la emisión del Plan se llevaron a cabo 10 reformas, que “no habían logrado remediar los problemas, ni contener el progresivo aumento de las deficiencias” (Betancourt, 1984, pág. 317). Los diagnósticos de dicha educación durante la década de 1950 y como se verán, durante la década de 1960, soportaron la percepción de una educación secundaria en crisis. A mediados de siglo, con las aportaciones de las misiones y del Plan Quinquenal, se encontró que los planes de estudio del bachillerato eran recargados y desacordes a las necesidades individuales y sociales, no capacitaban para el ejercicio de un oficio ni ofrecían alternativas de orientación profesional, en resumen, no correspondían a las posibilidades ni a las necesidades de desarrollo del país. Los segmentos vocacionales no progresaban, bien fuera por falta de recursos o por descuido gubernamental, las ofertas no correspondían a las demandas del sector económico, se encontraban deficientes los recursos para su enseñanza y se ponía en duda su calidad y organización. Si bien la reforma urgía, esta no podía improvisarse, se llevaría a cabo tras su pilotaje, y aunque este no seguiría al pie de la letra la propuesta hecha en el Plan Quinquenal, respetaría su espíritu.

El funcionamiento de los primeros colegios piloto fue aprobado por el Decreto 1419 de 1958 durante el gobierno de la junta militar con el propósito de experimentar nuevos planes, métodos y técnicas de enseñanza; demostrar otros sistemas de organización educativa; divulgar entre las instituciones de los mismos grados o tipos de educación los resultados obtenidos; organizar cursos breves y seminarios para estudiar normas metodológicas; y establecer servicios de orientación escolar y profesional (Ministerio de Educación Nacional, 1959, págs. 211-212). Los colegios fueron instalados y organizados en virtud de la Resolución 322 de 1958⁴⁵ (Ministerio de Educación Nacional, 1958a, pág. 13).

⁴⁵ Entre los colegios piloto de bachillerato se encontraban: el Instituto Nicolás Esguerra, y el Colegio Marco Fidel Suárez. Entre los de educación comercial: las escuelas nacionales de comercio de Bogotá, el Caribe, Barranquilla, Cali, Cúcuta, y Bucaramanga. Entre los de educación femenina: el Colegio Mayor

El plan de estudios y la organización que se pondrían a prueba fueron adoptados por medio de la Resolución 2693 de 1959, las modificaciones propuestas podrían resumirse de la siguiente manera: el bachillerato se dividiría en dos ciclos (de cuatro y dos años), en el primero se integrarían las asignaturas tradicionales (religión, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales, idioma materno, inglés, y educación física), y en el segundo se agregarían filosofía, francés y latín; el segundo ciclo podría intensificarse en ciencias (física, química, matemáticas y biología) o letras (filosofía, castellano, literatura, latín, inglés, francés y sociales) (Ministerio de Educación Nacional, 1959). Los egresados del primer ciclo podrían continuar sus estudios en “facultades menores”, muchas de ellas referidas a las opciones de segundo ciclo que se cursaban en los institutos técnicos según Decreto 2433 de 1959; y finalizado el segundo ciclo los estudiantes (sin importar la intensificación) podrían ingresar a cualquier facultad. El pilotaje incluyó, además, los servicios de exploración vocacional y orientación profesional, servicios con los que se esperaba tener una ficha psicométrica que, dando cuenta de la exploración, orientara profesionalmente a los educandos en el segundo ciclo (Ministerio de Educación Nacional, 1960, págs. 232-236).

Para Naranjo Villegas, quien ejerció como ministro durante parte del tiempo en el que se llevó a cabo el pilotaje, la reforma era pertinente considerando que era necesario: dirigirse de una “educación de castas” a una “educación de masas”; plantear “cada ciclo como totalidad” en el marco de una “educación para la vida”, logrando que quien cursara alguno de los ciclos pudiera “insertarse como ciudadano útil a la comunidad y no como un fracasado” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 10); y configurar alternativas que sin “prescindir del espíritu humanístico” promovieran también una formación técnica (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 15). Según las proyecciones del ministro, en 1961 se terminarían de evaluar los cambios correspondientes al primer ciclo de la educación media, evaluación que serviría para “imponer la reforma en el año de 1962”. En 1961, además, se iniciaría el pilotaje de los grados quinto y sexto, esperando fuera posible “hacer la reforma de esos años extensivas a todos los planteles en el año de 1963” (Ministerio de Educación Nacional, 1960, pág. 7).

de Cultura Femenina de Cundinamarca, con su Liceo de Bachillerato Policarpa Salavarrieta; la Escuela Superior de Orientación Rural Femenina; el Instituto Femenino de Cultura popular; y la Escuela Hogar de Versalles. Y entre los de educación agropecuaria, el Instituto Piloto de Educación Rural de Pamplona. Además, con la resolución 3715 de 1958 se concedió carácter de pilotos a colegios privados.

Finalmente, parte de la reforma piloteada se hizo en 1962 a través del Decreto 45 durante el ministerio de Jaime Posada Diaz (septiembre de 1961- agosto de 1962)⁴⁶. En este Decreto se confirmó la división de la educación media en dos ciclos, se estableció el plan de estudios para el ciclo básico, y particularmente para el bachillerato se definió el plan de estudios del segundo ciclo. Por medio del Decreto se insistió en la consideración de la educación media como una “etapa de formación educativa general y profesional, de naturaleza y extensión variables, según sus objetivos, posterior a la enseñanza primaria y anterior a estudios superiores” (Art. 1), en la que se integraban el bachillerato y las escuelas vocacionales de grado medio (denominación que desde entonces se empleó para referirse a los otros segmentos de la educación media: industriales, comerciales y agropecuarias), en coherencia con el Decreto 1637 de 1960.

Se definieron los objetivos del bachillerato, ratificando entre otros: continuar, ampliar e intensificar los fundamentos de cultura suministrados en la primaria; preparar a los jóvenes para continuar su propia formación y emprender estudios de nivel superior; y dotarlos de la responsabilidad, el criterio, las capacidades y conocimientos suficientes para desempeñar adecuadamente una actividad provechosa y remunerativa. De tal manera, se asumió legislativamente y por primera vez el doble propósito de la educación media señalado desde la década de 1940 y propuesto en el Plan Quinquenal de Educación, dando por entendido que el capital escolar de educación secundaria no sería exclusivo para el ingreso a la educación superior.

El primer ciclo sería básico para cualquier segmento de la educación media, además de consolidar y ampliar los conocimientos del nivel anterior (cuyo curso y aprobación eran requisito de acceso a la educación media), se avanzaría en la exploración de las aptitudes e intereses de los educandos para orientarlos hacia las modalidades del segundo ciclo (refiriéndose a las escuelas vocacionales de grado medio), para las cuales era requisito haber obtenido el certificado de aprobación del primero. En el plan de estudios para el ciclo básico se adicionó a las asignaturas tradicionales, una denominada artes industriales y educación para el hogar, que comprendería actividades optativas con el fin de fomentar habilidades y destrezas vocacionales. Para el segundo ciclo del bachillerato se integraron a las asignaturas tradicionales, cuatro opciones de intensificación: 1. Ciencias, matemáticas y física; 2. Ciencias biológicas y química; 3.

⁴⁶ Liberal que se había desempeñado como secretario de Santos Montejó durante su presidencia (1938-1942), secretario de Germán Arciniegas cuando este había sido ministro de educación (1945-196), y embajador ante la ONU, la UNESCO y la APP (Díaz, 1985).

Humanidades (estudios sociales, historia de Colombia, letras, inclusive latín); y 4 Otras con base en las aptitudes, vocaciones e inclinaciones de los estudiantes.

Además de considerar la experiencia recogida en los colegios piloto, el decreto se justificó en la necesidad que la evolución y el progreso de la ciencia y de la cultura imponían en la actualización de planes y programas de enseñanza, que para la educación secundaria no eran modificados desde 1951, en atención a las recomendaciones hechas en el Seminario Interamericano sobre Educación Secundaria y el Plan Quinquenal de Educación, y en respuesta al compromiso adquirido, contados meses atrás, en la conferencia regional de Punta del Este para la reforma y extensión de la educación media. El proyecto de reforma del plan de estudios había sido construido por la División de Educación Media y la Oficina de Planeamiento, Coordinación y Evaluación del MEN. La junta asesora de dicho ministerio había emitido concepto favorable y además se había puesto a examen de la opinión pública (entidades culturales y gremiales, y educadores), y sometido a la consideración del I Seminario sobre Problemas del Bachillerato.

Considerando que era de orden legal ajustar los planes de estudio de cualquier segmento de la educación media al ciclo básico promulgado con el Decreto 45 de 1962, ese mismo año y con la firma de Posada Diaz se emitió el Decreto 2117 por el cual se estipuló el plan de estudios para el bachillerato técnico comercial. Los segmentos de educación industrial y agrícola fueron regulados posteriormente bajo consideraciones muy diferentes a través de los Decretos 603 y 718 de 1966, sin embargo, los ajustes guardaron relación al: mantener la división en dos ciclos conducentes a títulos; acogerse a los planes de estudio propuestos para estos en el Decreto 45 integrando en ellos asignaturas propias; definir las condiciones para el paso del bachillerato a los segmentos vocacionales de grado medio; insistir en que la culminación del segundo ciclo otorgaría título de bachiller técnico y permitiría el paso a cualquier facultad; y establecer carreras de nivel intermedio.

Hasta aquí se tiene que las reformas logradas a principio del Frente Nacional durante la presidencia de Lleras Camargo demostraron la intensión de equiparar los segmentos de educación vocacional con el bachillerato clásico, acción con la que posiblemente se esperaba incentivar y ampliar la demanda por dichos segmentos. Algunas enunciaciones se habían hecho al respecto a mediados de siglo por parte de las misiones internacionales, atendiendo a la contribución de dicha educación en la modernización y

el desarrollo, no solo económico sino social. Currie había priorizado la educación vocacional después de la primaria, y Le Bret había trazado como motivación para que los estudiantes optaran por segmentos vocacionales, el establecimiento de mecanismos para facilitar el tránsito del bachillerato clásico al técnico.

No existió antes del Decreto 1637 un acto de nominación oficial que reconociera los segmentos diferentes al bachillerato como parte del nivel educativo, de ahí la percepción equívoca de asumir el bachillerato como única forma de la secundaria y desconocer como parte de esta los otros segmentos. Después de equipararlos bajo la denominación de educación media se puso en marcha la unificación de la estructura de los diferentes segmentos con su división en dos ciclos, aspecto que podría facilitar el paso específicamente del bachillerato clásico a uno de educación vocacional, una posibilidad intentada desde 1939 y respecto a la cual se insistiría de diversas maneras durante el periodo del Frente Nacional. La división en ciclos parecía cada vez más sólida presentándose como alternativa para la región en la Conferencia sobre Segunda Enseñanza de 1955 y retomándose en el Plan Quinquenal de Educación para su pilotaje entre 1959 y 1962.

La división en ciclos estipulada por el Decreto 45 de 1962 traía consigo modificaciones para alentar el cambio del carácter academicista que el bachillerato había heredado a la educación secundaria. Como lo planteó en su momento el ministro Posada Diaz, el Decreto no era “simplemente un cambio de pensum” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. XXXV); la división incluyó la definición de un plan de estudios básico y común para el primer ciclo, al término del cual era posible insertarse al mundo de trabajo, con mayores oportunidades para quienes egresaban de las escuelas vocacionales de grado medio o continuar estudios en el segundo ciclo de cualquier segmento vocacional.

La orientación vocacional que se proyectaba para el primer ciclo posibilitaría la elección de segundos ciclos, no solo diferentes al bachillerato clásico, sino acordes a los intereses, habilidades y destrezas de los estudiantes. Es posible suponer en un escenario en el que la oferta era deficiente, pero la deserción era alta, que orientar a quienes lograban terminar el primer ciclo a segmentos de su interés, podría ser una opción para retener a los estudiantes y aumentar el número de graduados, garantizando la culminación de un ciclo y la inserción al mundo del trabajo. En ese orden de ideas se

verá que las estrategias con las que se pensaría la extensión de la educación media se dirigieron inicialmente al primer ciclo.

Con los ajustes que se hicieron a la educación comercial, agrícola e industrial (Decreto 2117 de 1962, y Decreto 603 y 718 de 1966), se consolidó la unificación de las estructuras de estas a las del bachillerato clásico academicista. Los capitales escolares a los que se lograba acceder eran aparentemente iguales con amplitudes para quienes egresaban de una escuela vocacional de grado medio, pues el título daba la posibilidad de insertarse al mundo del trabajo, o continuar estudios tanto en carreras intermedias que se fortalecieron durante el periodo o sin limitaciones en cualquier carrera universitaria.

Sin embargo, si se tiene en cuenta que las intenciones se orientaban de alguna manera a diversificar para atender la multiplicidad de intereses y necesidades individuales y sociales, y al mismo tiempo responder a esa percepción de “igualdad” en las condiciones de enseñanza, resulta importante anotar que la unificación que se logró impuso un modo de inculcación tradicional que reproducía la cultura dominante. La estructura y los contenidos de las escuelas vocacionales de grado medio fueron equiparados con aquellos valorados como “legítimos”; este emparejamiento de condiciones (estructura, contenidos, capitales, trayectorias) que buscaba disminuir la preferencia por el bachillerato, podría por el contrario fortalecerla al volverse referente “legítimo”. Aunque las cifras no permiten evidenciar las percepciones, estas demuestran al final del Frente Nacional, una preferencia por el bachillerato clásico que cubre las tres cuartas partes de la matrícula total de la educación media, tal como se sustentará más adelante.

3.2 AGENCIAMIENTOS EN EL POSICIONAMIENTO DE LA PLANEACIÓN Y LA EDUCACIÓN PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

La atención que después de la segunda guerra mundial se puso sobre el desarrollo, configuró una dinámica de “cooperación” técnica y financiera internacional, acreditada en avances científicos y tecnológicos puestos en marcha por países “desarrollados”. La necesidad de conducir a ciertos países al desarrollo estuvo relacionada con condiciones de pobreza percibidas como atraso o “subdesarrollo”, caracterizado, como lo menciona Martínez, “por el círculo vicioso de baja productividad, falta de capital e industrialización inadecuada” (2004, pág. 58). Identificada la pobreza como problema, la solución se concentró en el crecimiento económico, la meta en el desarrollo, y la

estrategia en la planificación. La APP, que signaría la década de 1960 no se apartaba de estas orientaciones que venían inculcándose desde la década de 1950. Rojas (2010) afirma que con la APP se proponía mover las sociedades “tradicionales” hacia sociedades “modernas” y canalizar cooperativamente los esfuerzos gubernamentales de las repúblicas americanas para acelerar el desarrollo económico y social de dichos países, todo a través de planes integrales que fundamentaran la política de desarrollo económico y social y el otorgamiento de cooperación financiera y técnica.

Ahora bien, en arreglo a la cooperación que prestaban diversas instituciones internacionales para la consecución del desarrollo, la educación fue ocupando un lugar destacado desde principios de la década de 1950 y hasta mediados de la década de 1970. Parra (1996) explica que la existencia de sociedades ya modernas con respecto a las cuales Colombia debía emprender dicho camino demandó, para alcanzar la modernidad, que este fuera recorrido con mayor celeridad, lo que se iba a lograr actuando sobre “los puntos neurálgicos que habían llevado a los países modernos a ser modernos”, como la educación: “Había razones científicas para pensar que una vez que las poblaciones de los países atrasados expandieran su sistema escolar, se pondrían en el camino de la modernización” (pág. 194).

Martínez (2004) y Parra (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984) coinciden al señalar que con el despliegue de la teoría del capital humano se le adscribió a la educación la tarea de adecuar mano de obra calificada correspondiente con los requisitos y necesidades del sector productivo y terciario o de servicios. Según Parra, esto explica porque una de las líneas de política educativa más estables durante la segunda mitad del siglo fue la diversificación curricular, y complementando Martínez afirma que fue en concordancia con dichas tareas que la cooperación internacional impulsó la enseñanza técnica y vocacional de nivel medio y superior.

Era entonces necesario extender la educación, pero no de cualquier manera. A mediados de siglo la fuerza estuvo puesta en la extensión de la educación primaria, y rápidamente el interés se amplió hacia la educación media, vocacional y superior con unos propósitos específicos trazados por los requerimientos para su contribución en todas aquellas tareas que posibilitaran el desarrollo tanto social como económico, tal como quedaría enunciado en el marco de la APP.

Como se especificó previamente, en la APP se establecieron 12 objetivos a alcanzar en el decenio, uno de ellos estaba orientado a universalizar la educación primaria, y

modernizar y extender la educación media, vocacional y superior. El tema educativo mantenía una preponderancia tal, que como parte de la Carta de Punta del Este se incluyó un PDE. En dicho documento, las metas para diez años, en coherencia con los objetivos de la APP se dirigieron a: ofrecer “por lo menos seis años de educación primaria, gratuita y obligatoria, para toda la población en edad escolar”; realizar campañas sistemáticas de educación para adultos orientadas al desarrollo de las comunidades, la capacitación de la mano de obra, la extensión cultural y la erradicación del analfabetismo; y reformar y extender la enseñanza media de tal modo que más jóvenes tuvieran oportunidades para continuar su educación general y recibir algún tipo de formación vocacional o preprofesional de alta calidad. (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1961, pág. 55). En el contexto de esta Alianza y esperando ahondar en el objetivo y las metas propuestas, se planeó y llevó a cabo la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina (Chile – 1962)⁴⁷, con tres temas principales: extensión y mejoramiento de la educación en todos sus ramos y niveles para contribuir al desarrollo económico y social; integración de la planeación de la educación con la planeación económica y social; y cooperación internacional necesaria para realizar los anteriores propósitos.

El PDE se propuso entendiendo como fin primordial de la educación el desarrollo integral de cada ser humano, una realización que por demás era considerada factor decisivo para el “auténtico” desarrollo social y económico de los pueblos. Se insistía en afirmar que “en condiciones adecuadas, las inversiones en educación tienen el más alto multiplicador cultural, social y económico” (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1961, pág. 55). También se reconoció que los bajos niveles de educación en Latinoamérica eran resultado y causa de su situación económica y social; que, aunque se habían emprendido acciones para extender y mejorar niveles específicos de educación, los esfuerzos habían sido insuficientes; y que en dichas circunstancias la educación constituía un obstáculo para el progreso económico y la integración social. Dichas

⁴⁷ La Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina se desarrolló en el marco de la APP con patrocinio conjunto de la UNESCO, la CEPAL, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la OEA. Participaron también la OIT y la FAO y estuvieron como asistentes representantes del BIRF y del BID, entre otras organizaciones no gubernamentales de diverso carácter. Hicieron presencia por medio de delegados: Argentina, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Reino Unido, Francia, y Países Bajos. El delegado por Colombia y relator del evento fue Agustín Nieto Caballero (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1962).

percepciones sustentaron la adopción de planes integrales de educación con metas precisas encaminadas a elevar el nivel cultural, y capacitar para la participación constructiva en el desarrollo económico y social.

En la Conferencia se señaló para el abordaje de planes integrales de educación, además de determinar los fines y métodos, identificar los medios disponibles y las deficiencias. Respecto a las deficiencias para la educación media en América Latina, la conferencia expuso como elementos comunes que esta: 1. No respondía a las necesidades de educación de los adolescentes en relación con los requerimientos del desarrollo social, cultural y económico de los países, ni estaba adecuadamente articulada con los niveles primario y superior; 2. Seguía asumiendo una “misión histórica” de preparación para ingreso a la universidad y en aras de modificar esta propensión la alternativa más recurrente era la creación de un ciclo básico común a toda la enseñanza media; 3. La enseñanza técnica de grado medio estaba en una etapa inicial de organización y aun no respondía a un plan general alineado con las necesidades de las etapas de desarrollo de los países; 4. Faltaba personal preparado para desempeñar con eficiencia las tareas docentes y de supervisión; 5. Escaseaban los recursos para ampliar los servicios de asistencia social y garantizar su gratuidad, lo que hacía necesario la cooperación privada interesada en la formación de mano de obra calificada; 6. La elevada deserción escolar hacía indispensable la creación de servicios de orientación escolar, vocacional y profesional que respondieran a la tendencia de diversificación; y 7. La necesidad de introducir métodos activos y propiciar el carácter práctico que debían tener las enseñanzas técnicas, exigía una infraestructura adecuada, equipos y material didáctico moderno y suficiente (UNESCO, 1962, págs. 40-41).

Dichas apreciaciones de la educación media latinoamericana, que no eran ajenas al contexto nacional si se acude a los diagnósticos de mitad de siglo y señalamientos posteriores, parecían justificar la tan anunciada modernización o reforma. Sin embargo, tanto la reforma como la extensión proclamadas para el nivel se justificaron también en situaciones propias del momento: 1. El incremento de población escolar que aspiraba a ingresar en el nivel, dado bien por la extensión de la enseñanza primaria y/o la contribución de la educación media al mejoramiento de las condiciones de trabajo; 2. El cambio de características socioeconómicas de quienes demandaban educación media y la responsabilidad del nivel para atender aptitudes, intereses y necesidades diversas; y 3. Las transformaciones producidas por el desarrollo social y económico, que planteaban a

la escuela nuevas exigencias que ella no estaba en condiciones de satisfacer (UNESCO, 1962, pág. 2).

En concordancia con los compromisos y llamados de la APP respecto a la elaboración de planes de largo aliento, pero además en cumplimiento a lo estipulado en la Ley 19 de 1958, con la cual se avaló una reforma administrativa para “asegurar mejor la coordinación y la continuidad de la acción oficial conforme a planes de desarrollo progresivo establecidos o que se establezcan por la ley”, en diciembre de 1961 el gobierno colombiano en cabeza del presidente Lleras Camargo, entregó el primer Plan Nacional de Desarrollo para el decenio. El “Plan general de desarrollo económico y social”, como se denominó, estableció cuatro prioridades para la década de 1960: la pacificación del país ante los problemas generados por la violencia, el problema agrario con la concentración de la propiedad de la tierra y la reglamentación de su uso, la crisis económica, y el fomento de la educación primaria, lo que no desconoció el abordaje de la educación en su conjunto (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961a).

La breve caracterización que se hizo de la educación, y que no distaba mucho del diagnóstico plasmado en el Plan Quinquenal, dejaba ver, según se consignó, “las condiciones generales del subdesarrollo económico y social”: el 37.7% de las personas mayores de 15 años eran analfabetos; la oferta era deficiente para cualquier nivel educativo; la deserción era sistemática; y tan solo el 5% de la población lograba educación universitaria y tecnológica. En este orden de ideas, en el Plan Nacional se asumió que ante la necesidad de integrar a la población de forma consciente y efectiva en el proceso de desarrollo nacional, “la valorización del capital humano por medio de la educación” daría resultados tangibles para el alcance de las metas formuladas, y desde esta perspectiva se hicieron propuestas en torno a la educación media que posteriormente se retomarán (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961a, pág. 86 y 92).

Vale la pena resaltar dos elementos alrededor del Plan Nacional de Desarrollo: 1. La práctica de la planeación ocupaba cada vez un lugar más importante en la administración nacional, evidente en la constitución de dependencias u oficinas encargadas de dicha tarea desde 1950, y en la determinación de su elaboración por ley, de tal manera, el Plan no respondía únicamente a los acuerdos de la APP, pero tal vez sí a la consecución de ayuda financiera; y 2. La consolidación del Plan en mención contó

con la colaboración de la CEPAL, comisión que había llevado a cabo una misión económica a mediados de la década de 1950 (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1961). Para conseguir la financiación del Plan, la APP había considerado que los planes fueran puestos a consideración del “comité de los nueve hombres sabios”, en el caso colombiano, el documento fue discutido, además, por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que como parte de su comisión nombró para la revisión a Currie, quien empleó como insumo de contrastación el documento de la misión por él dirigida entre 1949 y 1950 (Saavedra, Castro, Restrepo, & Rojas, 2001). Ambas instancias concluyeron que los objetivos y los niveles de inversión referidos en el Plan eran factibles, y promovieron la unión de gobiernos y agencias internacionales para revisar las necesidades de financiación externa para la puesta en marcha de los proyectos planteados (Rojas, 2010, pág. 102).

Junto a la elaboración de un plan nacional de desarrollo se sugirió la construcción de un plan integral de educación, un cometido que no había logrado emprenderse durante la presidencia de Lleras Camargo y le correspondería a Valencia Muñoz y a su ministro de educación, el liberal Pedro Gómez Valderrama (agosto de 1962 – septiembre de 1965)⁴⁸. El ejercicio de planeación en Colombia no resultaba desconocido, había sido insinuado por misiones internacionales desde inicios de la década de 1950, y se había emprendido posicionándose como líder, con el diseño y la entrega de un Plan Quinquenal de Educación en 1957 por iniciativa de Betancourt Mejía y con el apoyo de una Oficina de Planeación a la que se vincularon agentes nacionales y representantes de comisiones internacionales.

En el marco de la APP el agenciamiento internacional para la planeación fue parte de la cooperación, la construcción de los planes contaría no solo con apoyo técnico sino también financiero. El gobierno colombiano optó por convocar una misión tripartita a la que denominó de Planeamiento de la Educación para que los asesorara en la elaboración de un plan integral de educación, en la que además de la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) y el Banco Mundial (BM), participaría la UNESCO, con contribución permanente en el país desde 1956 (Decreto 2349). La UNESCO ocupaba y ocuparía una posición preponderante en el campo burocrático durante el Frente Nacional. En 1960 con la reorganización que se hizo del MEN a través del Decreto 1637, mantuvo una

⁴⁸ Liberal, abogado y politólogo, con una importante carrera como escritor. Inmediatamente después de abandonar el ministerio de educación fue nombrado ministro de gobierno hasta agosto de 1966, cargos con los que acompañó de principio a fin la presidencia de Valencia Muñoz (Díaz, 1985).

secretaría permanente dentro del despacho del ministro y junto al Consejo Nacional de Educación, harían recomendaciones de política.

Según afirmaciones de Gómez Valderrama, el agenciamiento de la UNESCO en materia de planeación se había visto interesado en los distintos segmentos de la educación media, y fue la preocupación por este nivel, sin exclusión de los demás, la que impulsó, según el ministro, la conformación de la Misión de Planeamiento de la Educación:

Al lograrse la escolaridad primaria completa, surge de manera inmediata la necesidad de una ampliación de la enseñanza media con la natural repercusión sobre la superior. Precisamente a eso obedece que en este momento tenga tan grande urgencia el plan integral de la educación en el país. La crisis mundial que atraviesa la enseñanza media tiene entre nosotros grandes repercusiones...” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 19).

El “Comité de los nueve” (Comité de los Nueve. Alianza para el Progreso, 1962) al revisar el Plan Nacional de Desarrollo, también manifestó la preocupación de volcar esfuerzos (técnicos y financieros) en la educación primaria sin tener en cuenta la presión que se ejercería en los siguientes niveles y recomendó “modificar las metas fijadas para la educación primaria y mejorar sustancialmente los esfuerzos en la educación secundaria, vocacional, técnica y universitaria” (pág. 204). Esta tarea resultaba primordial si se querían alcanzar las metas del Plan Nacional puesto que, según el Comité, solo el 2% de la población colombiana había completado la educación intermedia y la disponibilidad de técnicos y profesionales universitarios estaba muy por debajo de los requerimientos del desarrollo económico y social.

Las motivaciones para convocar a estas tres entidades las explicó Gómez Valderrama así: “Hemos considerado de alta utilidad tener la asesoría de los organismos internacionales que forman la misión tripartita, por las vinculaciones que los programas educativos colombianos tienen con dichos organismos, y por la experiencia que representan en los diversos campos”. A pesar de la intervención extranjera se esperaba que el plan se basara en la experiencia del país, tuviera en cuenta sus necesidades, se acoplara a la política educativa emanada del gobierno nacional y no perdiera de vista “la doble consideración de la educación como instrumento de libertad y como elemento fundamental del desarrollo” (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 10).

Dicha misión se realizó en dos etapas, la primera se llevó a cabo a principios de 1963 con el propósito de emprender un “pre-planeamiento” que incluyó el examen de la

situación de la educación en el país, y el derrotero para la formulación de un plan que incluyera todos los sectores de esta. Como resultado de esta etapa se señalaron algunos aspectos fundamentales para la elaboración del plan: “la estructura que debe darse al sistema escolar; duración de los distintos ciclos; conexión entre estos; nuevas especializaciones de nivel medio y superior que conviene establecer teniendo en cuenta las nuevas estructuras profesionales y de ocupación del país” (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 8). La segunda etapa se llevó a cabo a comienzos de 1964 con el objetivo de diseñar el plan integral de educación sobre las bases enunciadas en la etapa anterior. La Misión incluyó la elaboración de un informe sobre educación media, que aunque señaló dificultades ya sabidas, permitió hacer recomendaciones decisivas para una de las más importantes reformas del nivel, sobre la cual se volcaría el apoyo técnico y financiero.

La Misión tomó una posición coherente con las percepciones dominantes sobre la relación existente entre educación y desarrollo, y argumentó porque y cómo la escuela debía comprometerse con los “imperativos actuales y futuros del destino nacional”. Inicialmente se arguyó que en la tarea del desarrollo era indispensable disponer de “recursos humanos aprovechables”, lo que para ellos significaba:

contar con sucesivos y diversificados contingentes de hombres capaces de acometer en los distintos sectores de la producción de las tareas que éste requiere; asegurar que este concurso humano sea apto en orden a la realización de faenas previstas; y, en fin, que el suministro de este valioso recurso concorra de manera regular y permanente a llenar las ausencias que habrán de causarse en los rangos del trabajo (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. III).

La percepción defendida daba por sentado que no se había llegado a descubrir una fuente distinta al sistema educativo para la provisión de dicho recurso: “puede haberse recorrido por la urgencia de las circunstancias a expedientes subsidiarios, pero todos estos al fin y al cabo han sido paulatinamente absorbidos por el sistema educativo o han mantenido con este relaciones esenciales en la adopción de políticas de formación y habilitación de personal” (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. III).

La relación establecida entre educación y desarrollo, tal como se señaló en el documento, obedeció a esas “realidades comprobadas” en el tratamiento de las políticas

económicas que priorizaban los problemas educativos. Según se consignó, las naciones más prosperas eran, invariablemente, aquellas que contaban o habían contado con “un sistema de educación más adecuado, eficaz y perfecto”, y en contraposición las más atrasadas eran, también invariablemente, las que adolecían de “régimenes educativos defectuosos, desorganizados e insuficientes”. Con tal planteamiento parecía casi obvio concluir, como se expresó en el escrito, que la educación condicionaba imprescindiblemente el desarrollo. El desarrollo dependía de una mayor productividad por habitante, que solo podría conseguirse conjugando insumos materiales y capacidades humanas, que a su vez se derivarían de un “saber” o “saber hacer” procurado por la educación (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. IV).

Se aclaró que no se trataba de mirar “el sistema educacional cómo apéndice del mercado de trabajo y al educando cómo a futuro valor de cambio en las combinaciones de ese mercado”, pero tampoco de desconocer la educación como medio para mejorar y enriquecer la vida, en arreglo a su rendimiento y aprovechabilidad económicos, razón que fundamentaba el “sentido funcional” de la educación (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. VI). Según el documento, la aceptación de dicho sentido funcional (o en el contexto colombiano de la primera mitad del siglo XX, la educación vocacional/técnica/práctica) se veía limitada por la voluntad de conservar concepciones clásicas, una percepción expresada por el entonces ministro Naranjo Villegas en 1960, más aún cuando: “la iniciativa privada abarca un dilatado ámbito del sector y tiene un poder decisorio casi autónomo, o cuando los cambios suscitados se reciben con ánimo renuente por implicar transformaciones, aunque sean débiles, que demandan esfuerzos y una percepción comprensiva y global del problema” (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. XIII).

En coherencia con las percepciones y apreciaciones expuestas, la Misión hizo un llamado a la formación de una “conciencia clara y precisa de las necesidades colombianas a partir de los grandes imperativos actuales y futuros del destino nacional”, y a que, fijado un fin, todos los sectores asumieran el rol correspondiente para aportar en la consecución del mismo. En coherencia la educación debía orientar tanto la oferta como la demanda hacia “aquellos campos en los cuales se localizan las mayores urgencias de mano de obra”, y trasladar recursos “de los centros de actividad educativa

menos necesarios para el desarrollo - donde la saturación de la oferta sea evidente -, hacia aquellas unidades de formación, ya existentes o que sea necesario crear, cuya enseñanza vaya a satisfacer más adecuadamente la dinámica del desarrollo”. (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, págs. XIII-XIV). Esto significaría, de acuerdo con los diagnósticos provistos, conducir los esfuerzos del bachillerato a las escuelas vocacionales de grado medio. La Misión propuso además, en términos de política educativa, procurar un cambio en los conceptos tradicionalmente arraigados sobre la educación, fortaleciendo el sentido funcional de la misma, ampliar y diversificar la enseñanza en correspondencia con el desarrollo económico y social del país; y maximizar la utilización de las formas de inversión educativa (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, págs. XVII-XVIII).

En síntesis, se tiene que en un contexto en el que la teoría del capital humano se fortalecía y extendía con la inculcación que de la misma hacían los agentes internacionales especializados y con la disposición de los agentes burocráticos nacionales, se habían emprendido en Colombia antes de la firma de la APP, acciones para la extensión y la reforma de la educación media, que adquirirían preponderancia en el transcurso de la década de 1960 con la firma de la Alianza en tanto acuerdo regional. En la APP, el PDE y la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina hubo percepciones comunes que reforzaron las apreciaciones sobre la relación entre esta y el desarrollo social y económico. Además de explicitar como objetivo la reforma y extensión de la educación media, se planteó la necesidad de planear y de ajustar la educación a los planes nacionales de desarrollo, se demostró que la educación en América Latina no había logrado responder a las necesidades individuales ni sociales y económicas contemporáneas, y se alentó una percepción de crisis, particularmente en la educación media.

Esta percepción de crisis en la educación media, identificada y asumida en el contexto burocrático nacional desde mediados de siglo, junto a la urgencia de que dicho nivel aportara en la formación de mano de obra y contribuyera con ello al desarrollo del país y el alcance de las metas propuestas en el marco del Plan Nacional, impulsó la iniciativa de una Misión que serviría como base para la construcción del plan integral de educación. Los agentes internacionales especializados convocados para la Misión fueron escogidos por su vinculación con programas adelantados en el país y por la

convicción de que ello daría continuidad a la línea de políticas educativas. La misión no solo defendió ideas dominantes sino las justificó expresando que a la educación no podía desconocérsele en su posibilidad de mejorar los modos de vida en relación con su aprovechabilidad económica.

3.3 ESTRATEGIAS PARA EXTENDER LA EDUCACIÓN MEDIA

En el Plan Nacional de Desarrollo el tema que concentró la atención en materia de educación media fue su extensión, dicha preocupación estuvo sustentada en situaciones particulares que afectaban el nivel, en percepciones respecto a su contribución en el desarrollo del país, y en tomas de posición respecto a la democratización de la educación. Las estrategias para cumplir con el cometido se dieron en los gobiernos posteriores al de Lleras Camargo, las intenciones, aunque concordaron con el Plan Nacional, tuvieron desarrollos que pudieron distanciarse de los propósitos establecidos.

Según lo consignado en el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno nacional esperaba actuar en contra de la desigualdad social a través del acceso a la educación: “nuestra sociedad no ha sido democrática, porque ha cerrado con obstinación la única puerta por donde se produce el trasvasamiento de unas capas a las otras” (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961b, pág. 17). Actuar en contra de la desigualdad y democratizar el acceso a la educación, fueron asuntos que se solventaron con la extensión de la oferta, principalmente oficial. En el caso de la educación media, la extensión estuvo relacionada con su potencial para procurar el desarrollo, y quedó consignada como meta: “dotar al país de institutos de este tipo, para que en cada lugar y en cada región llenen las necesidades de la población según la índole de sus ocupaciones, sus recursos naturales y humanos, y el ordenamiento de su desarrollo económico-social”. Si bien se hablaba de una extensión general de la educación media, se encontró prioritario incrementar las escuelas vocacionales de este tipo (agrícola, industrial y comercial) “para la capacitación y preparación de mano de obra calificada y semi calificada, con el fin de proveer de personal más apto a los distintos sectores productivos de la economía” (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961a, pág. 93).

En el Plan Nacional se había demostrado el aumento en la demanda por educación media, se afirmaba que a pesar de los esfuerzos realizados tanto por instituciones públicas como privadas, los cupos resultaban insuficientes para la creciente población escolar, en tan sólo una década la población se había triplicado pasando de 88.135

estudiantes en 1951 a 286.850 en 1961 (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961a, pág. 89). Sin embargo, las cifras demostraban que el segmento de la educación media con mayor demanda seguía siendo el bachillerato clásico. Según lo consignado en el Plan, el bachillerato crecía a un ritmo bastante acelerado, mientras la educación industrial y agropecuaria llamadas a “satisfacer las necesidades del país en lo relativo a la formación de mano de obra calificada y semi calificada”, por falta de demanda, se veía obligada a admitir estudiantes cuyos conocimientos de base eran incompletos, planteando “perturbaciones en el desenvolvimiento de la cultura técnica” (Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, 1961a, pág. 90). Estas condiciones, según el documento, dificultaban el progreso general del país al impedir la incorporación activa y consciente de la población a la producción, una apreciación afín con el discurso dominante desde mitad del siglo XX respecto a la relación existente entre educación y desarrollo, con la que se insistió, a pesar de las preferencias por el bachillerato clásico, en la extensión de las escuelas vocacionales de grado medio, por su contribución a los propósitos de desarrollo.

Después de la entrega del Plan Nacional de Desarrollo y durante la presidencia de Valencia Muñoz, se pusieron en marcha con el agenciamiento del ministro Gómez Valderrama, las primeras acciones encaminadas a buscar la extensión de la educación media. En coherencia con la línea trazada por Lleras Camargo en el Plan Nacional, la iniciativa estaba directamente relacionada con la democratización. En la Memoria del MEN al Congreso de 1962, Gómez Valderrama afirmó que durante esa vigencia la educación estaría orientada en dos direcciones: “la necesidad de hacerla democrática en extensión y mejorarla en su calidad, por una parte; y por otra, sin perder de vista el punto anterior, el ajustarla a las necesidades del desarrollo económico” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 18). La toma de posición al respecto se explicitó enunciando que conseguir el desarrollo económico sin alcanzar el desarrollo social significaba “lograr fines de prosperidad para una élite distante de la población”, por lo que su objetivo fue “borrar esas deficiencias injustas y amenazantes para el futuro del país y extender los beneficios del sistema educativo al mayor número posible de colombianos” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 10).

La democratización de la educación, según reza la Memoria en mención, implicaba permitir los beneficios de ésta en sus diferentes niveles a quienes estuvieran calificados para ello, superando la insuficiencia económica que era considerada el principal motivo

para no acceder a la educación. En coherencia, se hacía imprescindible extender la oferta oficial, de manera particular en la educación media, que según dicho documento había pasado de ser una educación de minoría a uno de los más importantes niveles, sin que el Estado lograra superar la oferta privada⁴⁹ (Ministerio de Educación Nacional, 1963, págs. 10-11).

En congruencia con el Plan Nacional, Gómez Valderrama esperaba que la matrícula en educación media siguiera creciendo, más aún con la extensión de la educación primaria que se había puesto en marcha a través del Plan Cuatrienal, al que se le asignó un porcentaje considerable del presupuesto por ser un nivel constitucionalmente obligatorio y gratuito. Además, atendiendo a la situación social, política y económica las migraciones del campo a la ciudad hicieron que se aumentara la demanda por educación, no solo primaria, sino media:

la industrialización creciente y la violencia han provocado migraciones masivas de campesinos hacia unas pocas ciudades (...). La facilidad y rapidez de los transportes han contribuido también a volcar grandes grupos de población sobre centros urbanos, y el crecimiento demográfico ha superado todas las previsiones. Pero si la población ha aumentado, ha aumentado más la ambición del individuo. El padre (...) pide cupo para sus hijos en los colegios oficiales de mayor renombre; los niños que terminan la primaria quieren seguir adelante y hacer completos, cuando menos, los dos ciclos de la educación media (...) no se resignan a recibir una negativa, y exigen su admisión en forma vehemente y tumultuaria (Ministerio de Educación Nacional, 1965).

El ministro hizo notar que el recurso disponible para la extensión de la educación media escaseaba, primero, porque gran parte del presupuesto estaba destinado a promover la educación primaria, y segundo, porque hubo un periodo en el que la educación media fue gratuita. Dicha alternativa fue reconsiderada en tanto, parafraseando a Gómez Valderrama, el esfuerzo generoso por ofrecerla sin cobro le restaba impulso a su extensión, y en lugar de atender a una minoría gratuitamente, podría ampliarse la cobertura por el pago de una módica suma. Sin embargo, también reconoció que pese al incremento de las apropiaciones para educación en los últimos años y de todo cuanto pudiera aumentarse en el futuro, el Gobierno no alcanzaría a cubrir con sus recursos, la

⁴⁹ La matrícula entre 1955 y 1959 había crecido en un 76%, particularmente para el sector oficial en un 46%, y tan solo entre 1959 y 1961 el aumento había sido del 23% en su conjunto y del 12% para el sector oficial (Ministerio de Educación Nacional, 1961).

totalidad de los gastos que demandaba dicho servicio (Ministerio de Educación Nacional, 1965).

De tal manera, el gobierno de Valencia Muñoz debía enfrentar una extensión de la educación media sin los recursos monetarios suficientes, buscando aminorar los “movimientos truncos” o la formación de “cuellos de botella”, que existían pese a “la gran participación de la iniciativa privada en la enseñanza media y en especial en el bachillerato” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 17). Para avanzar en el propósito de extender la educación media se emplearon cuatro estrategias: Los bachilleratos libres de primer ciclo, las instituciones de primer ciclo de educación media regentadas por Acción Comunal, y el funcionamiento de jornadas paralelas y de secciones nocturnas en instituciones oficiales.

Las dos primeras estrategias estuvieron orientadas a la extensión exclusiva del primer ciclo, una acción que se justificó en tanto el segundo, según Gómez Valderrama, tenía poca demanda “por muchas circunstancias”. Ampliar la oferta en el primer ciclo era una alternativa presente desde 1959 con el fin de “orientar sistemáticamente hacia la formación de maestros primero, y hacia la formación para carreras técnicas en un orden evaluado de urgencias profesionales después” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, pág. 40), en coherencia se había avanzado con las reformas a la educación industrial y comercial por medio del Decreto 2433 de 1959 y posteriormente se habían concretado a través del Decreto 45 de 1962. Se esperaba que quienes continuaran estudios en el segundo ciclo, optaran por modalidades diferentes al bachillerato y se concentraran en un número menor de colegios “especialmente dedicados a atender esas necesidades” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 29).

Con estas opciones, el ministro planteó además la posibilidad de hacer frente a otra gran problemática: “asegurar la continuidad en los niveles, la posibilidad de que cada etapa educativa sea, a la vez que un fin, un paso en la línea que se extienda de la primaria y el aprendizaje, al bachillerato y las carreras de nivel medio, para llegar por ambos caminos a la universidad” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 29). Según Gómez Valderrama, dicho nivel se estaba replanteando “con el fin de abrir las más amplias posibilidades, y sobre todo, de no crear compartimentos estancos,” (Ministerio de Educación, 1965, pág. 47).

El bachillerato libre para cursar el primer ciclo de la educación media fue una modalidad creada por el Decreto 453 de 1964 que no implicó la presencialidad. Quien

se inclinara por cursarla podía solicitar asesorías con los docentes y prepararse para presentar un examen con el que validaría las asignaturas del plan mínimo del ciclo básico de acuerdo con lo establecido en el Decreto 45 de 1962. Según la Memoria del MEN al Congreso de 1965: “La persona no tiene obligación de asistir a clase, y la asesoría es voluntaria. La sola prueba que debe superar es la de presentarse a exámenes de Estado, que tendrán especiales condiciones de severidad, y serán realizados directamente por el Ministerio” (Ministerio de Educación, 1965, pág. 22).

Las instituciones educativas de primer ciclo de educación media creadas por iniciativa de Acción Comunal bajo la forma legal de cooperativas fueron reglamentadas a través del Decreto 454 de 1964, en el que entre otras cosas se indicó que no tendrían fines de lucro, y sus pensiones y matrículas serían fijadas por la correspondiente Junta Nacional Reguladora. Respecto a estas se manifestó en la Memoria del MEN al Congreso de 1963: “recibirán asesoría y dirección técnica del Ministerio de Educación Nacional. Serán colegios de la comunidad financiados por ella con el apoyo del Estado” (págs. 31-32).

Las otras dos estrategias se enfocaron en extender la oferta del bachillerato. Con el Decreto 455 de 1964, se autorizó el funcionamiento de secciones paralelas de bachillerato en algunos establecimientos nacionales, medida que a través del Decreto 280 de 1965 fue ampliada a todas las instituciones oficiales de educación media que estuvieran en capacidad de prestar dicho servicio. Y con el Decreto 580 de 1965 se pusieron en marcha secciones anexas de bachillerato nocturno en los establecimientos nacionales de educación media. Las medidas se tomaron entendiendo que el número de instituciones era insuficiente para atender la creciente demanda, y que era posible aprovechar las instalaciones y dotación de algunos establecimientos para que funcionaran en un horario alterno al habitual suministrando enseñanza al costo (Ministerio de Educación Nacional, 1963, págs. 31-32). El bachillerato nocturno había sido aprobado para instituciones privadas desde 1953 y se había experimentado con “resultados satisfactorios” en algunos planteles nacionales, constituía una alternativa para ofrecer educación media, no solo a la población en edad escolar, sino también a adultos que desearan completar su formación y eventualmente seguir una carrera universitaria. Esta opción se extendió por Resolución 2024 de 1965 a la educación comercial.

Refiriéndose a los estudios libres de primer ciclo, los colegios de Acción Comunal, las secciones paralelas, y las secciones anexas de bachillerato nocturno, el ministro Gómez Valderrama expresó: “son todas estas medidas hacia una democratización efectiva de la enseñanza media, y esfuerzos que se hacen en el sentido de hacer más accesible la educación, de suprimir de ella las trabas inútiles creadas por la inercia y la rutina, y de abrir a grandes zonas del país las oportunidades para realizar sus aspiraciones de cultura” (Ministerio de Educación, 1965, pág. 48). En 1965 Gómez Valderrama presentó además algunos avances:

en el año que cubre el presente informe se crearon 7 nuevas secciones paralelas en establecimientos de educación media y 5 nuevas secciones de bachillerato nocturno, lo que implicó el aumento de 8000 nuevos cupos en la enseñanza media sin necesidad de incrementos presupuestales. Son evidentemente provisionales, pero indican que con un esfuerzo continuado y con una persistente voluntad de trabajo se puede duplicar la eficacia del capital destinado a la educación (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 14).

Al finalizar la presidencia de Valencia Muñoz, se empezó el trabajo sobre una estrategia que además de extender, reformaría la educación media, razón por la cual se analizará más adelante con mayor detenimiento. Con esta no se pensaba en la extensión de un ciclo o segmento en particular, sino en la extensión de un modelo, el de educación media diversificada a través de los INEM, este concentraría los esfuerzos de las siguientes presidencias del Frente Nacional y contaría con apoyo financiero externo producto de la cooperación promulgada en la APP. La consolidación de la propuesta se tomó aproximadamente cuatro años y hasta 1970 se pusieron en funcionamiento los primeros Institutos. Según datos del DANE (1975) en 1970 los INEM alcanzaron una matrícula de 13.614 estudiantes distribuidos en 8 instituciones, cifra que, sumada con las otras opciones del sector oficial, logró por un margen insignificante (50.17%) y por primera vez, superar la oferta privada orientada al bachillerato y la educación comercial. La matrícula en los INEM continuó en aumento durante la presidencia de Pastrana Borrero, periodo en el que se pusieron en funcionamiento todos los INEM (19) proyectados, alcanzando para 1974 una matrícula de 38.174 estudiantes, una cifra aún lejana a los 80.000 cupos que esperaban generar con la propuesta inicial.

Después de consolidar esta propuesta, durante la presidencia de Pastrana Borrero y con el agenciamiento del entonces ministro Luis Carlos Galán Sarmiento (agosto de 1970 –

mayo de 1972)⁵⁰, se propuso como estrategia para la extensión de la educación media, el fomento de colegios cooperativos para la educación popular. La iniciativa respaldada través de la Ley 9 de 1971 buscaba “hacer efectiva la democracia de participación en el sector educativo”, crear nuevas oportunidades para los “sectores populares”, y abaratar los costos de la educación. Más adelante, el ministro que sucedió a Galán Sarmiento, Juan Muñoz Delgado (mayo de 1972 – agosto de 1974)⁵¹, aseguró que la iniciativa contribuiría a “equilibrar la igualdad de oportunidades en el sector educativo” (Ministerio de Educación Nacional, 1972a, pág. 35). El fomento incluía: líneas especiales de crédito para la financiación de los colegios por parte de entidades públicas; prelación en el otorgamiento de auxilios oficiales, monetarios o materiales; asesoría técnica cooperativa y pedagógica para su constitución y funcionamiento; tarifas mínimas para la utilización de servicios públicos; y apoyo con maestros en comisión.

Según la Memoria del MEN al Congreso de 1974, los colegios cooperativos pasaron de 45 con una matrícula de 3100 estudiantes en 1970, a 202 con los que se completó en 1974 una matrícula de 35.000 estudiantes, una cifra nada despreciable si se compara con la cobertura lograda a través de los INEM en el mismo lapso. Así mismo fueron los apoyos: “de un aporte de \$1.200.000 en 1970 se incrementó a la cifra de \$59.800.000 para la vigencia de 1974” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 86). Ahora bien, aunque los colegios cooperativos funcionaban sin ánimo de lucro, parecían no constituirse como una opción para cubrir el déficit educacional en las zonas esperadas y con la población objetivo, tal como se afirmó en el documento anteriormente mencionado: “el esfuerzo cooperativo especializado en educación no ha logrado reducir sensiblemente los costos de la enseñanza” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 86).

Otra opción con la que se esperó extender la educación media, esta vez en zonas rurales, fue la constitución de Concentraciones de Desarrollo Rural, establecida por Decreto 708 de 1973 bajo el ministerio de Muñoz Delgado. Según el Decreto, estas concentraciones, 57 en total, debían entenderse como un “sistema regional integrado de escuelas rurales”

⁵⁰ Liberal, abogado, conocido previamente por su trabajo periodístico en “El Tiempo”. En 1969 tuvo su primer cargo público como miembro de la delegación colombiana a la Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (Nueva Delhi) encomendado por el entonces presidente Lleras Restrepo, quien lo acogió como pupilo en su temprana carrera política (Fundación Luis Carlos Galán, 1993).

⁵¹ Médico especialista en cirugía, ministro de salud en 1965 durante la presidencia de Valencia Muñoz. Inmediatamente después de terminar su cargo como ministro de educación fue embajador de Colombia ante la UNESCO, en 1977 ejerció la rectoría de la Universidad de los Andes (Cuellar, 1997).

dependientes administrativa y pedagógicamente de una sede central, en la cual los estudiantes completarían la educación primaria y el primer ciclo de la educación media, tal como explican Toledo, Niño, Buriticá, Díaz, y Bueno (1978). Según la Memoria del MEN al Congreso de 1965 con esta opción se esperaba dar, a quienes no concluyeran la educación media o no tuvieran la posibilidad de ingresar a la Universidad, “la oportunidad de actividades profesionales que redundaran, a la vez que en su propio beneficio, en provecho directo para la vida nacional” (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 19).

Resumiendo, la extensión de la educación media era un propósito explícito desde antes del Frente Nacional, había sido recomendado por las misiones internacionales y el Plan Quinquenal de Educación, sustentado en ambos casos por el bajo porcentaje de matrículas (característica que empezaba a cambiar). Al considerarse como tarea para el decenio en el Plan Nacional de Desarrollo varias percepciones fueron importantes: 1. Extender la educación, principalmente de carácter oficial, era al mismo tiempo un modo de actuar en contra de la desigualdad, y de procurar su democratización; 2. La demanda por educación media crecía y también debía hacerlo la oferta oficial, garantizando que el pago por educación no fuera impedimento para acceder a ella, dado que primaba la oferta privada, asumida abiertamente como una opción no democrática y costosa; y 3. La extensión debía hacerse ajustando la oferta a las necesidades del desarrollo económico, más aún cuando la matrícula se concentraba en el segmento del bachillerato cuyo propósito no compaginaba con las necesidades en mención.

La propuesta era coherente (lo que no quiere decir que de ella se derivara) con los objetivos señalados en el PDE de la APP para el nivel, por lo menos en su intención de extender la educación media con el fin de que más jóvenes pudieran continuar su educación general y recibir algún tipo de formación vocacional o preprofesional, lo que significaría aportar en el desarrollo no solo social sino económico de las naciones. Sin embargo, ese afán de extensión fue considerado por Martínez (2004) como retórica de los ideales democráticos con los que se pretendía hacer contrapeso al socialismo a través de los acuerdos establecidos en la Carta de Punta del Este y la APP.

Estas percepciones fueron también defendidas durante la presidencia de Valencia Muñoz en cabeza del ministro de educación Gómez Valderrama, y en coherencia con ellas se dispusieron algunas estrategias para extender la educación media. Las propuestas pudieron haberse visto condicionadas por la falta de presupuesto y se

enfocaron, en estudios autónomos que no demandaban la creación de nuevos cupos, el aprovechamiento de las instalaciones ya existentes para su funcionamiento en diferentes jornadas, y la construcción de nuevos colegios por parte de particulares. Aunque las intenciones estaban puestas en extender una educación que aportara a las necesidades del desarrollo económico, las estrategias se enfocaron en la extensión del bachillerato, y del primer ciclo de la educación media, esperando tras su culminación orientar a los estudiantes al segundo ciclo en escuelas vocacionales de grado medio (posibilitar su continuidad, evitar movimientos trancos y cuellos de botella).

Si bien la extensión de la educación se había iniciado en la década de 1950, en la oferta oficial de educación media el aporte más importante se hizo durante el Frente Nacional con opciones como las descritas. Es preciso mencionar al respecto que: 1. La extensión se hizo sacrificando la posibilidad de que dicha educación fuera gratuita; 2. Los modos de extensión implicaron, según Helg, “disminución de la calidad de la enseñanza” particularmente la oficial, sobre la que recayó esta alternativa (1989, pág. 143), y 3. Se evidenció y explicitó la imposibilidad gubernamental para cubrir los gastos que demandaba la extensión del nivel.

Desde finales de la presidencia de Valencia Muñoz y durante el gobierno de Lleras Restrepo y Pastrana Borrero, los INEM se presentaron como opción no solo para extender la educación media sino para reformarla. Avanzada su puesta en marcha en el último periodo presidencial del Frente Nacional se replanteó la extensión con el apoyo estatal a la constitución de colegios particulares, durante el ministerio de Gómez Valderrama se hizo a través de Acción Comunal y durante el ministerio de Galán Sarmiento por medio de Cooperativas. Estas opciones que se esperaba ofrecieran educación sin ánimo de lucro, pueden leerse como antecedente de reglamentaciones que intentarían regular (sin éxito) la oferta de educación privada después del Frente Nacional. También se retomarían estrategias para aprovechar instalaciones (no solo oficiales sino privadas) para su funcionamiento en doble jornada, una alternativa que se planteó como transitoria en 1964 y aún está vigente en instituciones oficiales.

3.4 LA DIVERSIFICACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA COMO ALTERNATIVA PARA REFORMARLA

La Misión de Planeamiento de la Educación que entre 1963 y 1965 adelantó acciones que coadyuvaran en la posterior elaboración del plan integral de educación en Colombia, encontró indispensable extender la educación media, pero no sin antes

considerar una reforma. En el marco de la Misión se llevó a cabo un informe específico de la situación de la educación media que corroboró esa suerte de “crisis” señalada por agentes nacionales e internacionales, en el propio contexto y como condición de la región, y además, sugirió la adopción del concepto de escuela comprensiva. Finalizada la Misión, se emprendieron nuevas reformas, inicialmente, a las escuelas vocacionales de grado medio, y posteriormente, construido el plan integral de educación, las acciones se concentraron en la consolidación de un modelo de diversificación para el nivel.

Si bien como parte de los objetivos de la APP y del PDE se habían definido dos acciones puntuales para la educación media, la Misión de Planeamiento de la Educación aclaró que no era pertinente extenderla sin pensar en una reforma que implicara mejorarla, cualificarla y diversificarla para conseguir la productividad que encaminara al desarrollo:

la simple expansión o aumento exclusivamente cuantitativo del sistema, con el propósito de absorber los excedentes extraescolares determinados por el incremento poblacional, si bien ostenta la ventaja de ampliar las oportunidades de enseñanza a un número mayor de personas, al mismo tiempo entraña la falacia de prolongar ese mismo sistema educacional cuyas deficiencias son bien conocidas. El remedio salta a la vista: se trata de expandir las oportunidades de educación, pero al mismo tiempo de mejorar esta educación. (...) Se trata de cualificar o diversificar la educación (o, si se quiere, la formación) para que de esta manera rinda el aporte que se le exige de aptitud, productividad y eficacia humanas en la tarea del desarrollo (Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF, 1965, pág. III).

La claridad parecía no estar de más, pues mientras la Misión culminaba la segunda etapa del proceso preparativo para la elaboración del plan integral de educación, el ministro Gómez Valderrama buscaba alternativas para la extensión, por una parte del primer ciclo de la educación media, y por el otro, del bachillerato, un segmento que al preservar su propósito de preparación para continuar estudios en la educación superior no aportaba a los requerimientos de mano de obra aparentemente necesaria para la industrialización y el desarrollo económico.

La toma de posición de la Misión de Planeamiento de la Educación encontraría eco en el análisis de la educación media que para Colombia elaboró Glenn F. Warner, experto de la AID. En el marco de la Misión, Warner presentó un informe que se emplearía

como insumo para definir acciones. En el diagnóstico correspondiente, una característica del nivel desataría sus principales deficiencias: conservar un sistema educativo propio de la colonia limitaba la configuración de un sistema acorde a los requerimientos de la época, una denuncia hecha por el entonces ministro Naranjo en 1960 (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984). A mediados de la década de 1960 la educación media adolecía por: 1. Concentrar su matrícula en el bachillerato clásico (62%), cuya única meta era la continuidad en opciones de educación superior universitaria, un nivel que no contaba con los cupos suficientes y a la cual no podían o no querían acceder todos los egresados del segmento, quienes se veían abocados a incorporarse en el mundo del trabajo sin la formación mínima necesaria; y 2. Ofrecer una formación enciclopedista y abstracta a la que todos debían adaptarse sin consideración de la diversidad de intereses, aptitudes y motivaciones, excluyendo a la vez los saberes prácticos y contribuyendo a la subvaloración social y educativa de las pocas ofertas de formación técnica o vocacional. El diagnóstico insistía en deficiencias ya conocidas, y corroboraba, usando la expresión de Gómez (2005), una “profunda crisis” de la educación media.

Una educación de estas características, al parecer no era la apropiada para un país que, como Colombia, y según lo planteaba Warner, tenía una gran deficiencia de recursos humanos entrenados necesarios para el desarrollo político y económico, debido a programas educativos inadecuados en todos los niveles (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 22). La educación media fue calificada como “negativa y disfuncional, en relación con las necesidades de modernización de la producción y de facilitar el empleo al alto número de egresados del nivel medio -y desertores de niveles previos- que ingresaban al mundo del trabajo sin calificación ocupacional” (Gomez, Turbay, Acuña, & Acosta, 1995).

En consecuencia, Warner aconsejó reorganizar la administración y supervisión, mejorar la enseñanza, revisar el currículum, eliminar la fragmentación de este tipo de educación, reducir la deserción escolar, aumentar la matrícula y racionalizar la financiación de la educación media (Zúñiga, 1979). Su propuesta era diseñar currículos diferenciados, conformados por materias de educación general, ocupacional y electivas, apoyados en servicios de orientación vocacional que condujeran al aumento de la matrícula en segmentos de la educación media distintos al bachillerato. Estas intenciones no eran ajenas a las formuladas en el Plan Quinquenal de Educación e intentadas desde el

principio del Frente Nacional, lo que variaría sería el modo de conseguirlo, pues Warner sugirió de manera concreta “el desarrollo del concepto de la escuela secundaria comprensiva” entendida como “una escuela que combina funciones de las escuelas especializadas en un programa unificado” (ICOLPE II, 1974, citado por Zúñiga, 1979). con opciones como estas se estimaba un mejor uso de los recursos disponibles, disminuir las tasas de deserción y contribuir a la consolidación de relaciones entre las distintas clases sociales al reunir en un mismo plantel estudiantes de distinta procedencia económica.

La posición y la toma de posición asumida por la Misión de Planeamiento de la Educación, evidente en los informes a los que aquí se hace referencia, y sin desconocer su emisión en un espacio de posibilidades cruzado por discursos dominantes como los de Capital Humano y Recursos Humanos, y por propósitos regionales como los plasmados en la APP, tendió a reforzar la relación entre educación y desarrollo, a insistir en una reforma educativa que aportara desde la formación para el trabajo amparado en deficiencias evidentes de la educación media en Colombia, y a invertir recursos nacionales o de cooperación internacional en la diversificación de dichos estudios.

Después de culminada la Misión de Planeamiento de la Educación, que incluía la entrega del informe Warner, se emprendieron nuevamente, reformas focalizadas al nivel de educación media. El primer tipo de reformas se orientó a las escuelas vocacionales agrícola e industrial y se llevó a cabo por medio de la promulgación de los Decreto 603 y 718 de 1966, respectivamente. Y el segundo tipo, estipulado en el plan integral de educación que para mediados de 1966 se entregó bajo la denominación de “Programa de desarrollo para la educación en Colombia”, fue una reforma de largo aliento que implicó acompañamiento técnico y financiero para la constitución de un modelo de educación diversificada que se intentaría a través los INEM.

Reforma a las escuelas vocacionales industrial y agrícola de nivel medio

Pocos meses antes de la culminación del gobierno de Valencia Muñoz y con Daniel Arango Jaramillo como ministro de educación (septiembre de 1965 – agosto de 1966)⁵², se promulgaron los Decreto 603 y 718 de 1966 por los cuales se reorganizó la educación

⁵² Liberal, abogado y politólogo cuyo mentor en el terreno político fue Gaitán Ayerbe. Previo al cargo se había desempeñado como director de museos y exposiciones del Ministerio de Educación Nacional en 1946, y jefe de la sección de Bellas Artes del Ministerio de Educación en 1948. Fue también gobernador del Meta y embajador de Colombia ante la UNESCO (Díaz, 1985).

agrícola e industrial de nivel medio respectivamente, reforma pendiente después de la promulgación del Decreto 45 de 1962. Como se mencionó previamente, los decretos prestaron especial atención en la regulación del segundo ciclo y en la creación de carreras agropecuarias y técnicas intermedias. Entre sus considerandos se percibía el interés por formar técnicos de nivel medio e intermedio para incrementar la producción industrial y agrícola, y por transformar y actualizar este tipo de educación para con ello aportar en la formación de mano de obra calificada y en el crecimiento de estos sectores.

El segundo ciclo, aunque se cursaría en 3 años mantendría el mismo plan de estudios estipulado para el bachillerato con inclusión de asignaturas sobre técnicas agropecuarias, o asignaturas técnicas y prácticas de taller y laboratorio según fuera el caso. Este ciclo se cursaría en los institutos técnicos agrícolas (ITAS) o los institutos técnicos industriales (ITIS), previa aprobación del ciclo básico de educación media, y conducirían a otorgar el título de bachiller técnico agrícola o bachiller técnico en determinada especialidad de la educación industrial, que permitiría ejercer una profesión, ingresar a carreras intermedias de educación industrial o agrícola, o acceder a la universidad⁵³. En ambos tipos de institutos se establecerían carreras intermedias en diversas especialidades para egresados del bachillerato técnico, y cursos cortos, acelerados o avanzados, y cooperativos para la educación media.

Para los dos segmentos se crearon Comités Asesores de la Educación Agrícola o Industrial (en este caso con participación del SENA) de nivel medio e intermedio con el fin de: 1. Orientar la educación agrícola o industrial de nivel medio e intermedio; 2. Revisar periódicamente los planes y programas de estudios y proponer las modificaciones necesarias; y en el caso de la educación agrícola, y 3. Elaborar el proyecto de reglamento interno de los ITAS⁵⁴.

Triana (2010) aunque reconoce el Decreto 603 de 1966 como la principal política de modernización de la educación agrícola, señala que esta “no fue resultado de un análisis de las condiciones socioculturales y económicas del sector y la población rural, sino la

⁵³ El Decreto 603 de 1966 permitiría por primera vez y de manera puntual, que los egresados de segundo ciclo de educación agrícola ingresaran a cualquier facultad de educación. De hecho, el Decreto se justificó entre otras razones, en que la organización de la educación en las escuelas normales agrícolas no permitía el acceso a la universidad, lo que se había posibilitado desde 1959 con el Decreto 2433 para la educación industrial y comercial.

⁵⁴ Los primeros ITAS se crearon a partir de las escuelas normales de Paipa, Lorica y Buga, durante el gobierno de Lleras Restrepo en el año 1970 (Sierra, 2015).

ingente necesidad de cumplir con los requerimientos y obligaciones que el país había adquirido en el marco de las políticas internacionales para el desarrollo de América Latina” (pág. 218). En una línea similar, Turbay (2006) afirma que la reorganización a la educación industrial y agrícola de nivel medio avanzó como consecuencia de los informes de la Misión de Planeamiento de la Educación. Aunque la emisión de los decretos se ha leído como una respuesta del gobierno a los acuerdos de trabajo constituidos en la APP y en estrecha relación, como avance en la dirección propuesta por la Misión, es preciso tener presentes las acciones que venían emprendiéndose desde mediados de siglo y para el caso particular, traer a colación las percepciones y acciones que desde principios del Frente Nacional alentaron (o anhelaron) el tránsito del primer ciclo de educación media, ciclo común, al segundo ciclo en segmentos diferentes al bachillerato.

La reorganización de la educación industrial y agrícola, concentrada en la reglamentación del segundo ciclo debe leerse teniendo en cuenta dos antecedentes. Primero, la educación industrial había sido reorganizada en 1959 equiparando su estructura a la del bachillerato (planes de estudio semejantes y dos ciclos con salida al mundo del trabajo o a la educación superior), y algo similar había ocurrido con la educación agrícola a través del Decreto 45 de 1962. Segundo, parte de las estrategias implementadas para extender la media durante el ministerio de Gómez Valderrama, se habían concentrado únicamente en el primer ciclo, lo que implicaba fortalecer el segundo en escuelas vocacionales para diversificar las opciones, corregir la saturación en el bachillerato, evitar los “compartimentos estancos” con alternativas que también daban paso a la educación superior universitaria, y contribuir al desarrollo de un tipo de educación que, como se planteó en la exposición de motivos del Decreto 45 de 1962, no había recibido el impulso sistemático indispensable (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 22).

Después de la emisión del Decreto 45 de 1962, Gómez Valderrama afirmó que el país comenzaba a “entender ampliamente la necesidad de las carreras de nivel medio e intermedio” (Ministerio de Educación Nacional, 1963, pág. 29). Sin embargo, en la Memoria del MEN al Congreso de 1965 sus declaraciones no parecían tan alentadoras, reconoció que la aplicación de la reforma hecha con el Decreto 45, que insistía en un primer ciclo común y en la posibilidad de cursar el segundo ciclo en diferentes segmentos de educación media, era lenta y no podía forzarse. Aseveró que se iba

avanzando en “acostumbrar la mentalidad al hecho de que, en sustitución del bachillerato clásico, el estudiante tiene la posibilidad de escoger orientaciones diferentes, y en varias de ellas la oportunidad de obtener una preparación profesional de corto tiempo, que le capacite para trabajar” (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 18). El ministro reconoció además, que el Decreto 45 se concentró en el funcionamiento del bachillerato por ser el segmento de mayor demanda.

Como se mostró, Gómez Valderrama avanzó en la extensión de la educación media con la perspectiva de ampliar la matrícula en el segundo ciclo de escuelas vocacionales de grado medio, lo que parecía no tener eco entre quienes accedían a la educación media, y si bien no hubo una acción directamente asociada con ello, el ministro tomó y mantuvo (1962- 1965) una postura de apoyo que pudo haber marcado un horizonte para que sus sucesor agenciara la reorganización de la educación media agrícola e industrial y sus correspondientes carreras intermedias. Sostuvo que en un contexto en el que la explosión escolar hacía insuficientes las instituciones, y el desarrollo de la ciencia exigía cambios en los planes y programas del bachillerato, resultaba necesario pensar en opciones diferentes a esta. Defendió la existencia de diversos segmentos en la educación media, esperando que en dicho nivel e independientemente de la continuidad de los estudiantes en la universidad, estos logran una formación laboral beneficiosa para sí mismos y para el desarrollo de la nación, sin despreciar la opción de continuidad que tanto había defendido (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 19).

Los INEM

En julio de 1966, a postrimerías de la presidencia de Valencia Muñoz y con Arango Jaramillo en cabeza del MEN, se entregó el plan integral de educación denominado “Programa de desarrollo para la educación en Colombia”, en el que además de representantes de Misión de Planeamiento de la Educación participó la Oficina de Planeamiento. La propuesta incluyó políticas para la educación de adultos y la alfabetización, la primaria, la media, y la universitaria. La educación media fue considerada la de “mayor importancia desde el punto de vista de la dinámica del proceso educativo”, primero, por ser la antesala de la educación universitaria y el único medio para aspirar a ella, y segundo, por ser el nivel con mayor incidencia en la economía al proveer los técnicos medios que ella necesitaba (Ministerio de Educación Nacional, 1966, pág. 151). En coherencia, también se explicitó que la cooperación

financiera internacional estaría orientada, principalmente, a la educación media, diversificada en su orientación técnica.

Como principal dificultad de la educación media se señaló su indiferencia ante “la tremenda necesidad del progreso social y al reto formidable del desarrollo”, se denunciaba que quienes accedían a este nivel buscaban el título como medio para conseguir cierto “estatus”, para hacer parte de la “élite”, dejando de ser un instrumento de beneficio colectivo, para “acentuar la estratificación social mediante el esfuerzo conjunto de toda una nación” (Ministerio de Educación Nacional, 1966, pág. 70). En ese orden de ideas la política para este nivel debía “ajustar más sus objetivos y sus contenidos a los requerimientos y necesidades reales de la nación”, buscando habilitar a sus egresados para enfrentar el desenvolvimiento económico, social y político de la nación, lo que se esperaba conseguir a través de la construcción de 20 institutos de educación media diversificada ubicados en la capital de la mayor parte de departamentos (Ministerio de Educación Nacional, 1966, pág. 74).

El gobierno de Lleras Restrepo emprendería el desarrollo del Programa, inicialmente con el apoyo de Betancourt Mejía quien ocupaba por segunda vez el cargo de ministro de educación (agosto de 1966 – septiembre de 1968). Para avanzar en las acciones propuestas, en agosto de 1966 la Oficina de Planeamiento del MEN preparó un proyecto para la financiación del plan de construcciones de los 20 institutos de educación media diversificada por parte del BIRF, entidad que había confirmado de manera informal su apoyo⁵⁵. En ese orden de ideas, el BIRF envió en 1967 una misión de la UNESCO con la intención de revisar el proyecto y posteriormente conformar un equipo en cooperación con técnicos colombianos (entre los que se encontraban Gustavo Svenson, quien había participado en la Misión de Planeamiento y en la formulación del Programa de Desarrollo para la Educación en Colombia, Ismael Vicente Matallana, Guillermo Fernández, Luis Delfin Insuasty y Cleyton Seeley) para su reestructuración con base en los lineamientos de los dos organismos. Como resultado, en octubre de 1967 se entregaron tres volúmenes: “el primero que contiene el análisis económico y la proyección de recursos humanos; el segundo incluye un estudio diagnóstico del sector educativo con énfasis en la educación secundaria; y el tercero contiene esencialmente, el

⁵⁵ El proyecto contenía un resumen del plan de construcción de los 20 institutos, las características esenciales de dichos establecimientos, la forma en la que se desarrollaría el proyecto (justificación económica, académica, y administrativa), y el modo de operación.

modelo pedagógico administrativo y financiero del proyecto incluyendo el plan de implementación” (Insuasty, 2010, pág. 63).

El BIRF aceptó la financiación del proyecto en el que se acordó la construcción de 19 (no 20 como se había planteado inicialmente) institutos. En 1968 aprobó un préstamo por 7.6 millones de dólares que cubrían el 50% del costo inicial de la inversión para la construcción de los diez primeros institutos (Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, Montería, Pasto, Santa Marta), y en 1970, cuando estos empezaron a funcionar, aprobó un segundo préstamo por 6.5 millones de dólares para construir los nueve institutos restantes (Manizales, Pereira, Ibagué, Armenia, Neiva, Popayán, Tunja, Villavicencio y Bogotá), los cuales se pusieron en funcionamiento entre 1970 y 1972 (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 23). Y la UNESCO ofreció entre 1969 y 1971, asesoría para la capacitación y perfeccionamiento del personal docente de educación media a través de las facultades de educación de las universidades Nacional, del Valle y de Antioquia. Estas últimas, además recibieron orientación de las universidades de Nuevo México, Oklahoma y California coordinadas por la AID para “asegurar el rápido progreso de la educación dentro de la filosofía INEM, preparar los primeros INEM y capacitar y orientar al personal docente, administrativo, de extensión, etc.” (ICOLPE: III/1974, citado por Zúñiga, 1979).

Teniendo el proyecto en curso, en 1969 el presidente Lleras Restrepo y el ministro Octavio Arizmendi Posada (septiembre de 1968 – marzo de 1970)⁵⁶, promulgaron el Decreto 1962 con el cual se estableció la enseñanza media diversificada, otro segmento de la educación media cuyo curso le daría al estudiante la “oportunidad de formarse integralmente” eligiendo entre varias áreas de estudio la que más se ajustara a sus necesidades, intereses y habilidades (Art. 1). Dicha formación se impartiría en los INEM, institutos de administración unificada (a cargo del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares – ICCE, creado en 1968) que ofrecería varios programas académicos y vocacionales tendientes a la obtención de grado de bachiller. También se ofertaría en otros establecimientos autorizados por el MEN, o adscritos académicamente a los INEM desarrollando gradualmente algunas de las áreas y modalidades ofrecidas por estos.

⁵⁶ Conservador, abogado y especialista en administración pública y desarrollo, antes de ejercer como ministro de educación fue gobernador de Antioquia entre 1965 y 1968, durante la presidencia del también conservador Valencia Muñoz. Posteriormente participó en la fundación de la Universidad de la Sabana, de la que fue primer rector desde 1979 hasta 1989 (Díaz, 1985).

Con los mismos agenciamientos y antes de poner en funcionamiento los primeros INEM, se reglamentó su plan de estudios a través del Decreto 363 de 1970. Poco más de un año después en la presidencia de Pastrana Borrero y con Galán Sarmiento como ministro de educación el plan de estudios se fijó por medio del Decreto 1085 de 1971. En coherencia con los actos legislativos, los seis años de estudio de educación media estarían distribuidos en tres ciclos. Los dos primeros años serían de exploración vocacional, además de las asignaturas del tronco común, los estudiantes tendrían la oportunidad de acceder a siete de diez “experiencias” para cursar durante el periodo⁵⁷. Los dos años siguientes serían de orientación vocacional, además de las asignaturas del tronco común, los estudiantes rotarían por las modalidades de la rama de su preferencia⁵⁸, se esperaba con ello que, aunque no existiera una capacitación plena, quien se retirara al final de este ciclo tuviera herramientas mínimas para afrontar un trabajo o acceder a programas superiores de formación profesional como el SENA⁵⁹. Los dos últimos años serían de educación ocupacional, además de las asignaturas del tronco común, los estudiantes profundizarían en una modalidad.

Al finalizar el sexto año recibirían un título de bachiller en el que se especificaría la rama y modalidad de formación, este les permitiría bien el ingreso a una universidad (después de superar prueba de ingreso), o al mundo del trabajo. Sin embargo, solo recibirían título de bachiller quienes hubiesen aprobado con un promedio igual o mayor a 3.5, en caso contrario solo se acreditarían mediante certificado, los estudios en la rama y modalidad correspondiente, con la posibilidad de ingresar a los establecimientos no universitarios de educación superior para cursar programas afines. Es importante aclarar que en los decretos en mención se

⁵⁷ Entre las experiencias se encontraban: economía agrícola y conservación de recursos naturales, horticultura y cría de animales domésticos, dibujo, electricidad, información ocupacional, industria de la madera, mecanografía, técnica de trabajo con la comunidad, puericultura, y cultura.

⁵⁸ Según el Decreto 1085 se entendía por rama el conjunto de actividades expresadas en asignaturas afines, destinadas a dar al alumno una serie de estructuras básicas en sectores económicos, entre las ramas se encontraba: Bachillerato Académico, Industrial, Comercial, Agropecuario y de Promoción Social. Las ramas comprendían varias modalidades, entendidas como el conjunto de asignaturas afines que buscaban preparar al educando en un aspecto específico de un sector económico. Entre las modalidades se encontraban: humanidades, ciencias y matemáticas, metalmecánica, electricidad, construcciones, química industrial, secretariado, contabilidad, agropecuaria, salud, organización de la comunidad, y Hogar.

⁵⁹ La orientación vocacional se lograría rotando por unas “asignaturas” que componían cada rama. Rama académica: lenguas modernas (inglés o francés), vocacional electiva (taller o laboratorio). Rama industrial: dibujo técnico, industria de la madera, metalmecánica, electricidad, construcción. Rama comercial: inglés, mecanografía, taquigrafía, contabilidad. Rama promoción social: administración del hogar, corte y confección, culinaria. Rama agropecuaria: industria de la madera, agropecuaria, dibujo técnico.

había pensado en una serie de flexibilizaciones, por ejemplo: entre las asignaturas de matemática, ciencias naturales, ciencias sociales e idiomas extranjeros se organizaría un sistema de compensación que permitiría cursar una en lugar de otra cuando no se hubiese aprobado la habilitación, previa justificación del consejero. Además, sí el estudiante demostraba mediante examen, poseer los conocimientos exigidos, aprobaría anticipadamente para tomar en lugar de estas, cursos de intensificación, actividades comunitarias o trabajos específicos de otras asignaturas; los estudiantes podrían avanzar en el semestre académico y cursar de nuevo las asignaturas reprobadas; después del cuarto año, en caso de reprobado una asignatura de las modalidades por segunda vez, sería transferido a otra que fuera afín a sus capacidades; y en caso de no obtener el título de bachiller los estudiantes podrían tomar cursos adicionales para mejorar su promedio y acceder al título.

Años después de ponerse en marcha el modelo de diversificación a través de los INEM, se hicieron varios señalamientos al respecto. Psacharopoulos, Vélez, y Zabalza (1986) afirmaron que los INEM debían su creación a la atención que se le había proporcionado a las recomendaciones hechas por Warner en 1965. Según Gómez (2005), el modelo de diversificación de los INEM tuvo un carácter exógeno, dado que, desde su perspectiva, “la mayor parte del trabajo intelectual de interpretación de la problemática del nivel secundario en Colombia, así como la identificación y diseño de las alternativas de política fue realizado por la Misión internacional invitada” (pág. 35). En una dirección similar, Castro (1999) se refiere a una “transferencia”, entendiendo que el diseño de los INEM obedece “al modelo ofrecido por las denominadas escuelas comprensivas americanas” (pág. 165).

Respecto a la intervención de agentes internacionales especializados, otros autores coinciden en señalar que la ayuda técnica y financiera recibida pudo haber “condicionado” una política como la de diversificación a través de los INEM. Martínez, Noguera y Castro (2003) afirman: “como instancias canalizadoras de recursos económicos e intermediarios en los procesos de transferencia de tecnología, los organismos internacionales de cooperación se convirtieron en los orientadores de las políticas educativas de los países del continente, iniciando un proceso de homogenización” (pág. 25). Helg (1989) señala que la educación se puso en “una situación de dependencia, no solamente con respecto a las orientaciones políticas, sino también con respecto a su financiamiento, y afirma que entre 1960 y 1970 el país

recibió 48.050 millones de dólares para el fomento de la educación (pág. 138). No hay que desconocer que Colombia fue uno de los países de América Latina que mayor financiación y asistencia externa obtuvo, lo mismo sucedió a nivel nacional con el Programa INEM (Arnove, 1978; Le Bot, 1985).

Sin embargo, la creación de estos institutos no se redujo a la aplicación de unas recomendaciones, al trabajo intelectual que llevaron a cabo agentes internacionales, o a las posibles condiciones de financiación. Es importante rescatar los procesos que venían adelantándose de tiempo atrás, la manera en la que se configuró una posibilidad para este modelo en el contexto descrito de mediados de siglo, la toma de posición de agentes burocráticos nacionales que se lanzaron a construir propuestas de transformación del campo escolar y los acuerdos que se construyeron a nivel regional sin desconocer las percepciones y apreciaciones dominantes respecto a la relación existente entre la educación y el desarrollo.

El Plan Quinquenal de Educación había planteado un escenario de diversificación que implicaba generar diferentes segmentos de educación secundaria que respondieran a variadas finalidades en un mismo establecimiento, con planes de estudios flexibles, materias comunes y opcionales, tránsitos entre uno y otro, y acompañamiento de un servicio de orientación vocacional que tuviera como principio conocer las actitudes y tendencias del estudiante poniéndolo en contacto con la experimentación en diversas ramas, una alternativa que enunciaba elementos recogidos, aunque ampliados por ser una propuesta consolidada, con los INEM. Sin embargo, ante la dificultad para materializar esta opción se aceptó que cada plantel ofreciera un segmento de educación media (Betancourt, 1984). La idea se retomó sin éxito en un proyecto de reforma que se presentó en 1958, en el que se planteó la necesidad de priorizar la “formación del hombre” sin descuidar la del “productor”:

en grandes establecimientos en donde en una misma organización se cobije a centenares de estudiantes, en donde rija un plan de estudios flexible, con materias comunes y opcionales, donde existan los diversos compartimentos vocacionales y el tránsito fácil del uno al otro en el momento en que se descubren las verdaderas tendencias, aptitudes e intereses del estudiante” (Ministerio de Educación Nacional, 1958b, pág. 3).

Incluso, Sierra (2015) relaciona el nombramiento de Betancourt Mejía (1966-1968) como ministro de educación y la concreción que se hizo de los INEM, como una

oportunidad para implementar algo de lo consignado en el Plan Quinquenal de Educación.

Ahora bien, es importante señalar que la diversificación de la educación secundaria estuvo presente desde principios del siglo XX, cuando en la Ley 39 de 1903 la misma fue dividida en clásica y técnica. Desde entonces y con tomas de posición a favor y en contra, es posible identificar diferentes tendencias de diversificación que no lograron la mayor aceptación, tal como se demostró en capítulos anteriores. Al respecto, Le Bot señala, por ejemplo, que la disposición enunciada en la Ley 39 no tuvo real aplicación y que la existencia de otros segmentos de la secundaria como lo fueron el bachillerato agrícola en 1941 y el industrial en 1946, no alcanzaron el desarrollo proyectado, principalmente por mantener un “carácter demasiado académico” y por fallas “dentro del formalismo y la rigidez del sistema educativo (en sus planes de estudio, en su organización, etc.)” (Le Bot, 1985, pág. 47). Dadas las circunstancias, con los INEM se esperaba:

poner en realización lo que fue un sueño de muchos responsables de la educación desde los comienzos del siglo: la creación dentro del sistema educativo de una secundaria técnica capaz de rivalizar con la secundaria general en cuanto a la atracción sobre ciertos sectores medios y bajos de la población, y de hacer que este nivel del sistema educativo no sea exclusivamente productor de aspirantes a la universidad (Le Bot, 1985, pág. 65).

Dadas las características de los INEM, se pensó que estos constituían un modelo pertinente para responder a las nuevas exigencias sociales y económicas, por un lado, y por el otro, para hacer frente a las constantes deficiencias que se percibían en la educación secundaria desde mediados de siglo y que las reformas hechas desde entonces parecían no poder solventar. Si se tiene en cuenta el Informe Warner, allí se hicieron llamados de atención para revisar aspectos que se habían intentado resolver durante el Frente Nacional, en coherencia con el diagnóstico de dicho informe, sin éxito (reorganizar la administración y supervisión, mejorar la enseñanza, revisar el currículum, eliminar la fragmentación de este tipo de educación, reducir la deserción escolar, aumentar la matrícula). Esto sin desconocer que el aporte de Warner estaba orientado a cómo lograrlo insinuando el desarrollo del concepto de escuela comprensiva.

Es decir que existían condiciones que posibilitaban una diversificación en esta dirección, sin desconocer que los agentes internacionales especializados que prestaron ayuda técnica no hubieran también contribuido en la toma de decisiones. Por ejemplo, Zúñiga, León y Salazar (1978) afirman que la AID (Organismo del que era parte Warner) coordinando a las Universidades de California, Nuevo México y Oklahoma (también presentes en procesos de orientación para la implementación de los INEM en Colombia) fueron las encargadas de sistematizar la experiencia de las escuelas comprensivas como modelo experimental desarrollado en Estados Unidos, modelo con el que se asocia la diversificación adelantada en los INEM.

Según Psacharopoulos, Vélez y Zabalza (1986), el modelo INEM era en parte, producto de la estrategia que se había desarrollado en otros países para modernizar los currículos de la educación secundaria bajo el concepto de la diversificación, asumiendo que existía “un vacío entre los currículos tradicionales de la secundaria y las necesidades del mercado laboral en países en desarrollo” (pág. 12). Al respecto se encuentran coincidencias con lo que según documentos oficiales, se esperaba con la educación media diversificada: preparar recurso humano de nivel técnico intermedio y ofrecer habilidades para el trabajo, mejorando no solo la formación ocupacional sino la posibilidad de empleabilidad en comparación con los egresados de la educación académica tradicional, y diversificando la oferta de recursos humanos calificados para las nuevas ocupaciones generadas por el desarrollo industrial (Ministerio de Educación Nacional, 1972b). Sin embargo, resulta importante anotar que los INEM no tuvieron este como su único propósito ni derrotero, Franco admitió en 1974 que aunque en el informe del Consejo Interamericano Cultural (1966), se insistió en la educación media como sistema para la formación de técnicos, y en el informe final de la Universidad de Nuevo México (julio de 1968- enero de 1971) se enfatizó en una filosofía acorde con los términos del BM respecto a hacer de la formación vocacional una forma de “racionalizar” la fuerza de trabajo, los principios y fines que se adjudicaron a esta con la propuesta de los INEM, buscaron enmarcar dentro de una concepción más amplia el concepto de capacitación para el trabajo, y aportar al desarrollo personal e individual del estudiante a través de servicios de orientación y consejería, organización de grupos según habilidad e intereses, y métodos específicos de enseñanza (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, págs. 129-134).

En relación con las deficiencias identificadas en la educación media la diversificación, hacía otros aportes importantes. Gómez (2005), por ejemplo, habló de: ampliar la matrícula incluyendo a “sectores populares tradicionalmente excluidos de la educación media”, y atraer a estudiantes de clase media para lograr una mayor integración social; garantizar educación homogénea para egresados de la primaria; iniciar la exploración vocacional desde el primer año de educación media sin necesidad de una especialización temprana (lo que ocurría con las escuelas vocacionales de grado medio); liberar los programas académicos de su rigidez proveyendo una educación más flexible que la suministrada por las escuelas convencionales; y orientar a sus egresados hacia otras modalidades de educación superior. El modelo INEM también favorecería la optimización de recursos, pues como se planteó en la Memoria del MEN al Congreso de 1974, el fraccionamiento de la educación en pequeños planteles de diferente dependencia administrativa contribuía al “inadecuado aprovechamiento de los recursos destinados a la educación” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 6).

Sin embargo, como se expondrá en el siguiente capítulo, el modelo INEM fue fuertemente asociado con la formación para el trabajo, una apreciación que coincide con la toma de posición de agentes nacionales e internacionales, con aseveraciones explícitas aquí enunciadas, pero que también guardan relación con la asociación que del modelo se hizo con las escuelas comprensivas. Vélez y Trouchon (1983), explican que la educación media diversificada, bien se base en diferencias estructurales (escuelas académicas, vocacionales, comprensivas) o en áreas curriculares (académica, técnica, industrial, comercial, etc.), genera más expectativas y actitudes hacia el trabajo, e induce al egresado a este tipo de actividades sin descuidar la continuación de estudios superiores en áreas relacionadas. Arnove (1978), asumiendo el modelo INEM como aplicación de la escuela comprensiva⁶⁰ señala que es propósito de esta “encaminar a un sector de estudiantes de secundaria directamente hacia el mercado de trabajo o hacia carreras técnicas intermedias” (pág. 20).

3.5 FORTALECIMIENTO A LA REFORMA DE LA EDUCACIÓN MEDIA CON BASE EN LOS INEM

En 1968 la planeación del desarrollo económico y social de la nación se hizo un deber, y tanto en el primer plan que se diseñó durante la presidencia de Lleras Restrepo

⁶⁰ Turbay (2006), Zúñiga (1979), Gómez (2005), y Castro (1999) también asocian el modelo INEM con la escuela comprensiva.

(obviando el decenal de 1961), como en el de Pastrana Borrero, continuaron los propósitos de extender y reformar la educación media, para el caso particular, tomando como base el modelo INEM.

En 1968 Lleras Restrepo realizó a través del Acto Legislativo No. 1 una enmienda a la Constitución de 1958, con la cual se le atribuyó al Congreso de la República: “Fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que haya de emprenderse o continuarse”. En atención a este requerimiento, Lleras Restrepo presentó a consideración del Congreso su Plan Nacional de Desarrollo, denominado “Planes y programas de desarrollo” (1969 – 1972), documento en el que dejó consignada su política para la educación media con tres puntos fundamentales: ampliación de cobertura (80% de los egresados de la primaria), incremento de la retención (38.8% de quienes ingresan a primer año de la educación media), y diversificación de la estructura de la educación media para la formación de recursos humanos. Esta diversificación incluía: estímulo a las escuelas vocacionales de grado medio industrial, agrícola, comercial o de índole diferente al bachillerato; ampliación de cupos en los institutos técnicos comerciales y agropecuarios; e impulso a los INEM como núcleos generadores de cambio (Departamento Nacional de Planeación, 1969).

Pastrana Borrero fue el último presidente del Frente Nacional, su gobierno no estuvo adscrito a la APP y elaboró para su vigencia un Plan Nacional de Desarrollo propio denominado “Las cuatro estrategias” (1970-1974), con continuidad en las políticas planteadas por Lleras Restrepo⁶¹ (Sierra, 2015). En materia educativa si bien eran visibles las políticas que se derivaban del Plan propuesto por su antecesor, hubo una propuesta exclusiva en la que se empeñaría Galán Sarmiento: la reestructuración del sistema educativo. El tema, que merecerá la atención del siguiente capítulo, tiene importantes repercusiones para la educación media, pues sobre ella se soportarían los cambios más notables para el sistema educativo, planteando como base el modelo INEM. Durante este periodo presidencial el ministro Galán Sarmiento logró que se aprobara en el Senado un proyecto de ley para llevar a cabo la reestructuración, sin embargo, el mismo no procedió en la Cámara de Representantes y los cambios

⁶¹ Es preciso recordar que la carrera política de Pastrana Borrero tuvo sus inicios en los gobiernos conservadores de Mariano Ospina y Laureano Gómez, y durante el Frente Nacional con los gobiernos liberales de Lleras Camargo y Lleras Restrepo, con este último mantuvo una muy buena relación que incluyó el compromiso durante su campaña presidencial para la continuidad de su política (Pécaut, 1988).

propuestos para el nivel se buscaron independientemente de una reestructuración para el sistema en su conjunto.

En el Plan Nacional de Desarrollo de Pastrana Borrero se explicitó el interés por continuar acciones en torno a la extensión y reforma de la educación media a través de la diversificación vinculado al desarrollo productivo, así lo refirió el ministro de educación Muñoz Delgado en 1974: “durante la administración se ha dado especial interés a la diversificación de la educación media. Se ha juzgado acción prioritaria en el nivel medio, acentuar la expansión de la diversificación bajo la consideración múltiple de la vinculación de la educación y el sector productivo del país” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 80). Además, se esperaba impulsar la “educación ocupacional” (refiriéndose a los dos últimos años de la educación media), queriendo “obtener y ejecutar, en el nivel medio, la concreción de la vinculación efectiva de la educación formal con las necesidades sociales de empleo y de producción, de bienes y servicios”, el objetivo era articular la educación a los propósitos que se perseguían con el Plan de Desarrollo y disponer de los recursos humanos que aparentemente se requerirían (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 67). Tal como lo expresó el ministro, dicha toma de posición se evidenciaría en tres “acciones concomitantes”: los INEM, los Centros de Servicios Docentes (CSD) y la promulgación del Decreto 080 de 1974.

De la manera como se planteó y retomando las palabras de Muñoz Delgado, se esperaba que la extensión y fortalecimiento de la educación media diversificada, se hiciera “siguiendo los planteamientos y filosofía de los INEM” (Ministerio de Educación Nacional, 1972a, pág. 34). Además, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el MEN habían definido como base de la estrategia para el desarrollo del sector educativo en la década de 1970, la “adaptación y aplicación de innovaciones” que, como el INEM, produjeran incrementos en los niveles de rendimiento y calidad de la educación (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, págs. 17-18). Los limitados recursos disponibles, tanto docentes como financieros en el país, impedían la construcción y dotación de nuevos establecimientos de dicha naturaleza, pero no su adaptación. La misma se pensó a través de la construcción de CSD, instituciones que bajo la misma administración integrarían diversos recursos con el fin de prestar apoyo a los planteles que acogieran el currículo de educación diversificada, en estas se dispondría de talleres especializados, laboratorios, centro de

ayudas educativas, biblioteca, centro de consejería y orientación (Ministerio de Educación Nacional, 1972a, pág. 66).

Para el periodo comprendido entre 1972 y 1976 se acordó un proyecto con el PNUD de la UNESCO que entre otros propósitos tenía el de fortalecer la subgerencia pedagógica del ICCE para organizar los CSD con los que se esperaba contribuir a la extensión de la educación media diversificada en las ciudades intermedias (Departamento Nacional de Planeación, 1972, págs. 1-6). Muñoz Delgado consideraba los CSD como una segunda etapa de los INEM y un primer esfuerzo por expandir sus beneficios, constituían la solución más adecuada y económica para: “extender la diversificación de la EM; reducir sensiblemente la deserción escolar al ampliarle al estudiante el marco de sus alternativas individuales; mejorar la formación de los recursos humanos que se vincularán en el futuro a la tarea del desarrollo; y finalmente promover el servicio educativo a la comunidad deseosa de perfeccionar su capacitación” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 83). La iniciativa incluía la construcción de 23 CSD en “ciudades de desarrollo intermedio” con capacidad para beneficiar a 110.000 estudiantes provenientes de 100 colegios, esperando con ello responder a las necesidades de personal calificado en las regiones y mitigar la migración a los centros urbanos. La inversión estaba calculada en 420 millones de pesos, que se cubrirían con recursos internos y externos provenientes del BM y la AID, y su construcción estaba proyectada entre 1973 y 1975. Sumados a los INEM, con los CSD se esperaba lograr que la tercera parte de la educación media oficial fuera de tipo diversificada (Ministerio de Educación Nacional, 1972a, pág. 67). Al terminar el periodo presidencial de Pastrana Borrero se había avanzado en concluir los estudios y negociaciones para la instalación de estos servicios (Ministerio de Educación Nacional, 1974).

Ahora bien, la extensión y fortalecimiento de la educación media diversificada se buscó a través de otras estrategias inicialmente impulsadas por el ministro Galán Sarmiento y continuadas por Muñoz Delgado. En 1971 se expidió el Decreto 20, con el cual se autorizó la experimentación de un plan de diversificación del bachillerato (como segmento de la educación media) con el fin de evaluar y actualizar el plan de estudios instaurado a través del Decreto 45 de 1962. Para ello los planteles Lasallistas emprenderían en Bogotá, la experimentación del plan de diversificación del segundo ciclo y posteriormente, de acuerdo con los resultados y evaluaciones, se consideraría su extensión a otras instituciones educativas. El segundo ciclo funcionaría en dos

“secciones”, una en ciencias y otra en humanidades. La sección de ciencias tendría un fuerte componente en matemáticas, física, química y filosofía; mientras la sección de humanidades lo tendría en filosofía, español, francés o latín, inglés e historia de la cultura. Las secciones podrían entenderse como bifurcación del segundo ciclo del bachillerato y con ello se marcaba una diferencia respecto al plan de estudios de 1962 que se refirió únicamente a intensificaciones.

Respecto al Decreto 20 de 1971, el MEN y el Centro de Investigaciones de la Universidad Pedagógica Nacional (CIUP) hicieron dos importantes observaciones en 1979: 1. Este Decreto podría haber encontrado justificación en “el gran debate sobre la educación, iniciado a finales de 1970 en el Congreso nacional”, refiriéndose posiblemente a la sesión en la que el entonces ministro Galán Sarmiento presentó sus proyectos de ley y planteó como necesaria una reforma radical del sistema educativo; y 2. En el se encuentran los primeros intentos de extender el modelo INEM a todo el sector educativo del país (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 108).

En coherencia con los elementos resaltados, meses después de la emisión del Decreto 20 se promulgó el Decreto 2134, a través del cual se acudió a la constitución de una comisión de evaluación para determinados proyectos, entre ellos el de los INEM, considerado como punto de partida para la aplicación de una “nueva política educativa”, refiriéndose a la reestructuración que se pensaba hacer del sistema educativo, y como experiencia digna de extenderse. Se esperaba que la comisión continuara una autoevaluación iniciada en 1970 e hiciera un “análisis exhaustivo” de aspectos académicos, administrativos y financieros, tanto a nivel nacional como a nivel local. La comisión, presidida por Delfín Insuasty (quien había participado en la consolidación del proyecto para la financiación de los INEM en 1967 y que para entonces era asesor técnico del MEN), tenía exactamente un mes para rendir informe ante el Ministerio y la Junta Directiva del ICCE.

Meses antes de culminar el periodo presidencial de Pastrana Borrero, y recogiendo las expresiones de Muñoz Delgado, el MEN “decidió aplicar la concepción del proyecto INEM a toda la educación media” a través del Decreto 080 de 1974 con el que se ordenó la extensión de la enseñanza diversificada fijando un plan que permitiría “aprovechar las novedades de los INEM e implantar gradualmente su plan de estudios en todo el país” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 44). Con la norma en

mención se derogó el Decreto 45 de 1962 sustentados en la posibilidad de adoptar planes de estudio flexibles que permitieran a las instituciones “darse su propia fisonomía y ofrecer diversas alternativas en los campos humanísticos, científico o técnico”, tomando como “experiencia piloto” los INEM (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 81). Se supone que, retomando lo consignado en la Memoria del MEN al Congreso de 1974, la renovación del contenido y de la orientación del bachillerato se hizo con base en el estudio de las ventajas que reportaba la experiencia de la diversificación (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 84)

El Decreto 080 seguía concibiendo la educación media como una etapa posterior a la primaria, que además de complementar la educación y formación integral, permitiría a los estudiantes identificar sus intereses, actitudes y habilidades, una característica no menor que por primera vez se insertó en un acto legislativo y que justificaría una transformación en la estructura de la educación media. Logrando esa identificación también se esperaba que el estudiante se capacitara prácticamente para continuar estudios superiores o desempeñar más eficientemente una determinada función. Esto implicaba, como se manifestó en la Memoria de 1974 “ofrecer oportunidades de desarrollo de las diferencias individuales y a la vez fomentar la satisfacción de las necesidades económicas y sociales (...) que conduzcan a la modificación de la concepción misma del mundo del trabajo” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 68). Es importante subrayar junto a la preocupación por responder a los requerimientos del desarrollo económico, atender las demandas individuales.

La educación media mantendría su división en dos ciclos con algunas variaciones. El ciclo básico de cuatro años de formación académica común y fundamental, comprendería a su vez, dos períodos: el de exploración vocacional en los años primero y segundo y el de iniciación vocacional en los años tercero y cuarto, siguiendo la estructura de los INEM. El segundo ciclo de educación media o vocacional, de dos años de duración, se diversificaría, en coherencia con las ramas propuestas para los INEM en bachillerato: académico o clásico, industrial, comercial, agropecuario, en promoción social, y pedagógico (único que no correspondía a las ramas de los INEM, pero si a la educación normalista).

La inclusión de la orientación e iniciación vocacional tendría importantes repercusiones en la consecución de los objetivos propuestos, bien fuera desarrollar las diferencias individuales o satisfacer las necesidades económicas. Con los ciclos así propuestos,

además, se aplazaría hasta el segundo ciclo la especialización temprana, una característica criticada por la época respecto a las escuelas vocacionales de grado medio enfocadas en una formación específica. Para dichas escuelas, el MEN dictaría sobre la base del plan fundamental mínimo para la educación media, los currículos específicos. Para los institutos de bachillerato clásico se hizo a través de la Resolución 2332 de 1974 (diurno), y la Resolución 2516 de 1974 (nocturno), para las escuelas normales por resolución 4785 de 1974, para los Institutos Industriales por Resolución 2681 de 1974, para los Institutos Técnicos comercial por Resolución 2729 de 1974, para los institutos técnicos agrícola por Resolución 2926 de 1974 y para el bachillerato en promoción social por Resolución 4782 de 1974.

En síntesis, desde la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de la presidencia de Lleras Restrepo se perfiló como modelo de reestructuración para la educación media el de los INEM, una propuesta que no solo acogió, sino que defendió y se consolidó durante la presidencia de Pastrana Borrero. Cabe resaltar que después de más de una década se seguía hablando de la reforma, no en vano dados los resultados de los múltiples diagnósticos y la imposibilidad del nivel para responder a los nuevos propósitos que se le habían endilgado. Con las tres “acciones concomitantes” de las que se habló durante la presidencia de Pastrana Borrero se avanzaría en el cometido con características importantes: 1. La especialización temprana se reemplazó por oportunidades para la exploración y la iniciación vocacional; 2. Se buscaron alternativas para fortalecer la diversificación del segundo ciclo (de educación ocupacional o vocacional); 3. Hubo una preocupación manifiesta por modificar la concepción del mundo del trabajo; y 4. Aunque los recursos eran insuficientes para extender el modelo INEM se encontraron alternativas que aparentemente permitirían hacerlo. Finalmente, es importante mencionar que las acciones a las que se hizo referencia tendrían importantes consecuencias no solo en la reestructuración de la educación media, sino en la del sistema educativo cuyo planteamiento se había hecho desde inicios de la década de 1970 y se resolvería a mediados del mismo.

3.6 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO

Durante el Frente Nacional la acción del Estado en asuntos educativos se concentró en extender y reformar la educación media, dos propósitos explícitos en la APP, pero no nuevos para el país. Es importante encontrar sus antecedentes en tomas de posición que se habían ido configurando desde mediados de siglo en el campo burocrático con

agenciamientos nacionales e internacionales, favorables respecto a la necesidad de lograr el desarrollo de las naciones a través del crecimiento económico, tarea en la que la educación, siguiendo la teoría del capital humano, posibilitaría incrementos en la productividad de la mano de obra y estos, a su vez, beneficios individuales. Tales devenires habían posibilitado la apropiación de ejercicios de planeación, que para el caso particular dieron lugar al Plan Quinquenal de Educación, un documento que al tenor de las situaciones problemáticas identificadas trazó un posible camino para reformar y extender la educación, de manera tal que brindara sus frutos como “multiplicador económico, cultural y social”.

Al iniciar el periodo del Frente Nacional, pero antes de la firma de la APP, los agentes burocráticos nacionales intentaron reformar y extender la educación, en ocasiones orientados por lo consignado en el Plan Quinquenal de Educación, tal como sucedió a comienzos de la primera presidencia del periodo en cabeza de Lleras Camargo respecto a la educación media. En la confluencia de las disposiciones de agentes nacionales y la posición de los agentes internacionales especializados (para ayuda técnica y financiera) que hacían presencia en el campo burocrático a través de acuerdo regionales como el de la APP, se fortalecieron las percepciones respecto al importante papel que tenía la educación en la provisión de mano de obra calificada para el consecuente desarrollo económico y social de las naciones, un papel que dadas las características de los niveles de escolaridad y la capacidad de la oferta podía y debía lograrse preferiblemente, al término de la educación media.

Sobre el nivel de educación media se volcaron importantes esfuerzos tendientes a reducir esa orientación académica que la había caracterizado constituyéndola incluso como única alternativa de la entonces educación secundaria, y fortalecer la diversificación, inicialmente a través de las escuelas vocacionales y posteriormente con el modelo INEM, al que además se le asignaron importantes recursos de cooperación internacional. Una educación academicista, al parecer, no era la apropiada para un país que, como Colombia, y según los diagnósticos de la época, tenía una gran deficiencia de recursos humanos entrenados necesarios para el desarrollo económico y social; en coherencia, las apuestas desde finales de la década de 1950 se hicieron sobre una educación media que aportara a la formación de mano de obra calificada.

Es importante sintetizar, en primera instancia, los dos modos con los que se buscó la extensión de la educación media durante el Frente Nacional y describir algunas

condiciones demográficas, económicas y sociales paralelas a esta acción, para después caracterizar la extensión en términos de la distribución y el consumo del capital escolar. El primero se da principalmente durante la presidencia de Valencia Muñoz con el agenciamiento del ministro Gómez Valderrama, y es coherente con los principios democratizadores que se habían promulgado en el Plan Nacional de Desarrollo construido para la década de 1960 por Lleras Camargo. Este primer modo de extensión tiene varias características: se hizo aprovechando la capacidad instalada (a través de jornadas paralelas), impulsó la oferta privada sin ánimo de lucro (a través de Acción Comunal o Cooperativas), y se concentró en el primer ciclo de la educación media o en el bachillerato.

El ministro Gómez Valderrama fue enfático en extender la oferta oficial, primero, para que la capacidad económica no fuera impedimento y el acceso fuera “democrático”; y segundo, para posibilitar la continuidad y culminación de los estudios hasta llegar a la universidad, bien fuera por el camino del bachillerato clásico o de las escuelas vocacionales, evitando los movimientos truncos o cuellos de botella. La opción de extender la oferta privada sin ánimo de lucro se retomó posteriormente, con la premisa de equilibrar la igualdad de oportunidades, durante la presidencia del conservador Pastrana Borrero y en cabeza del ministro liberal Galán Sarmiento.

El segundo modo para extender la educación media fue la construcción de los INEM, propuesta que ocupó principalmente la atención del liberal Lleras Restrepo y de sus ministros de educación los liberales Betancourt Mejía y Arizmendi Posada. La extensión a través de los INEM contó con importantes recursos financieros externos que posibilitaron la construcción de 19 instituciones para la educación diversificada.

La extensión de la educación, que venía buscándose antes del Frente Nacional, procuró que entre 1950 y 1958 el porcentaje de crecimiento de la matrícula en educación secundaria fuera del 12.8%, el mayor durante el siglo. Este porcentaje se mantuvo hasta 1966 y en adelante se reflejó una disminución del ritmo de crecimiento con el 11.4% hasta culminar el periodo del Frente Nacional, lo que indica la insistencia respecto a la extensión, bien fuera a través de acciones gubernamentales o agenciamientos privados (no necesariamente como respuesta a imperativos externos, pero sí como apuesta coherente y concordante con situaciones particulares de la educación colombiana de mitad de siglo). Sin embargo, al culminar el periodo en mención la tasa de escolaridad bruta para educación media siguió siendo muy baja alcanzando a cubrir tan solo al

24.03% de la población total entre 12 y 19 años en 1973 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975b).

La extensión de la educación media, además de ser un propósito explícito que movilizó de alguna manera la acción del Estado, se dio en medio de unas condiciones demográficas, económicas y sociales particulares. Después de mitad de siglo hubo un crecimiento poblacional, consecuencia de una alta tasa de fecundidad y una disminución de la tasa de mortalidad, lo que repercutió en un cambio en la estructura por edad de la población, y en el aumento de la población de menores de 15 años (Ramírez & Téllez, 2006). Por otro lado, se incrementó el grado de urbanización debido a las migraciones rurales que se dieron, inicialmente por la situación de violencia (Turbay, 2006), y posteriormente, por una percepción de mejora de las condiciones que se vivían en los centros urbanos⁶² (Parra, 1996). Respecto a la estructura económica, ganaron preponderancia las actividades industriales, según Ramírez y Téllez (2006) sustentadas en un amplio programa de sustitución de importaciones, lo que contribuyó a diezmar la población rural dedicada a las actividades agrícolas y modificó las necesidades educativas de la población (en un país que seguía siendo principalmente rural). Pero no hay que olvidar otro factor que incidiría: la demanda por educación. Como lo expresó el entonces ministro Gómez Valderrama, junto al incremento de la población aumentaron sus ambiciones sin conformarse con la primaria y aspirando por lo menos a terminar los dos ciclos de la educación media.

Ahora bien, la extensión de la educación media durante el Frente Nacional, acudiendo al análisis de Arnove (1978) puede caracterizarse como predominantemente privada, urbana, dirigida a la clase media y alta, y orientada al bachillerato clásico; particularidades que han dado pistas, según lecturas contemporáneas, de la contribución de la educación media a la reproducción de las estructuras de clase.

A pesar de que finalizando el periodo del Frente Nacional la oferta oficial logró superar el porcentaje de matriculados con relación a la oferta privada (lo que sucedió en 1970 cuando la matrícula en establecimientos oficiales alcanzó el 50.17%), el esfuerzo no puede calificarse como suficiente para los compromisos establecidos políticamente. Sin embargo, puede considerarse significativo si se observa que la matrícula oficial pasó de ser del 40.77% en 1958 a ser del 52% en 1974 (Departamento Administrativo Nacional

⁶² Parra (1996) afirma que entre 1951 y 1964 la tasa de migración campo-ciudad fue de 2,3% anual promedio, y entre 1964 y 1973 aumentó a 3,2% anual promedio.

de Estadística, 1975a). Es importante considerar además, que la educación privada tenía un cubrimiento mayoritario en el bachillerato y la educación comercial, opciones que requerían una inversión menor, mientras que el Estado atendía predominantemente la población matriculada en “tipos de enseñanza media de menor prestigio - industrial y normalista, o de alto costo de funcionamiento agropecuario” (Rama, citado por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a, pág. 30).

Arnove (1978) afirma que el Frente Nacional no desarrolló una política robusta respecto a la educación privada a pesar de su cobertura e importancia, y explica: “las vacilaciones del Frente Nacional en relación con la educación privada, reflejan en parte una larga tradición de conflictos entre liberales y conservadores en relación con el control de la iglesia y el Estado por la educación” (pág. 13). Según el autor, las iniciativas por parte del Estado para reducir la injerencia de la Iglesia y el sector privado seglar fueron resistidos. La educación privada contaba con el respaldo “poderoso” de grupos de clase media y alta, se había organizado en asociaciones como la Confederación Nacional de Centros Docentes, antigua Confederación Nacional de Colegios Católicos, y la Asociación Nacional de Rectores de Colegios Privados de tendencia laica, y logró manifestarse “no sólo en la derrota de políticas que perjudicaran sus intereses económicos y sociales, sino en su habilidad para presionar al gobierno a formular políticas favorables para su crecimiento continuo” (pág. 13). Arnove soporta de la siguiente manera su afirmación:

Las asignaciones del gobierno para la educación privada durante el Frente Nacional representaron aproximadamente el 10% del presupuesto para la educación primaria y secundaria. Las escuelas privadas, además, recibieron una ayuda financiera considerable, a través del programa nacional de becas creado mediante Decreto 175 de 1971, (...). Durante los primeros dos años del programa, aproximadamente el 47% de más de cinco millones de dólares en fondos que fueron provistos por el Ministerio de Educación y UNICEF, fueron destinados a los colegios privados apoyados por el gobierno (pág. 14).

Helg (1989), expone además que los ministros de educación mostraban en general conformidad y complacencia con el orden de las cosas, refiriéndose a la prevalencia de la educación media privada. Sostenía que la mayoría de ellos se habían educado y educaban a sus hijos en el sector privado y estaban de acuerdo con qué la educación oficial actuara en aquellos campos en los que “la iniciativa privada estaba poco presente” (pág. 144). Esta toma de posición se había hecho pública en el Plan

Quinquenal de Educación, es posible interpretar con ella que el interés era preservar la estructura del bachillerato al que accedían por tradición las clases altas y posiblemente medias, cuya oferta había logrado concentrar el sector privado, y que los segmentos de educación media vocacional fueran opción oficial.

Por otro lado, la extensión se dio principalmente en la zona urbana y estuvo concentrada en determinadas ciudades. Arnove (1978) asegura que en 1971 más del 90% de las instituciones de educación media estaban localizadas en las áreas urbanas, y en contraposición menos del 2% del total de estudiantes matriculados en el nivel, asistían a instituciones rurales. El autor anota que, de acuerdo con Galán Sarmiento, el 80% de todas las instalaciones estaban concentradas en Bogotá, Medellín y Cali. Esto conduce a otra de las características con las que se da la extensión de la educación media: “el nivel cuantitativo de educación recibida y las oportunidades sociales, seguían siendo diferentes, de acuerdo con el origen social del estudiante” (pág. 7), Arnove reconoce que, aunque un mayor número de jóvenes accedieron al sistema educativo, este mantuvo su “naturaleza clasista”.

Para ilustrar la situación, Parra (1996) comenta que “en una encuesta sobre educación secundaria realizada en Bogotá en 1964 se encontró que entre los estudiantes que asistían al último año, el 86,4% pertenecían a las clases medias y solamente el 2,6% a la clase baja” (Rodríguez, 1967, citado por Parra, pág. 78). Arnove, acudiendo al informe de una misión del BM publicada en 1970, refiere que sólo cerca del 10% de la población estaba en condiciones de pagar pensión en colegios no oficiales, y que en 1971, el Ministro seguía denunciando que la mayor parte de la educación media estaba reservada a las clases que podían “darse el lujo de la educación privada” (MEN, 1973, citado por Arnove, 1978, pág. 11). Es decir, intenciones como las expuestas por Gómez Valderrama en 1964 al querer atender las zonas no cubiertas, ampliar las posibilidades de educación a los sectores no beneficiados, y lograr una “efectiva democratización”, no se lograron. Al respecto, Arnove afirma que las políticas del Frente Nacional para extender la educación a los sectores más desfavorecidos fueron “más bien negligentes”.

Una última característica de la extensión de la educación media es la preponderancia del bachillerato clásico, pasó de representar el 56% de la oferta para todos los segmentos del nivel en 1958 (Arrove, 1978), al 74.42% en 1974 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a), otra incoherencia respecto a los compromisos establecidos y las políticas emprendidas con el fin de contribuir al desarrollo económico

y productivo a través de la educación. De los otros segmentos, sólo la educación agrícola denotó una participación creciente pasando del 0.93% en 1966 al 1.44% en 1974, aunque en términos absolutos su peso era insignificante⁶³. Los demás segmentos disminuyeron su porcentaje de participación en la matrícula total, lo que permite, según el DANE (1975a), evidenciar “la limitada injerencia de la educación ocupacional y tecnológica en la educación media y la tendencia a consolidar su orientación predominante como una etapa hacia la educación superior” (pág. 23). Esta desproporción en la distribución de la matrícula según los segmentos resultaba común para Rama en las sociedades de débil penetración de la educación media, ya que, “tratándose su población de un sector intelectual y socialmente seleccionado está altamente orientado hacia los estudios universitarios con lo que el bachillerato tiene el carácter casi exclusivo de estudio pre universitario” (Rama, 1976, citado por Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975^a, pág. 25).

Una extensión de la educación media con las características descritas fue evaluada como una extensión que perpetuaba las diferencias. Arnove (1978) sostiene que durante el Frente Nacional la naturaleza y funcionamiento social del sistema educativo cambiaron muy poco, evidenciando y conservando el “sistema de estratificación de la sociedad”, aunque sus gobiernos crearon una imagen de orientación al cambio y promoción del desarrollo social mediante la extensión de los beneficios educativos (pág.3).

Incluso, en documentos producidos por entidades del Estado se manifestó que, sopena de los objetivos establecidos por decreto, la educación media cumplía con funciones derivadas de la estructura social: “es, en este sentido, un instrumento de reproducción de las condiciones económicas, sociales e ideológicas para su mantenimiento y transformación. Sirve para la calificación de la fuerza de trabajo, es un mecanismo de diferenciación social y de transmisión de los contenidos de la cultura predominante” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a, pág. 107). Aunque en el documento se expresa que existió una doble demanda: “demanda social como canal de ascenso y demanda técnica de la economía. por una fuerza de trabajo con mayor grado de calificación” (pág. 26), Le Bot (1985), en concordancia con los argumentos

⁶³ Como parte de la educación agrícola se incluían los ITAS, institutos que a pesar de ser reglamentados desde 1966, se pusieron en funcionamiento hasta 1970 con 1.625 estudiantes, y en 1974 alcanzaron una matrícula aproximada de 2.740 estudiantes (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a).

anteriormente expuestos, afirma que la extensión de la educación respondió más a una demanda social “de las clases dirigentes y de las clases medias” (pág. 68).

En cuanto a la reforma de la educación media, es importante destacar que era un propósito buscado desde antes de la formulación del Plan Quinquenal de Educación, como se describió en el capítulo anterior. La manera en la que se avanzó al respecto durante el Frente Nacional puede sintetizarse en dos fases. La primera refiere cambios en la estructura del nivel que se habían intentado instituir tiempo atrás y con los cuales se pretendía “equiparar” opciones de formación clásica y vocacional fortaleciendo esta última, lo que según las cifras arriba señaladas no se logró. Entre los actos legislativos cuenta la reorganización de instituciones para la educación comercial e industrial en 1959 (Decreto 2433), la división de la educación media en dos ciclos en 1962 (Decreto 45), y el ajuste que a las escuelas vocacionales se hizo con arreglo a la división en mención entre 1962 y 1966 (Decreto 603 y 718). Con las normas en mención se supuso que operaría un primer ciclo común a todos los segmentos de la educación media y la posibilidad de elegir segundos ciclos en opciones diferentes al bachillerato, modo con el que se esperaba poner en marcha la diversificación.

Entre las percepciones que alentaron estos cambios a principios del Frente Nacional, se destacan las del ministro Naranjo: equiparar los segmentos era relevante en aras de organizar las opciones existentes, superar el predominio academicista y fortalecer la formación práctica; cambiar la orientación de esta educación era un requerimiento del desarrollo, aparentemente habría un desplazamiento de la tendencia academicista por la de formación técnica. Percepciones muy similares primaron durante el periodo haciéndose más evidente el propósito de las reformas: formar técnicos de nivel medio para aumentar la producción y aportar mano de obra calificada, tal como se consignó en los considerandos de la norma agenciada por el ministro Arango Jaramillo para ajustar la educación agrícola e industrial al Decreto 45 de 1962.

La segunda fase de la reforma se implementó a través de los INEM, un modelo de diversificación en el que convergían en una sola institución varios segmentos de la educación media, organizados en áreas que todos los estudiantes podrían cursar durante tres ciclos de acuerdo con sus intereses y habilidades, además se flexibilizó el currículo y las condiciones de aprobación. Estos institutos parecían la opción propicia para superar las dificultades constantemente señaladas de la educación secundaria y media, pues con ella se esperaba: aumentar la cantidad de estudiantes y disminuir la deserción;

preparar recurso humano de nivel técnico medio y ofrecer habilidades para el trabajo; diversificar la oferta de recursos humanos calificados y requeridos para el desarrollo industrial; garantizar educación homogénea; iniciar la exploración vocacional desde el primer año de educación media; liberar los programas académicos de su rigidez proveyendo una educación más flexible; y orientar a sus egresados hacia otras modalidades de educación superior.

La diversificación a través de los INEM fue posterior a la Misión de Planeamiento de la Educación y el Informe Warner, y concordó con percepciones y apreciaciones que se hicieron en las mismas y sobre las que se venía insistiendo en la APP y el PDE, sin embargo, el modelo de diversificación que se consolidó con los INEM (al igual que el conjunto de acciones con las que se buscó transformar la estructura de la educación media durante el periodo del Frente Nacional) debe leerse en un espacio de posibilidades históricamente construido. Desde principios del siglo XX fueron evidentes esfuerzos por diversificar la entonces educación secundaria que defendieron agentes burocráticos nacionales desde posiciones y con tomas de posición diferentes, configurando un espacio en el que las percepciones y apreciaciones que con mayor fuerza defendieron los agentes internacionales especializados configuraron condiciones para la viabilización, en este caso, de la diversificación a través de los INEM.

Antes de culminar el periodo del Frente Nacional, tal como se expresó en los planes nacionales de desarrollo de Lleras Restrepo y Pastrana Borrero, hubo un marcado interés en diversificar la estructura de la educación media para la formación de recursos humanos, si bien ello incluía la enseñanza media industrial, agrícola, y comercial, su enfoque estaría en el impulso a los INEM, un modelo alrededor del cual se pensaría no solo en la transformación de la estructura del nivel, sino del sistema educativo, tal como se desarrollará en el siguiente capítulo. Durante la presidencia de Pastrana Borrero, el ministro Galán Sarmiento inició con el propósito en mención a través de la experimentación de un plan de diversificación del bachillerato y la evaluación de los INEM en 1971, ejercicio último que develó el interés para tomar los institutos no solo como experiencia digna de extenderse a la educación media, sino como referencia para la aplicación de una “nueva política educativa”. Muñoz Delgado en coherencia, manifestó interés en extender y fortalecer la educación media siguiendo los planteamientos y filosofía de los INEM, lo que se propuso a través de los CSD y se

materializó con la promulgación del Decreto 080 de 1974 por medio del cual se pretendió aplicar la concepción de los INEM a toda la educación media.

Con estos últimos agenciamientos la reforma a la educación media tuvo dos características especiales. Primero, y como lo manifestó el ministro Muñoz Delgado se buscó expandir la diversificación intentando consolidar el vínculo de la educación con el sector productivo del país, y fue a través de los INEM y los CSD, que se replanteó para la educación media, la concepción misma de su función: “Se la entiende como un proceso de formación y de llevarle al estudiante una perspectiva adecuada del mundo del trabajo” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 84). Segundo, la reforma que se empezaba a vislumbrar operaría sobre la base de la diversificación iniciada con los INEM, y no sobre la base del bachillerato clásico, tal como se había propuesto con el Decreto 45 de 1962, el bachillerato seguiría existiendo como una “rama” de la educación diversificada pero la estructura de la educación media potenciaría la exploración y orientación vocacional, la posibilidad de tener una formación para el trabajo y en apariencia, la pérdida de la prevalencia academicista en el nivel.

Durante el Frente Nacional, entonces, se concretó la transformación de la estructura de la educación media, inicialmente con la coexistencia y fortalecimiento de segmentos paralelos al bachillerato, como la educación industrial, la comercial, la agrícola y los INEM, y posteriormente con la extensión de estos como modelo de la educación media en el que la diferenciación operaría únicamente en el segundo ciclo con el objetivo de responder a las demandas del sector productivo. Puede pensarse que las resistencias mermaron, primero, porque los interesados lograron mantener el estatus del bachillerato al ofrecerlo a través de instituciones mayoritariamente privadas con acceso exclusivo para quienes pudieran pagar, y segundo porque hubo un consenso entre los gobernantes para conseguir de la educación la contribución, profesada por agentes internacionales y nacionales, al desarrollo económico y social.

4. REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO E INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN MEDIA E INTERMEDIA

Durante el Frente Nacional la acción del Estado se concentró en extender y reformar la educación media, inicialmente acudiendo a los planteamientos consignados en el Plan Quinquenal de Educación (1957) y posteriormente en concordancia con el PDE pactado en el marco de la APP (1961), la Misión de Planeamiento de la Educación (1963-1965) y el Programa de Desarrollo para la Educación en Colombia (1966-1970), junto a los planes nacionales de desarrollo construidos en el periodo. Dichos insumos compartieron, amparados principalmente en la teoría del Capital Humano, la percepción de la educación como factor decisivo en el desarrollo social y económico, de los individuos y las naciones, en el que la inversión era rentable.

En un primer momento la reforma incluyó cambiar la denominación del nivel de secundaria a nivel de educación media, designación en la que tenían cabida en igualdad de condiciones, tanto el bachillerato clásico como los segmentos de educación industrial, comercial, agropecuaria, y vocacional femenina (escuelas vocacionales de grado medio). Dicho nivel se dividió en dos ciclos, ambos compuestos por un currículo mínimo común, al final de los cuales se esperaba que el egresado estuviera en condiciones de iniciar estudios superiores o desempeñar una “actividad provechosa y remunerativa”. Posteriormente como parte de la reforma se contempló la implementación de un modelo de diversificación puesto en operación a través de los INEM, constituido como otro segmento de la educación media en el que convergían diferentes opciones de formación vocacional, organizados en áreas que todos los estudiantes podrían cursar de acuerdo a sus intereses, una opción que parecía contribuir a la superación de dificultades que no solo fueron constantemente señaladas, sino que parecían no solventarse con las reestructuraciones puestas previamente en marcha.

Si bien la educación media en general, y el modelo INEM como opción de diversificación en particular, habían recibido el impulso de los gobiernos del Frente Nacional, *ad portas* de culminar el periodo el nivel no parecía tener los resultados esperados: la matrícula era baja con relación a la totalidad de población en edad escolar, predominantemente privada, urbana, dirigida a la clase media y alta, y orientada al bachillerato clásico; las escuelas vocacionales no lograban consolidarse como opciones equiparables al bachillerato clásico y la capacidad instalada se veía

subutilizada; los ciclos que componían la educación media no se habían extendido de manera proporcional; los INEM se encontraban desarticulados de los otros niveles del sistema educativo; y sin importar el segmento la deserción era alta.

A principios de la década de 1970 y con la relación aún vigente entre educación y desarrollo, características como las descritas sustentaron tanto en el contexto nacional como en el internacional, la ineficacia (interna) e ineficiencia (externa) del sistema educativo, dos términos que siguiendo a Martínez, Noguera y Castro (1988), derivaron de los esfuerzos de la planeación por “optimizar los procesos de producción e industrialización” (pág. 92), al igual que nociones como rendimiento, rentabilidad, racionalización, de las cuales se encontrarán importantes referencias como justificación, entre otras, para la reestructuración del sistema educativo, tema sobre el que versa el presente capítulo.

En el Plan Nacional de Desarrollo del último gobierno del Frente Nacional, correspondiente al conservador Pastrana Borrero (1970-1974), se habló de una “nueva estructura (...) alrededor de la integración de los niveles escolares” (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 65), que tomó forma con un proyecto de ley presentado por el ministro de educación nacional, el liberal Galán Sarmiento. Aunque la reestructuración se logró hasta el siguiente gobierno con la promulgación del Decreto Ley 088 de 1976 firmado por el presidente Alfonso López Michelsen (1974-1978) y el ministro de educación nacional Hernando Durán Dussán, ambos liberales, fue durante el último gobierno del Frente Nacional que se dieron las principales justificaciones. Estas deben leerse con referencia a sucesos que para finales de la década de 1960 orientaban las percepciones educativas en determinada dirección, sucesos que se desarrollaban en el marco internacional, como la Conferencia Internacional sobre Crisis de la Educación (1967), o con instituciones internacionales en el marco nacional como la Misión de la OIT (1970), sin desconocer las discusiones que se llevaban a cabo en el campo burocrático nacional desde el DNP y el MEN. Tan relevantes son unos como otros, pues en la tarea de comprender el modo en el que se gestó la reestructuración cabe anotar que no fue una iniciativa exclusiva en Colombia, para la época varios países de Europa y América trabajaron en ello con unas tendencias en común.

Entre las tendencias se encontraron: integrar los sistemas educativos a los planes generales de desarrollo económico y social de la nación entendiendo la educación como una empresa que conlleva a una inversión rentable; y atender la demanda creciente de

diversos grupos sociales por más y mejores oportunidades educativas, principalmente en la educación media (secundaria)⁶⁴, en la que el acceso estaba tradicionalmente asignado a determinadas clases sociales y dependía mayoritariamente de la posibilidad de pagar por ella. Ello condujo a la consolidación de la concepción de educación “básica” que ampliaba la educación primaria incluyendo algunos años de la secundaria.

En el caso colombiano la educación básica se compondría de nueve años de escolaridad, que además de unos conocimientos generales y comunes aportaría en el desarrollo de habilidades y destrezas, y en la exploración y orientación vocacionales, para que el estudiante se vinculara al mercado laboral, dado que su egreso coincidiría con la edad legal para ello. Pero también podría continuar estudios en el siguiente nivel de formación, denominado de educación media con dos etapas, diversificadas, opcionales y con una marcada tendencia a la formación para el trabajo, sin detrimento de la continuación en el nivel de educación superior. Los dos niveles -que sin ser los únicos del sistema soportarían la reestructuración del mismo- se constituirían tomando como referencia la estructura y propósitos de los INEM, y por tanto se privilegiaría la orientación vocacional, la formación para el trabajo, la contribución del sistema educativo a los requerimientos económicos y de desarrollo tanto individual como nacional.

So pena de las dilataciones en la aprobación del proyecto de Galán Sarmiento, la reestructuración del nivel de educación media (secundaria) no se hizo esperar en el transcurso del gobierno de Pastrana Borrero. Las transformaciones de este resultan importantes en tanto podrían considerarse un avance hacia la reestructuración del sistema dadas las características con las que se pensó: que con su primer ciclo se ampliara la educación primaria para la conformación de un nivel básico y con el segundo se constituyera la primera etapa de un nivel diversificado.

El proyecto de ley se retomó, ajustó y aprobó en la presidencia de López Michelsen, una presidencia en cuyo Plan Nacional de Desarrollo fue notable la continuación de algunas de las políticas planteadas en el Frente Nacional, entre otras, la preocupación por la extensión y la reforma de la educación media, ahora pensada no como segmento de la

⁶⁴ En adelante se usará la denominación de educación media con la claridad señalada entre paréntesis de que se hace referencia a la antigua secundaria, nivel posterior a la educación primaria, que se conservó hasta 1976, y no a la educación media que se intentaba instaurar con la reestructuración del sistema desde 1971, la cual sería posterior al nuevo nivel de educación básica a partir de 1976.

educación, sino como articuladora del sistema educativo sobre el que se proponía una reestructuración a partir de la experiencia de diversificación puesta en marcha con los INEM.

Respecto a la extensión de la educación, siguió amparándose en propósitos “democratizadores” y en la igualdad de oportunidad en el acceso, dado que este parecía más un privilegio que un derecho, principalmente en la educación media (secundaria) cuya oferta hasta 1970 fue mayoritariamente privada. Dicha cuestión implicó, por un lado, buscar y hacer efectivas alternativas para lograr la ampliación de la oferta oficial, y por otro, regular la oferta privada, lo que generó tanto tensiones como diferenciaciones. En cuanto a la reestructuración, mantuvo como uno de sus derroteros la relación entre educación e ingreso, y educación y productividad para el desarrollo económico nacional, razón por la que se apuntó a fortalecer el nuevo nivel de educación media e intermedia, sistematizado a través del Decreto Ley 088 de 1976.

Con el análisis de aquello que circunscribe dicho acto legislativo se culmina el periodo de estudio que compete a esta investigación, entendiendo que la reestructuración a la que dio lugar posibilitó también la consolidación del nivel objeto de estudio. Sin embargo, será necesario dejar esbozado el devenir del nivel en los primeros años después de su creación, mostrando principalmente las implicaciones de configurar el sistema sobre una educación básica y obligatoria respecto a otra diversificada y opcional, las tensiones que alrededor de sus objetivos se generaron, y en relación con las mismas, los cuestionamientos que parecieron aminorar el interés sobre la educación media y alentar el debate sobre su estructura.

Dada la importancia de los sucesos que rodean la reestructuración del sistema educativo y de la reestructuración misma para la institucionalización de la educación media en Colombia, el presente capítulo tiene una extensión considerable que amerita su división en dos partes. La primera se enfoca en el periodo presidencial de Pastrana Borrero en el que se propuso de manera concreta la reestructuración, y se divide en cuatro subtítulos. El primero expone brevemente los modos en los que se planteó la iniciativa y la propuesta que finalmente compuso el proyecto de ley presentado por Galán Sarmiento para consideración del Senado y la Cámara de Representantes. El segundo plantea las discusiones que se dieron en el marco internacional y nacional, y que alentaron la necesidad de reestructurar los sistemas educativos, una tendencia que también era visible en otros países. El tercero se concentra en identificar los principios de visión que

soportaron la constitución de los niveles sobre los que se concentró la reestructuración del sistema: la educación básica y la media diversificada, que en su composición guardaban una relación explícita con el modelo INEM, y cuya definición asignaba características con importantes implicaciones para el desarrollo posterior del nivel de educación media. Y el cuarto muestra las tensiones que en el campo burocrático se presentaron respecto a la aprobación y curso del proyecto de ley, y el modo en el que se aplicó parcialmente la reestructuración en la educación media (secundaria), a pesar de no haberse avanzado en la promulgación de un acto legislativo que abarcara el sistema en su totalidad.

La segunda parte se enmarca en la presidencia de López Michelsen, periodo en el que se estableció la reestructuración del sistema educativo con el Decreto Ley 088 de 1976. El primer subtítulo retoma desde el Plan Nacional de Desarrollo las intenciones en materia educativa que además de la reestructuración del sistema, presentaba otras continuidades en la política del Frente Nacional. El segundo aborda las reformas del gobierno en términos de extensión (como preocupación que marca la pervivencia de políticas) de la educación en general y de la media en particular, las justificaciones, los modos y los resultados. El tercero retoma las reformas alrededor de la nacionalización y descentralización de la educación, y la reestructuración del sistema educativo (también en términos de continuidad), respecto a la última se identifican semejanzas y diferencias entre la propuesta inicial de Galán Sarmiento y la final de Durán Dussán. El capítulo cierra con un texto que integra los principales análisis a los que da lugar el desarrollo del tema, y delinea, además, algunos de los cuestionamientos y posibles obstáculos para el desarrollo de la nueva etapa de educación media vocacional, retomando algunos sucesos y discusiones que suscitarían los gobiernos posteriores del liberal Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y del conservador Belisario Betancur Cuartas (1982-1986), como espacio de posibilidades para la configuración del nivel vigente de educación media promulgado mediante la Ley 115 de 1994.

PRIMERA PARTE

4.1 LA INICIATIVA DE GALÁN EN LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

Pocos meses después de ser nombrado ministro de educación en la presidencia de Pastrana Borrero, Galán Sarmiento, abogado recién titulado de 26 años, quien fuera el ministro más joven en ocupar un cargo de dicho talante, manifestó en sesión plenaria

del 25 de noviembre de 1970 ante la Cámara de Representantes, la necesidad “radical” de reestructurar el sistema educativo “sin lanzarse ante el país con banderas superficiales y simplistas”. Dicha tarea implicaba acudir a un análisis serio de lo que significaría su transformación, refiriéndose a “una labor de reflexión e investigación” que podía ser encomendada al recién creado Instituto Colombiano de Investigación Pedagógica (ICOLPE) adscrito al MEN (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 351). Esta participación, además de entenderse como parte de un proceso de planeación al que cada vez se acudía con mayor convicción, desplazaba la responsabilidad a equipos de profesionales colombianos.

Poco antes de la intervención del ministro, pero estando ya en ejercicio, en octubre de 1970 el DNP, departamento encargado de elaborar el plan de desarrollo del sector educativo, presentó un marco conceptual en el que consideró que la educación conformaba “un sistema sumamente débil” y que era evidente “la necesidad de darle cohesión interna”. Sugirió como el modo más simple de organización escolar la reducción del sistema a dos niveles: el primero o elemental, en el que se brindarían herramientas para que el estudiante pudiera asumir sus responsabilidades como adulto en un medio social; y el segundo o de formación profesional, en el que se enseñarían oficios, profesiones auxiliares y profesiones académicas, en etapas progresivas con fines propios y terminales (Departamento Nacional de Planeación, 1970, págs. 14-15).

En coherencia con la propuesta de hacer de la reestructuración una labor de reflexión e investigación, el DNP, entidad que se había pronunciado al respecto y el MEN, construyeron y entregaron en abril de 1971 un documento que trazaba la política educativa para el decenio y las estrategias a seguir en virtud de las metas previstas en el Plan Nacional de Desarrollo de Pastrana Borrero. La propuesta establecida con la orientación del ICOLPE guardó importantes similitudes con la opción señalada por el DNP en 1970: se mantendrían “dos grandes módulos”, el primero sería un nivel de educación básica con nueve años de escolaridad pensado para que sus egresado respondieran “adecuadamente” a las exigencias de la vida en comunidad y a las exigencias de cambio de su marco socio-cultural tradicional; y el segundo, un nivel de educación profesional que abarcaría los ciclos de enseñanza ocupacional para la formación de oficios, tecnológica para el desempeño de profesiones auxiliares, y académica o universitaria para la formación de profesionales (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971).

Finalmente, en octubre de 1971, Galán Sarmiento presentó un proyecto de ley para dictar el estatuto general de la educación con el que se definiría una “nueva” estructura del sistema educativo, que en coherencia con la exposición de motivos, estaba soportada en investigaciones realizadas por el MEN y su instituto adscrito el ICOLPE, el DNP, el DANE, e instituciones privadas, además había sido sometido a un análisis comparativo entre la legislación propuesta, las disposiciones vigentes y lo que se consideraba indispensable. Dicho proyecto varió respecto a las iniciativas que le antecedieron, planteando un sistema educativo que comprendería diferentes tipos de educación: general, especial, de adultos, y continuada, y definiendo para la primera cuatro niveles de educación: preescolar, básica, media diversificada, y superior.

La educación básica tendría nueve años de escolaridad (cinco que correspondían a la educación primaria y cuatro al primer ciclo de la media o antigua secundaria), además, sería gratuita y obligatoria con el objetivo de “formar al individuo, mediante la posesión de conocimientos, habilidades y destrezas, y la exploración y orientación vocacionales, para incorporarse conscientemente a la sociedad, vincularse al trabajo, o continuar estudios en el nivel de educación diversificada” (Suarez, 1971, pág. 4). La educación media diversificada tendría carácter terminal, indispensable para cubrir los requerimientos del “mercado del trabajo”, y al mismo tiempo contaría con opción para continuar estudios en niveles superiores, comprendería dos etapas: la ocupacional que correspondía al segundo ciclo de la media o antigua secundaria, y la tecnológica.

Tanto en el documento del DNP como en el proyecto del ministro se asumía que hasta la fecha la educación estaba organizada en tres niveles: primaria, media (secundaria) y superior. Inicialmente el DNP proponía su simplificación en dos niveles, retomados y concretados posteriormente por el MEN con la denominación de módulos, uno de formación básica y otro de formación profesional. Con algunas variaciones, dicha propuesta fue base para la formulación del proyecto de ley incluyendo un primer nivel de educación preescolar, manteniendo el de educación básica y replanteando el de formación profesional para dar cabida a un nivel de educación media diversificada y otro de educación superior. En este sentido, la división que se habían propuesto para la educación secundaria desde el año 1927 y que desde entonces fuera el motivo de tantas controversias, posibilitaría la desaparición teórica de dicho nivel, integrando el primer ciclo de este a la que en adelante se denominaría educación básica, y dejando el segundo ciclo como nivel de educación media diversificada.

4.2 LA REESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO: DISCUSIONES EN EL MARCO INTERNACIONAL Y NACIONAL

Tal como se describió, el DNP argumentó que la educación nacional conformaba un sistema sumamente débil y que era necesario darle cohesión interna, esto último como respuesta tanto al “influjo de la comunicación internacional”, como a la revisión científico-crítica que se había iniciado con el ejercicio de la planeación educativa (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 9). Aunque en el documento no se especificó dicho “influjo”, es posible referenciar algunos agenciamientos internacionales que pudieron presentar cuestionamientos respecto a los sistemas educativos, el primero se refiere a la situación general con la Conferencia sobre la Crisis Mundial de la Educación (1967) organizada por la UNESCO y el Departamento de Educación de los Estados Unidos, y el segundo respecto a la situación nacional con la misión de la OIT que dio origen al documento “Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia” (1970).

Mientras se llevaba a cabo la Conferencia organizada por la UNESCO y se adelantaba la Misión de la OIT -dos agentes cuya posición en el campo coadyuvarían a poner sobre la mesa el tema de la reestructuración desde una posición particular-, en Colombia la discusión respecto a la educación media (secundaria) se centraba en una reforma con la que se buscaba fortalecer la diversificación a través del modelo INEM, asunto que no puede pasar desapercibido por las expectativas que se tenían sobre el mismo en la superación de las deficiencias identificadas para el nivel, pero que dado el tratamiento parcial, sería también objeto de cuestionamiento y derrotero para pensar la reestructuración del sistema educativo. En este sentido, será también importante identificar agenciamientos nacionales, tal es el caso del DNP y el MEN con la revisión científico-crítica de la educación a la que se hace mención como derivado del ejercicio de planeación, y de quienes desde una posición de poder tuvieron la suficiente disposición para situar la reestructuración como asunto prioritario.

La conferencia sobre la “Crisis Mundial de la Educación” se realizó en Williamsburg, Virginia, Estados Unidos en 1967 con la participación de 150 directivos de la educación procedentes de 52 países. Las recomendaciones que de esta conferencia resultaron fueron recogidas por algunos agentes internacionales especializados como la UNESCO, canalizadas a través del PNUD y del documento orientador “Aprender a ser”, lo que pudo haber coadyuvado a su divulgación e inculcación. Además, el documento de

trabajo para la conferencia en mención preparado por Philip H. Coombs fue base para la posterior publicación de varios libros de su autoría.

Lo primero que hay que anotar respecto a los planteamientos de Coombs es que los mismos se soportaron en la idea de sistema educativo. No se limitó a las partes deslindadas sino interactuantes y evidentes en unos “indicadores” de las bondades o deficiencias del mismo, entre ellos individuos que tras el proceso de formación se beneficiaran y al mismo tiempo “sirvieran” a la sociedad. Según el autor, la crisis de la educación fue principalmente ocasionada por la extensión que de ella se hizo en las décadas de 1950 y 1960, que a “causa” del incremento de las aspiraciones populares por educación, la escasez de recursos, la inercia de los sistemas educativos que lo limitaban para adaptar sus procesos internos a las nuevas necesidades externas, y la inercia de la sociedad misma por sus tradiciones y patrones de prestigio, se llevó a cabo en disonancia con las necesidades y retos del momento (Coombs, 1978). Coombs afirmó que la preocupación por la extensión de la educación había provocado el descuido por su calidad, afectando su eficacia interna y productividad externa. También criticó la rigidez de los sistemas educativos formales, incapaces de ofrecer la variedad de enseñanzas profesionales que el momento actual demandaba, y en concordancia habló de complementarlos con opciones de educación “informal” accesibles en el continuo de la vida.

Respecto a esos indicadores que en parte debían demostrarse en la productividad externa de la educación, Coombs (1978) hizo importantes claridades. Primero, las proyecciones de requerimientos de recursos humanos no eran exactos, y si la celeridad con la que se graduaban estudiantes era mayor a la de generación de puestos de trabajo, el desempleo para este grupo crecería. Segundo, si bien era necesario alentar un cambio de actitudes para ajustar la educación a las necesidades del sector productivo, la perpetuación de apreciaciones sobre los tipos de educación que generaban cierta distinción, podrían afectar las elecciones de los jóvenes y desviar las intenciones de los planificadores.

El documento “Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia” fue producto de una misión de la OIT en 1970 y tiene sus antecedentes en el Programa Mundial del Empleo lanzado en 1967 por la OIT, el cual incluyó el desarrollo de misiones nacionales que, con ayuda de otros agentes internacionales especializados, estudiarían las causas del desempleo y definirían posibles líneas de acción. El entonces presidente

Lleras Restrepo, quien había destacado la importancia de una política de este talante, solicitó a las instancias correspondientes que “Colombia fuera el primer país al que se enviara una misión piloto” (Organización Internacional del Trabajo, 1970).

La OIT (1970) se inclinó por mostrar en dicho documento, la influencia de la educación en la capacidad de la “fuerza de trabajo” para cumplir el papel que le correspondería en un programa de pleno empleo e insistió en que la educación: 1. “Determina todo un complejo de factores que gravitan sobre los ingresos y perspectivas de empleo de cada persona y sobre la distribución de los ingresos entre toda la población nacional”; 2. “Es un factor esencial para calificar a la fuerza de trabajo existente, para que asimile rápidamente los nuevos conocimientos aportados por la formación y la experiencia y para que pueda adaptarse a nuevas situaciones”; y 3. “Puede influir en la actitud personal frente al trabajo y en la participación en el desarrollo nacional” (párr. 663-665). En ese orden de ideas, adoptar una estrategia nacional de empleo implicaría no solo “grandes repercusiones en la política educativa”, sino en la estructura del sistema educativo y sus objetivos, sin desconocer las responsabilidades en la garantía de empleo con las que se equilibraría el problema de la formación para el trabajo (párr. 672).

Según las percepciones expuestas en el documento, el sistema educativo en vigencia no funcionaba “como se quiso” a pesar de la extensión y la reforma, especialmente en la media (secundaria). Los estudiantes no recibían “toda la instrucción, o la clase de educación, para la cual se elaboró el sistema de enseñanza” debido a la elevada tasa de deserción y repetición, y como consecuencia, la fuerza de trabajo estaba “mal preparada para las tareas del futuro” (Organización Internacional del Trabajo, 1970, párr. 673). Por otro lado, aunque se percibió un importante aumento en la población que ingresaba al sistema educativo, en diferentes grupos de edad menos del 20% lograban terminar los cinco primeros años de enseñanza.

Entre los cambios que podría exigir una estrategia de empleo, la OIT (1970) recomendó una “revisión a fondo de la duración y estructura de cada uno de los tres ciclos principales del sistema: enseñanza primaria, secundaria y superior” (párr. 694), y la creación de una nueva estructura que podría abarcar:

una enseñanza primaria básica de siete (cuatro+tres) años, seguida generalmente de dos años de formación profesional, como una etapa preliminar a una preparación profesional específica realizada por el Servicio Nacional de Aprendizaje u otras instituciones especializadas de formación. De esta manera, a largo plazo la mayoría de las personas

entrarían a formar parte de la fuerza de trabajo después de recibir siete o nueve años de instrucción (...). Para los que permanecieran en el sistema académico, podría existir un ciclo preuniversitario de tres años, seguido de un curso universitario normal de cuatro años (párr. 695).

Al respecto se aclaró que con la propuesta se “daría más importancia a las reformas en el nivel inferior del sistema, con lo cual se establecería una base para dar carácter universal a la educación básica para los niños” (Organización Internacional del Trabajo, 1970, párr. 696). Entre otras recomendaciones se anotaron: 1. Dar más importancia a la educación rural; 2. Evitar que la expansión futura del sistema educativo se produjera sin la planificación y coordinación apropiadas, que había conducido a la escasez de personal con formación técnica especial; 3 Coordinar la necesidad de “mano de obra” y la planificación educativa; y 4. Aumentar la eficacia interna del sistema (disminuir deserción y repitencia).

Sí se retoman las estadísticas presentadas en el capítulo anterior respecto al aumento de la oferta educativa, y las percepciones y apreciaciones sobre las relaciones entre educación y desarrollo postuladas por agentes nacionales en el campo burocrático, se nota que las características del campo escolar nacional en el momento en que se llevó a cabo la misión de la OIT, coinciden con las condiciones del contexto “global” en las que se enmarcó la conferencia internacional según Rodríguez (1987): los sistemas educativos crecían a un ritmo extraordinario, se mantenía vigente y fuerte la teoría del capital humano, y la educación se consideraba no solo como motor del crecimiento económico, sino como opción para solucionar las desigualdades y promover la salida de la pobreza de quienes estuvieran en estas condiciones.

La conferencia, por su parte, planteó una crisis “mundial” que obedecía entre otras razones, a la obsolescencia de los sistemas educativos en relación con las demandas del momento, dirigidas fundamentalmente a la formación de recurso humano calificado en un medio en el que avanzaban constantemente la ciencia y la tecnología, dando a entender la necesidad de replantearlos. La OIT, argumentó la influencia de la educación en la capacidad de la fuerza de trabajo para cumplir el papel que le correspondería en un programa de pleno empleo, hizo varias recomendaciones para el caso particular colombiano entre las que se incluyó revisar o trazar nuevos objetivos para el sistema educativo, y crear una nueva estructura para este, en tanto el vigente no cumplía con los propósitos (sobre todo en la formación de fuerza de trabajo) ni evidenciaba eficacia

interna; un asunto que junto a la productividad externa preocupó también en la conferencia internacional. Sobre la productividad externa es importante mencionar que, en ambos documentos se plantea, de alguna manera, la existencia de un “producto” que dependerá de asuntos externos, por ejemplo, del sector productivo, asunto que parece no tenerse en cuenta en la década de 1980 cuando se adelantan las evaluaciones a la educación media diversificada.

Sin pretensiones de causalidad, pero identificando unas dominancias en ciertas percepciones y apreciaciones internacionales, parecía necesaria la reestructuración de los sistemas educativos. A finales de la década de 1960 y principios de 1970 algunos países trabajaban en ello, el ICOLPE estudió los casos de Argentina, Chile, España y Perú, encontrando dos razones fundamentales para adelantar dicha labor: lograr que la educación (y por tanto su sistema educativo) se integrara con el plan general de desarrollo económico y social de la nación, y planearla acertadamente, entendiendo que como “empresa educativa conlleva una inversión rentable y, por tanto, tiene un valor económico” (Instituto Colombiano de Pedagogía, 1972, págs. 9-10). A finales de 1970, incluso, se llevó a cabo una reunión en la que la Oficina de Educación Iberoamericana convocó a los países miembro para “exponer las características de sus intentos de reforma”, evento en el que el entonces ministro Galán Sarmiento participó y al que hizo alusión durante la plenaria en la que planteó la urgencia de la reestructuración del sistema educativo colombiano (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 355).

El “influjo” de la crisis mundial de la educación también fue apreciable en el discurso en mención, el ministro hizo referencia a esta en Colombia advirtiendo la coexistencia de una crisis “en el mundo entero” (sin ser explícito, pero coincidiendo con las percepciones de la conferencia mundial), por razones que denominaba “lugares comunes”: la ampliación por la demanda y la multiplicación de saberes en los últimos 30 años desafiaba la estructura tradicional del sistema educativo y le exigía asumir nuevos objetivos (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 107).

Las concordancias que pueden encontrarse durante el gobierno de Pastrana Borrero con otras percepciones y apreciaciones de agentes internacionales fueron en su momento vistas desde otro punto. El DANE afirmó que las formulaciones respecto al sector educativo contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo de dicho gobierno, retomaban “en cierta medida” las propuestas y orientaciones que la OIT entregó en 1970 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975); en la misma dirección Le

Bot (1985) señala que dicho Plan era “la traducción concreta” de las recomendaciones bosquejadas en el informe OIT, perspectiva desde la cual la proyección de un nivel de educación media diversificada respondía a la demanda de técnicos para el desarrollo de determinados programas industriales. Vale la pena anotar que, más adelante, López Michelsen insistiría en asumir una política de creación masiva de empleo en la que la educación de manera general, y la reestructuración del sistema educativo específicamente, resultarían de suma importancia.

Ahora bien, en mediación respecto a las apreciaciones descritas, es importante recordar que la OIT ocupaba un lugar y tomaba una posición que no era desdeñable en el campo burocrático nacional. Agentes nacionales en dicho campo podrían concordar con lo expuesto por agentes internacionales especializados como la OIT y la UNESCO, solo por mencionar aquellas a las que se hizo referencia, todo en un espacio de posibilidades históricamente construido en el que se daba lugar a una discusión aterrizada en el marco nacional. De tal manera, es menester identificar percepciones que alentaron dicha transformación desde las particularidades, para el caso se acude a las tomas de posición del DNP como institución encargada de planear la política educativa, del MEN como directo responsable de los asuntos educativos, y de Galán Sarmiento que en su posición de ministro desde 1970 hasta 1972 tuvo un importante agenciamiento en la reestructuración del sistema educativo.

Según el DNP el ejercicio de la planeación había pasado por diferentes etapas. La primera o de "transformación del concepto y significación de la planeación", que incluyó durante la década de 1950, el desarrollo de misiones internacionales y la creación de una oficina permanente en el MEN para la elaboración del Primer Plan Quinquenal. La segunda o de "ampliación del contenido" en la que se incorporó la idea de los recursos humanos como esquema referencial del sistema educativo, y se elaboraron planes parciales para responder a las insuficiencias identificadas en los diferentes niveles educativos, priorizando la consecución del objetivo fijado en la Carta de Punta del Este (asegurar el acceso a la educación primaria). La revisión de los insumos construidos en las dos primeras fases les permitió no solo tener una “visión integral” sino reconocer la urgencia de avanzar a una tercera fase o de "aceleración del desarrollo de la planeación”, en la que fue evidente la necesidad de darle un tratamiento estructural al sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, págs. 1-3).

La urgencia de un tratamiento estructural radicaba en la identificación de deficiencias que atravesaban la idea misma de sistema educativo. Primero, los niveles no tenían bien definidos sus fines. La primaria tenía “fines poco claros e insuficientemente establecidos” que quedaban “a mitad de camino”, puesto que se culminaba hacia los 11 años, pero solo hasta los 15 se cumplía la edad legal para laborar; además, no era en sí suficiente para considerarla un “ciclo cerrado”, su propósito parecía ser el de dar acceso a la enseñanza media (secundaria) en la que no había garantía de ingreso ni de gratuidad. La media (secundaria) no había logrado establecer con claridad su finalidad como antesala a la universidad o como fase terminal para el cumplimiento de una función social específica, provocando la coexistencia de segmentos de educación media (secundaria) diferentes al bachillerato clásico sin que alguno respaldara el acceso a la universidad. Y la superior que se encontraba en una etapa de transformación debía, además de expandirse, integrarse no solo con los otros niveles sino con las necesidades de desarrollo productivo (Departamento Nacional de Planeación, 1970, págs. 3-5).

La situación descrita implicaba el segundo problema: niveles inconexos. Las instituciones de educación primaria y media (secundaria), casi siempre con grados incompletos no ofrecían posibilidades de continuación en el siguiente nivel, y la superior se enfrentaba al acceso de grupos heterogéneos “en organización, calidad, extensión y niveles de escolaridad o propósitos” (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 5). Sin fines claros y con niveles inconexos, aparecía el tercer problema: la percepción de que solo quienes terminaban una carrera profesional lograban el objetivo de la educación.

Mas adelante, el DNP y el MEN, resumieron dichas dificultades como distorsiones: falta de continuidad vertical o entre los diferentes niveles educativos por oferta insuficiente, y desbalance horizontal caracterizado por la distribución desigual de la población en algunos tipos de educación (como el bachillerato clásico en detrimento de la formación técnica o vocacional). Y agregaron al problema educativo algunos “desequilibrios”: entre la formación de recurso humano calificado y las necesidades de desarrollo regional y nacional, entre el contenido de la educación y las necesidades de la población para desenvolverse en determinado medio, entre las necesidades educativas y los recursos financieros disponibles, entre las regiones “privilegiadas y las periféricas” en su desarrollo científico y tecnológico (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, pág. 4).

Características como estas, además llamaron la atención respecto a la eficacia interna y la productividad externa del sistema educativo. La eficacia interna se veía afectada por el bajo promedio de escolaridad en la población colombiana, y la alta tasa de deserción. En 1970 del total de población escolarizada, tan solo el 54% había alcanzado dos años de primaria, y el 28% la había culminado sin continuidad en la media (secundaria); de quienes ingresaban a este segundo nivel, solo llegaban al cuarto año el 48% de los estudiantes y de estos obtenían título el 69%; y de quienes accedían a la universidad únicamente tenían probabilidad de avanzar en los primeros semestres el 40% (Departamento Nacional de Planeación, 1970). La productividad externa se ponía en tela de juicio, los sectores económico y productivo seguían demandando una mano de obra calificada que requería el desarrollo de “programas y medidas audaces en los campos de adiestramiento, capacitación y formación del personal humano” y “la adecuación del contenido de la educación a los requerimientos ocupacionales en la creación de una capacidad científica técnica” (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, pág. 16). Así, el DNP justificó un tratamiento estructural del sistema que permitiera una mejor integración de los recursos disponibles dentro de la perspectiva de una reforma total para asegurar el máximo rendimiento interno, y una mayor productividad del sistema en atención a los requerimientos de la sociedad y la economía colombianas.

Las percepciones y apreciaciones que de manera general fueron expresadas por el DNP y el MEN en torno a un tratamiento estructural que incluyera repensar el sistema educativo, fueron fortalecidas desde otra toma de posición por el entonces ministro Galán Sarmiento. Según Collazos (Sánchez & Collazos, 1995), el ministro hablaba “desde el humanismo y desde la radicalidad de un liberalismo con visos socialistas o socializantes. (...) desde las raíces mismas del liberalismo colombiano y con una firme voluntad de cambio, ajeno por entonces al liberalismo oficial” (pág. 18). Esta afirmación se pone en contexto entendiendo que Galán había recibido su formación profesional en albores de una de las épocas “más convulsionadas” del mundo occidental, sobre todo en Europa, Estados Unidos y América Latina. El autor afirma que estando en Europa el ministro presencié “la crítica a las sociedades industrializadas del «primer mundo»” expresadas en los movimientos estudiantiles de 1967 y 1968 con repercusiones y movilizaciones en América Latina, y que sin pertenecer a la izquierda

marxista que agitaba el pensamiento universitario en la década de 1960, simpatizaba con un liberalismo como el antes descrito (Sánchez & Collazos, 1995, págs. 15-17).

Siguiendo a Collazos (Sánchez & Collazos, 1995), la posición tomada por Galán respecto a la educación es identificable en elementos clave de su discurso durante la Asamblea General de la UNESCO en 1970:

Diagnóstico del malestar; señalamiento de las desigualdades existentes entre los individuos de una misma comunidad y entre los países; esperanzas abiertas a un proyecto educativo que, en su esencia, se cifraba en la democratización de la enseñanza, no sólo en términos de participación cuantitativa sino también en los nuevos contenidos que deberían darse para enfrentar los desafíos del futuro (pág. 30).

Desde esta perspectiva defendió una reforma “radical”, de la educación en su conjunto, en coherencia con las críticas que el DNP había planteado sobre las reformas parciales; y “sustancial”, que implicara las bases del sistema. Se avanzaba en una reforma de la educación superior y resultaba inadmisibles no ir a “los orígenes del mal”, a la educación preescolar, primaria y media, caracterizadas como “las cenicientas de un sistema educativo de fachada, creado en el pasado y anclado en ese pasado” (El Espacio, 1971, citado por Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 89). La reforma también se sustentó en la necesidad de repensar “una razón de ser, una filosofía”, pues las que habían dominado la educación tradicional estaban en discusión:

Hoy el sistema educativo ha dejado de ser el instrumento para reproducir las características sociales y se ha convertido en el instrumento mediante el cual, además de transmitir los valores fundamentales, se inducen transformaciones también fundamentales en las sociedades. Cuanto se haga o no se haga en el sistema educativo, en el próximo decenio, condicionará definitivamente las modalidades y la fisonomía de la sociedad que habrá en Colombia a 30 o 35 años más tarde (Sesión plenaria ante el Congreso del 16 de septiembre de 1971, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, págs. 109-110).

Galán pensó además en el potencial educativo para orientar a una nación a través de sus ciudadanos educados, lo que implicaba preguntarse “¿adónde quiere llegar la nación en el curso de una o dos generaciones y por qué? (...) responder primero a una filosofía del hombre colombiano” (sesión plenaria ante la Cámara de Representantes del 25 de noviembre de 1970, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 353). Esto, además, significaba para el ministro plantear una solución integral y a largo plazo, entendiendo

que, aunque su realización no fuera inmediata debía construirse y ponerse a consideración a través de un proyecto de ley.

Sin embargo, también defendió la reestructuración del sistema acudiendo a tomas de posición dominantes: esta tarea era necesaria en un país “tan intensamente preocupado por adelantar un proceso de cambio social y de desarrollo económico”. Reconocía que “en la medida en que una nación posea más o menos recursos tecnológicos, y según que en una nación exista un sistema educativo más o menos estructurado, ello condicionará definitivamente si esa opción se desarrolla o no se desarrolla en el resto de sus factores productivos” (Sesión planaria ante el Congreso del 16 de septiembre de 1971, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 194).

Las justificaciones en el campo burocrático nacional respecto a la necesidad de reestructurar el sistema pueden entonces concretarse en: procesos que derivaban de la institucionalización de la planeación exigiendo, a través de los diagnósticos elaborados, plantear opciones para el tratamiento estructural del problema educativo; deficiencias del sistema educativo vigente con afectaciones en la denominada eficacia interna y productividad externa que hacía parte de la “crisis mundial de la educación”; una visión de futuro que invitaba a definir la filosofía subyacente a la educación colombiana, pensando en el tipo de nación y hombre que se quería formar en las generaciones futuras; un llamado de atención para actuar en el marco de soluciones integrales y a largo plazo, que aunque buscadas, habían sido postergadas y aliviadas con abordajes parciales; y la posibilidad que a través de la educación se tenía para avanzar en un proceso de cambio social y de desarrollo económico.

Entendiendo, como se mencionó previamente, que la reestructuración tiene lugar en un espacio de posibilidades, es importante encontrar concordancias desde otros agenciamientos en el campo. Respecto al proceso de planeación, la evaluación externa elaborada a finales de la década de 1970 por Sánchez Araya (1967), había señalado un estancamiento: en 10 años de funcionamiento de la Oficina de Planeamiento Educativo, la labor de dicha instancia se había concentrado en satisfacer objetivos secundarios “descuidando el fundamental y propio de su existencia: el plan nacional con todos y en todos sus respectivos niveles” (pág. 9). Dicho asunto coincide con el planteamiento del DNP respecto a la reestructuración del sistema educativo en razón a las deficiencias ya señaladas: un sistema débilmente cohesionado, constituido por niveles sin fines específicos o con fines que conducían a una jerarquización de sus segmentos (como

ocurría en la educación media), sin posibilidad de continuidad en los niveles superiores por oferta insuficiente o al alcance de toda la población, en la que se pensaba que solo quienes ingresaban y culminaban la educación superior eran “exitosos”.

Respecto a la necesidad de plantear una solución integral y a largo plazo (proposición de Galán que fue severamente cuestionada por otros agentes burocráticos en dicho momento), es importante anotar que agentes internacionales señalaron por la misma época la correspondiente deficiencia. Dougherty comentó que la estructura del sistema educativo había sido “determinada entonces por la interacción desorganizada de un número de fuerzas políticas, sociales y económicas “con intensidades desiguales y por cortos periodos de tiempo; aclaró que las decisiones (algunas favorables) se tomaron sin tener prioridades claras y basadas sobre criterios explícitos y objetivos, lo que obstaculizó la proposición de una política estable y coherente (Dougherty, 1971, citado por Le Bot, 1985, págs. 262-263). Si bien el DNP no lo explicitó, aceptó que los diagnósticos realizados en el marco de la planeación no se habían abordado desde una perspectiva de conjunto y en consecuencia solo se habían expresado una serie de expectativas sin fijar líneas de conexión que aseguraran la unidad de sentido en el tratamiento global del problema de la educación (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 9).

La intención de abordar el asunto educativo desde una perspectiva de conjunto se había trazado poco más de una década atrás en el Plan Quinquenal de Educación cuya base fue promulgada por Betancourt Mejía con el planeamiento integral de la educación, que como su designación lo indicaba tendía a establecer la coordinación y continuidad entre los distintos niveles del sistema. Tal vez, el término de sistema educativo no fue usado de manera explícita en la consolidación del Plan, pues tal noción, como lo plantea Martínez (2004), fue configurada después de la primera mitad del siglo XX, sin embargo, en el Plan Quinquenal se hizo referencia a la carencia de una educación constituida como sistema orgánico en el que se relacionaran y coordinaran los diversos niveles y tipos de enseñanza, razón por la que la planeación se hizo pensando estos elementos como “un todo” (Betancourt, 1984). Con el tiempo la noción de sistema se fortaleció y a partir de percepciones y apreciaciones como las desarrolladas y socializadas por Coombs (sin ser este el único agenciamiento) se pudo haber arraigado no solo la idea de tratar las partes como interactuantes, sino la de un “producto” que diera cuenta de tal interacción.

A pesar de los llamados del Plan Quinquenal las reformas efectuadas se hicieron de manera parcial. Durante el Frente Nacional fueron evidentes cuestionamientos respecto a la integración de los niveles y la continuidad del estudiante en el sistema educativo pensando como enlace la educación media (secundaria). Si bien en 1962 la educación media (secundaria) fue organizada en dos ciclos con una finalidad establecida que posibilitaba la salida del sistema educativo al culminar cualquiera de ellos, a mediados de la década la preocupación se puso en evitar los “compartimientos estancos” y posibilitar una “corriente permanente entre la primaria y la Universidad” (Ministerio de Educación Nacional, 1965, pág. 47). De tal manera, aunque las disertaciones se hicieron sobre la educación media incluyeron su conexión (o desconexión) con los niveles anterior y posterior, asunto neurálgico que fue expuesto por el DNP y el MEN como deficiencia del sistema y por el cual apremiaba una reestructuración.

Ahora bien, las problemáticas estructurales identificadas por el DNP y el MEN en conjunción con la toma de posición de Galán Sarmiento respecto a la educación en un marco de tendencias internacionales que no pueden ser desconocidas, ameritaron la consolidación de un proyecto de ley con el que se planteó la reestructuración del sistema educativo, y cuyas principales modificaciones se encontraban en la proyección de los niveles de educación básica y media diversificada.

4.3 LO BÁSICO Y LO MEDIO

El proyecto de ley puesto a consideración del Senado por Galán el 5 de octubre de 1971, por el cual se dictaría el estatuto general de la educación contenía entre sus títulos el concerniente a la estructura del sistema educativo nacional. Para empezar, la educación fue concebida como “un proceso continuo y permanente” que les daría a los individuos la oportunidad de elegir la que correspondiera a sus intereses y aptitudes. Además de la educación denominada general se propusieron, la especial y de adultos pensadas para públicos específicos, y la continuada como complemento de cualquier otra formación. La general era la única organizada en niveles ascendentes y conducente a los capitales escolares más codiciados.

Los niveles de educación básica y de media diversificada soportaron los cambios más importantes de la reestructuración, por lo que más que describirlos resulta importante identificar los postulados sobre los que versó la propuesta y con los cuales cada nivel se caracterizó. También resulta interesante plantear la relación entre los mismos,

entendiendo el modo en el que se afectó la antigua educación media (secundaria) y la derivación que para los niveles se hizo del modelo INEM, todo amparado en principios de visión de instituciones como el DNP, el ICOLPE y el MEN.

Redefinición de los niveles: lo básico y lo medio

La educación básica era un nivel que en denominación y estructura se proponía por primera vez en Colombia. Según el ICOLPE (1972), y como fue comentado, para la época varios países se encontraban reformando sus sistemas educativos, buscaban con ello, no solo atender la demanda creciente de diversos grupos sociales por más y mejores oportunidades educativas, sino también, responder a las necesidades de los sectores tradicionalmente excluidos, y era a través de la educación básica como aspiraban “llegar a esa gran masa de seres humanos marginados, sobre quienes siempre había recaído sistemáticamente la injusticia y el olvido” (pág. 10).

El ICOLPE (1972) definió la educación básica como “educación de base”, para describirla utilizó una noción socio-pedagógica expresada en la definición de Comenio, “Totum, totis”, es decir, en “un cuanto igual de educación para todos, suficiente al individuo y suficiente a la comunidad”. Esta descripción implicaba: amplitud de contenido, “quantum”, y universalidad de extensión, “totis”. La educación básica, entonces, sería aquella que estaría a la base de todo conocimiento o formación, fuera opcional o diferenciada, terminal o preparatoria, sería la base sustantiva del desarrollo económico-social y la base piramidal de una sociedad (pág. 15).

En el caso colombiano, como fue explicado y siguiendo lo expuesto en el proyecto de ley, la educación básica tendría nueve años de escolaridad. Definir un nivel de esta duración contribuía a continuar el proceso formativo hasta que se cumpliera la edad legal para laborar, edad en la que según documentos de la época se alcanzaba la “madurez fisiológica, social y psíquica” para que el egresado se integrara a la sociedad “como elemento útil y productivo” (Instituto Colombiano de Pedagogía , 1972, pág. 33). De esta manera se constituía un “ciclo cerrado” cuyo fin era “formar al individuo, mediante la posesión de conocimientos, habilidades y destrezas, y la exploración y orientación vocacionales, para incorporarse conscientemente a la sociedad, vincularse al trabajo, o continuar estudios en el nivel de educación diversificada” (Suarez, 1971, pág. 4). De tal manera, las características del nivel apuntaban a resolver las deficiencias identificadas por el DNP y el MEN respecto al sistema educativo.

Aunque la decisión tomada para la definición del nivel básico difiere en cantidad de años respecto a la propuesta hecha por la OIT, se encuentra concordancia en la importancia que con la constitución del nivel se daría para imprimirle carácter de universalidad al mismo. Con el proyecto de ley se pospuso el momento de la especialización sin afectación a la orientación vocacional, asunto sobre el que se venía debatiendo desde finales de la década de 1950 en el campo burocrático nacional y que en apariencia se había resuelto desde principios de la década de 1960. Además, la definición de educación básica (común) resonaba con la percepción de Galán cuando manifestaba: “No podemos seguir educando como decía, para conservar privilegios, cuando lo que se necesita es eliminarlos. Tampoco debe subsistir una educación que discrimine y divida cuando la evolución de la especie reclama la integración y la unidad” (Galán, 1970, citado por Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 6). Para el ministro la institucionalización de la educación básica iba más allá de “la integración de las clases populares al desarrollo económico del país (calificación de mano de obra), primaba la percepción de la necesidad que tenía el Estado de ofrecer condiciones de participación a todos los colombianos como cimiento para su existencia política y social (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. XIII).

En sus discursos, el ministro había señalado con indignación “procesos ciertamente absurdos, en muchos aspectos aberrantes de la educación montada sobre un sistema de exclusiones, desigualdades y privilegios” (El Espacio, 1971, citado por Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 89). Los bajos porcentajes de acceso a la educación, junto a los altos de deserción, que como mostraban los documentos del DNP y el MEN implicaban la continuidad y culminación en el sistema educativo de una minoría, eran la justificación para que Galán viera en la educación un privilegio que no solo garantizaba otros privilegios (económicos y sociales), sino que frenaba las aspiraciones y participación de las clases populares que buscaban mejorar sus condiciones de vida (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. XI). Según Sánchez (Sánchez & Collazos, 1995), Galán:

tenía una comprensión histórica del desenvolvimiento de la educación, del papel e importancia de la misma, tanto para mantener privilegios de clase, raza, ideología, religión y poder, como para servir de herramienta que permitiera enfrentar los retos del atraso, las dependencias, las desigualdades (pág. 8).

Así las cosas, apremiaba que el Estado asumiera la responsabilidad no solo de proveer sino de asegurar la educación, a la que no se accedía también por razones económicas. En tanto, el proyecto de ley proponía una educación básica gratuita en las escuelas sostenidas con fondos oficiales, y obligatoria entre los 7 y los 15 años. Tal como lo expuso el sucesor de Galán Sarmiento, Muñoz Delgado, “ningún Gobierno anterior había adoptado una posición tan dedicadamente comprensiva. Ninguno había asumido el riesgo de comprometer al Estado, todo el Estado en la educación del país” (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 17).

Para Muñoz Delgado, en concordancia con la postura de su antecesor y apoyando la propuesta del proyecto de ley, no era suficiente pensar que las alternativas estuvieran dadas, fueran ellas oficiales o privadas, y que al Estado solo le correspondiera ejercer su papel de suprema inspección y vigilancia como lo determinaba la constitución de 1986; la libertad de enseñanza impedía notar que esta exigía la libertad de aprender garantizada por el Estado como derecho natural. El ministro argumentó que mientras la educación no fuera un derecho para todos carecería de fundamento su obligatoriedad; y que una educación primaria de cinco años, obligatoria solo por potestad de padres y tutores, no podría demandar competitividad “en plano de igualdad con los Estados modernos, industrializados y tecnificados” (Ministerio de Educación Nacional, 1974 , pág. 19).

El nivel posterior a la educación básica iniciaba a una edad en la que aparentemente se harían claras las aptitudes vocacionales y profesionales, característica indispensable para definir las dos “etapas” que compondrían el nivel de educación media diversificada. La primera u ocupacional, con una escolaridad mínima de dos años, conduciría al título de bachiller en cualquiera de sus segmentos (bachillerato clásico, agrícola, industrial, comercial), correspondía al antiguo segundo ciclo de la educación media (grado 10º y 11º). La segunda o tecnológica, con duración variable según la naturaleza del programa, iniciaría al terminar la etapa anterior, se cursaría en establecimientos que podrían estar adscritos a universidades y sus créditos tendrían validez para el ingreso a esta, se correspondía con la tradicional educación intermedia o de carreras cortas (Suarez, 1971).

La consolidación de este nivel tenía dos propósitos. Al separar el segundo ciclo del primero de enseñanza media (secundaria), se le daría a este grupo poblacional un tratamiento apropiado para su edad y situación dentro del sistema, que implicaba

prestarles “dos clases de servicios”: prepararlos para la educación superior, y ofrecerles formación especial para un oficio profesional. Al unir el segundo ciclo de educación media (secundaria) con los de carreras intermedias se concentrarían esfuerzos con consecuencias técnicas y económicas positivas, se pretendía aprovechar y optimizar instalaciones y equipos para la formación especializada, intentando ofrecer en una sola institución diferentes segmentos, tal como se buscó con los INEM (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 16 y 28).

Además, la estructura del nivel se justificaba, por un lado, porque la integración de las dos etapas con objetivos terminales pero progresivos: disminuiría el desequilibrio entre oferta y demanda de mano de obra “técnicamente controlable en el crecimiento regulado por períodos cortos de promoción”, coadyuvaría a la reducción de la deserción escolar, vincularía los diferentes tipos de formación dentro del sistema educativo, y se aportaría con ello a las demandas del “mercado ocupacional”. Por otro lado, el Estado tendría la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades educativas, porque los establecimientos oficiales de segundo ciclo y el SENA juntos, podrían atender “con un programa múltiple”, a la totalidad de alumnos que terminaran el 9º año de educación básica (Departamento Nacional de Planeación, 1970, págs. 16-30).

En todo caso, y siguiendo los postulados del ICOLPE, se trataba de educación opcional y especializada dirigida a “la adquisición de información y de ciertas habilidades y a la formación de ciertas aptitudes útiles a una vocación” (Bryant Conant, 1953, citado por Instituto Colombiano de Pedagogía, 1972, pág. 21). En concordancia, Galán había proyectado que fuese un nivel flexible en cuanto a especialidades, programas y duración, con el propósito de atender “las necesidades de cambio que demanda el desarrollo económico en las diferentes regiones del país” (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 515).

Replanteamiento de la educación media (secundaria)

Repensar el nivel de educación media (secundaria) era indispensable debido a los múltiples inconvenientes que había presentado a pesar de las reformas piloteadas, perfeccionadas y extendidas durante el Frente Nacional. A finales de 1971 el ministro Galán Sarmiento dejó claro al respecto que solo accedían a esta el 22% de la población, la mayoría ubicada en el área urbana (97 %), en colegios privados (53%), y cursando la opción del bachillerato clásico (70%), datos con los que concluía que el nivel estaba reservado para determinadas “clases sociales y económicas” y era urgente la expansión

de la oferta oficial para evitar “cuellos de botella” obvios cuando el 85% de la primaria era oficial, pero la media (secundaria) oficial estaba lejos de equiparar ese porcentaje⁶⁵ (Sesión plenaria del 16 de septiembre de 1971, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, págs. 140-141).

A este panorama se le sumaban otros inconvenientes de carácter estructural. Se cuestionó “la presencia superpuesta de diferentes modalidades” y sus programas académicos, valorados como rígidos, aislados y algunos debilitados, que impedían la necesaria interconexión y transferencia de estudiantes, y acarreaban la subutilización de la capacidad instalada (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 68). Además, esas otras modalidades habían conducido a una enseñanza diversificada que en el transcurso del primer ciclo de educación media se consideró “prematura” (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 28). Respecto al segundo ciclo y los primeros años de la educación superior, se señaló como crítica la deserción de aproximadamente el 75% de los matriculados.

Además, la extensión de los ciclos no se había dado de manera homogénea, por ejemplo, durante la presidencia de Valencia Muñoz, dos de las cuatro estrategias para ello se habían enfocado en ampliar el primer ciclo, y no todas las instituciones ofrecían el nivel completo. De tal modo, las opciones de continuidad en el segundo ciclo eran pocas para la cantidad de estudiantes que egresaban del primero, al respecto se afirmaba: “como los establecimientos atienden en quinto y sexto a los alumnos promovidos en el primer ciclo por ellos mismos, se quedan sin puesto los egresados de los establecimientos que sólo tienen los primeros años” (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 27).

Finalmente, los INEM, estrategia con la que se buscaba no solo la extensión sino la diversificación de la educación media (secundaria), no lograba integrarse con los otros niveles, y fue la puesta en marcha de estos, “dada su magnitud y alcances, (la que) vino a plantear la urgencia de darle desarrollo a la articulación no sólo del nivel medio sino del sistema como totalidad”, convirtiéndose, a pesar de la dificultad expresada, en base

⁶⁵ Aunque Galán Sarmiento no especifica el año del cual se retoman las estadísticas correspondientes a la educación media (secundaria), cuando se refiere a la primaria explícita que la información se retoma del censo de 1968, lo que no le impide usar cifras de otros años durante su exposición. Es importante hacer esta anotación teniendo en cuenta que para 1971, según cifras del DANE (1975) la educación media (secundaria) era ofertada casi que en iguales proporciones con una ligera e insignificante mayoría para el sector oficial.

para la reestructuración del sistema educativo (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, pág. 73).

El DNP y el MEN habían planteado como base de la estrategia para el desarrollo del sector educativo en la década de 1970, la “adaptación y aplicación de innovaciones” que como el INEM produjeran incrementos en los niveles de rendimiento y calidad de la educación, por ello, pensar en este como respuesta a la necesidad de reestructuración, requería su adaptación y posterior extensión (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, págs. 17-18).

Su adaptación se haría señalando la posición que ocupaba dentro del sistema y sus conexiones e interrelaciones con los niveles básico y superior. El ciclo de educación vocacional propuesto para los INEM, que con el proyecto de ley correspondería a la primera etapa del nuevo nivel de educación media diversificada, se integraba en línea vertical descendente con el nivel de educación básica, en tanto sus cuatro últimos años corresponderían a los cuatro primeros años de los INEM que abarcaban los ciclos de exploración y orientación vocacional; y en línea vertical ascendente con los institutos que ofrecían educación tecnológica, en tanto en estos se abrían canales para que los egresados de la primera etapa del nivel de educación media diversificada continuaran su formación en carreras tecnológicas, con lo que se esperaba, además, crear una alternativa de “restricción” a la universidad. Su extensión en este caso se pensaba a través de la reestructuración con base en dicho modelo, por costos se descartaba la creación de más unidades locativas de las mismas características de los INEM.

A pesar de que el modelo INEM se había puesto en funcionamiento en 1970 y tan solo para finales de 1971 -tiempo en el que se iniciaban las discusiones en torno al proyecto de ley-, se proponía iniciar su evaluación, se asumió como derrotero de la reestructuración. Las razones pueden encontrarse, quizá, por las características que guardaba y que el ministro Muñoz Delgado presentaba como antecedente importante: la división de la enseñanza media en dos ciclos; el cambio de una enseñanza puramente enciclopedista y memorística, a una que lograra la integración de enseñanzas prácticas; la concentración de diferentes segmentos de educación media en un mismo establecimiento y la posibilidad de transferencia entre estos; la equiparación de los segmentos para que todos condujeran al grado de bachiller; y el fortalecimiento de la enseñanza “experimental” en instituciones con dotación especializada para dicho propósito (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 43). También sirvió como

argumento para la reestructuración con base en los INEM, su organización a partir de “criterios modernos” en torno al estudiante, al contenido y a los métodos de la educación, pues los estudiantes eran considerados el centro del proceso educativo, mientras los contenidos y los métodos se planteaban flexibles, integrales, complementarios y eficaces (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 129).

Sin embargo, es importante anotar que algunos de los elementos con los que se esperaba transformar la estructura del sistema educativo venían integrándose por discusiones que antecedieron la constitución de los INEM y con los que se buscó reformar la educación media (secundaria) durante el periodo del Frente Nacional, es decir existía un espacio de posibilidades históricamente configurado que vale la pena describir. Uno de los elementos más importantes lo constituye la segmentación vertical de la educación media (secundaria). Desde que ello sucedió por primera vez en 1927 (Decreto 1951) se planteó un primer ciclo común y ordinario “suficiente” para quienes no ingresaban a la universidad, después del cual las opciones de continuidad educativa se diversificaban. Posteriormente se planteó también una segmentación horizontal, forma de diversificación que se intensificó durante el Frente Nacional con la condición de que los segmentos de educación comercial, industrial y agrícola tuvieran como base para el primer ciclo de su plan de estudios el mismo del bachillerato clásico (Decreto 2433 de 1959 y 45 de 1962).

Con la promulgación del Decreto 45 de 1962 otros elementos que ocuparían un lugar importante en la reestructuración se viabilizaron, al parecer sin en el resultado esperado. Primero, en coherencia con un llamado de atención hecho en el Plan Quinquenal, el fortalecimiento de la exploración y orientación vocacional con espacios establecidos en el currículo para el ejercicio práctico, una opción que fue mucho más sólida a través del modelo INEM. Después, la articulación del segundo ciclo de la educación media (secundaria) con carreras intermedias que se habían impulsado (entendiendo su creación con anterioridad) a través del Decreto 603 y 718 de 1966, y que para la reestructuración se plantearon como un solo nivel.

Retomando, es posible plantear que la educación media (secundaria) fue el nivel afectado en tanto las reformas intentadas previamente no lograron el impacto esperado: su acceso siguió vinculado a la capacidad adquisitiva, la oferta aumentó en el primer ciclo pero no necesariamente en el segundo, no se consiguió la diversificación

suficiente, persistió la deserción, y no hubo respuesta a la demanda del sector productivo. Sin embargo, el INEM parecía contar con las condiciones necesarias para hacer frente a dichas vicisitudes, siempre que se afinara la integración con los niveles que le precedían y seguían.

En síntesis, con la integración del primer ciclo del INEM a la primaria, el nuevo nivel de educación básica conseguiría completar la formación básica que “todos” deberían recibir, entendiendo que la primaria resultaba insuficiente y que la secundaria no podía seguir siendo educación de clase o privilegio, ni seguir dándose en detrimento de una “cultura general”. Cursar el nivel implicaba, respondiendo a las deficiencias encontradas previamente, terminar un proceso con fin en sí mismo: incorporarse conscientemente a la sociedad, vincularse al trabajo, o continuar estudios. El interés por este nivel iba desde ofrecer educación para la participación política y social (Galán Sarmiento), hasta conseguir las condiciones necesarias para competir con los estados “modernos, industrializados y tecnificados” (Muñoz Delgado).

Contrastando con un nivel accesible para todos en condiciones de “igualdad” (obligatorio, gratuito, básico y común), se consolidó con base en el segundo ciclo de los INEM, el nivel de educación media diversificada, de carácter opcional en el que coexistían diversos segmentos. Con el se lograría, sacrificando la posibilidad de ofrecer diferentes alternativas que sin diferenciación en calidad respondieran a las necesidades de diversos grupos, pero respondiendo a esa malinterpretada igualdad de oportunidades, postergar la formación vocacional. El nivel se enfocaría en ofrecer educación para el desempeño de oficios profesionales (respondiendo a las demandas del sector económico y productivo) sin deslindarse del objetivo de conducir a la educación superior de tipo universitaria.

Además de que los egresados alcanzaban un propósito concreto que no exigía la continuidad en el sistema, nuevamente en respuesta a las deficiencias identificadas con antelación, la consolidación de este nivel representaba ventajas en términos administrativos, se esperaba: aprovechar mejor los recursos para la formación especializada, vincular en un solo nivel diferentes opciones de formación que antes no lograron articularse a la educación media (secundaria) o superior, y enfrentar con este la insuficiencia de cupos oficiales para la formación universitaria.

4.4 CURSO DEL PROYECTO DE LEY Y AVANCE PARCIAL

El proyecto de ley con el que se pretendía reestructurar el sistema educativo siguió el debido curso. Inicialmente se expuso ante el Senado para su discusión y aprobación, sin embargo, desde antes de ser radicado causó ciertas tensiones a las que se le fueron sumando reclamos aislados después de los debates, y si bien fue aprobado en el Senado, no logró cursar en la Cámara de Representantes. Aun así, algunas de las intenciones que se tenían con la reestructuración del sistema se fueron materializando a través de actos legislativos que recaían de manera parcial sobre la educación media (secundaria).

El 16 de septiembre de 1971, poco antes de presentar el proyecto de Ley, Galán insistió ante el Congreso, sobre la necesidad de una reforma “radical” y “sustancial” al sistema educativo, desde la base y en su conjunto, justificada con cifras poco alentadoras, evidencias de las deficiencias del sistema, y críticas al caracterizarlo como excluyente y desigual. Dicha justificación motivó una de las primeras oposiciones, en esa oportunidad enunciada por el entonces senador conservador Manuel Mosquera Garcés, quien se había desempeñado como ministro de educación nacional en dos periodos diferentes, por poco menos de siete meses durante la dictadura de Rojas Pinilla y por cerca de diez meses durante la presidencia de Ospina Pérez. Mosquera Garcés expresó indignación por una intervención que a su parecer daba a entender falta de gestión poniéndolos, por un lado, “frente al más desolador de los panoramas tanto en materia intelectual como en otra clase de materias”, y desconociendo, por el otro, la labor que con antelación y al respecto se había emprendido (Sesión plenaria del 16 de septiembre de 1971, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 161). Aunque Galán Sarmiento aclaró que no existía pretensión de enjuiciar a quienes dirigieron la educación colombiana, sí era pertinente preguntarse por qué las buenas intenciones con las que se legisló desde 1903 no desencadenaron la transformación del sistema educativo, y en coherencia, cómo podía conseguirse que otras legislaciones no corrieran la misma suerte.

Esta situación desataría diferentes tomas de posición por parte de medios de comunicación escritos. El periódico El Espectador, por ejemplo, afirmó que el ministro había manifestado su oposición al sistema del Frente Nacional en materia educativa a través del uso de “estadísticas fríamente presentadas”, con las que olvidaba, tal vez de manera “involuntaria”, mostrar lo que el Frente había logrado después de la dictadura militar de Rojas Pinilla (El Espectador, 27 de septiembre de 1971, citado por Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 98). Mientras que el periódico “El Tiempo”, en respuesta

a la publicación anteriormente enunciada, reprochó que se le hubiera denominado “oposicionista” a Galán por denunciar “las grandes -inocultables-” fallas del sistema educativo, porque seguramente también hubiese sido criticado de no haber evidenciado la “cruda realidad” (El Tiempo, 28 de septiembre de 1971, citado por Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 101).

El 5 de octubre de 1971 Galán puso a consideración del Senado el proyecto de ley, y en dicha plenaria dio a conocer la exposición de motivos. El proyecto pasó a primer debate el 15 de noviembre de 1971 con la ponencia del senador Diego Suarez Villa perteneciente al Partido de la Alianza Nacional Popular (ANAPO). El ponente modificó y adicionó algunos artículos (pasó de tener 54 a componerse de 71) en respuesta a discusiones establecidas con distintos gremios interesados en la educación, y “con el único propósito bondadoso de darle más amplio margen a la Reforma Educativa”. Sin embargo, dio concepto favorable para primer debate reconociendo que el proyecto contribuía a la eliminación de “privilegios y discriminaciones creados por un sistema educativo ineficiente y elitista”, optaba por ofrecer educación básica gratuita y obligatoria para crear condiciones de igualdad y oportunidades, y ligaba el sistema educativo con las necesidades de una política de pleno empleo (Senado de la República, 1972a, pág. 409).

La ponencia para segundo debate se llevó a cabo el 3 de febrero de 1972 por parte del senador Hernando Yepes Santos, perteneciente al partido liberal, quien amplió los términos de su ponencia para solicitar que el proyecto fuera aprobado. Inicialmente valoró que la propuesta estuviese fundada en procesos investigativos de carácter histórico, descriptivo y experimental, y que tuviera como objetivo “la ampliación de la base del sistema educativo” permitiendo a todos, no solo el derecho, sino la oportunidad de una educación mínima, lo que hacía provechosa y benéfica la propuesta, especialmente para los sectores económicamente desfavorecidos (Senado de la República, 1972a, pág. 153). Aunque también presentó modificaciones, su invitación a la aprobación del proyecto estuvo fundado en la garantía que con ella se daba a la realización de un “generoso anhelo democrático” (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, págs. 412-413).

Finalmente, en sesión extraordinaria del 9 de febrero de 1972 el proyecto se puso a votación (61 votos a favor y 4 en contra) y obtuvo aprobación del Senado para que surtiera efecto en la Cámara de Representantes (Senado de la República, 1972b, pág.

161). La votación puso en evidencia el apoyo de todos los partidos políticos, los liberales sin importar su sector respaldaron unánimemente la iniciativa, y entre los conservadores y anapistas se identificó un mínimo de divergencias.

De manera particular, los liberales expresaron su apoyo en torno a la idea de una educación básica de nueve años. En un comité operativo integrado del partido en el que participaron además de senadores en ejercicio como Hilda Martínez de Jaramillo, el representante Enrique Vargas, y los exministros Posada Diaz, Gómez Valderrama, y Arango Jaramillo, concluyeron de manera “unánime y solidaria” apoyo a esta iniciativa como “un avance más en las conquistas democráticas en estas materias” (Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 321). Esta postura se dio a conocer por parte del senador Posada Diaz durante la sesión en la que se puso a votación el proyecto de ley. Es importante recordar que los exministros mencionados habían ejercido como tales de manera continua, entre 1962 —desde inicios del Frente Nacional con la presidencia del liberal Lleras Camargo— hasta 1966 —durante la presidencia del conservador Valencia Muñoz—, tiempo en el que se habían adelantado importantes reformas para la educación media (secundaria) que, como se expresó anteriormente, en esta iniciativa de reestructuración se integraban como ejes que posibilitaban la transformación del sistema educativo.

Las oposiciones también fueron expresadas durante los debates y la votación. En el segundo debate ante el senado, Fernando Urdaneta Laverde del partido conservador y Guillermo Velásquez Moncada de la ANAPO manifestaron su preocupación por la inviabilidad financiera del proyecto. Urdaneta Laverde afirmó que la iniciativa era “típica e irrealizable” y que merecía un estudio más detenido por parte del Congreso (Senado de la República, 1972c, págs. 121-122). En la misma línea Velásquez Moncada lo caracterizó como “pobre de iniciativas innovadoras y tímido en su prospectación”, argumentó “la incapacidad del Estado para darle cabal aplicación”, manifestó que el proyecto tenía alcance electoral, y coincidió con Urdaneta Laverde en que merecía un estudio más detallado con el que se ajustara a “la realidad nacional en materia educativa” (Senado de la República, 1972d, págs. 137-138). La posición de la ANAPO en cabeza de Velásquez Moncada resultó sorprendente y reprochable por parte de Yepes Santos, ponente del proyecto en el debate en que se manifestaron tales divergencias, pues durante el primero, el también anapista Suarez Villa había dado concepto favorable.

Durante la votación de aprobación, el senador Jhon Gómez Restrepo, se unió a una observación que para él resultaba común, refiriéndose al carácter “indicativo” del proyecto, evidente en la imposibilidad de garantizar nueve años de estudios básicos gratuitos en un país donde no se había logrado ofrecer estudio ni de seis años a la población potencial (Sesiones plenarias del 7 y 8 de febrero de 1972, en: Fundación Luis Carlos Galán, 1993, pág. 325), esto a pesar de la gradualidad con que dicha obligatoriedad se garantizaría⁶⁶.

Aun cuando el proyecto de ley fue aprobado en el Senado no llegó a debatirse en la Cámara de Representantes durante el gobierno de Pastrana Borrero. En la Memoria del MEN al Congreso de 1974, poco antes de terminar el periodo presidencial, el ministro Muñoz Delgado aseguró que el proyecto de ley No. 7 de 1972, como se le había denominado, se encontraba aún para estudio (Ministerio de Educación Nacional, 1974). Arnove (1978) calificó el proyecto como “altamente controvertido” y señaló la preocupación del Frente Nacional por la crítica planteada a sus políticas educativas pasadas, una premisa que puede ayudar a comprender por qué se dilató la presentación del proyecto ante la Cámara de representantes

Cabe aclarar que, si bien las declaraciones de Galán Sarmiento respecto a la necesidad de reestructurar el sistema educativo despertaron unas primeras reacciones negativas, el proyecto con el que se materializaría logró la aprobación del Senado con posiciones a favor y en contra. En síntesis, respecto a la reestructuración del sistema educativo, según las apreciaciones de los senadores la consolidación del nivel de educación básica obligatoria y gratuita resultaba favorable en tanto: contribuía a la eliminación de privilegios y discriminaciones, generaba condiciones de igualdad y oportunidad respecto a una educación mínima, ampliaba la base de la educación de cinco a nueve años, y respondía a los anhelos democráticos. Sin embargo, fue el carácter de obligatoriedad y gratuidad de este nuevo nivel el que causó en parte la oposición, pues aparentemente el Estado no tenía la capacidad financiera y de infraestructura para soportar la iniciativa. Aunque el nivel de educación media diversificada no tuvo resonancia evidente con observaciones a favor o en contra, se halló positiva la relación

⁶⁶ Entre 1972 y 1980 se esperaba aumentar un grado por año en las instituciones que ofrecían parcialmente la educación, e incluso se pensó en la consolidación de escuelas en las que un solo profesor asumiera los cinco primeros cursos de la educación básica.

establecida entre este y las necesidades del sector económico y productivo, en las que el nivel aportaba con la orientación y los objetivos asignados.

Si bien la reestructuración no se promulgó, durante la presidencia de Pastrana Borrero fueron importantes los avances que se lograron en la dirección propuesta, especialmente para la educación media (secundaria). Describir estos avances implica recordar que la base de la estrategia para el desarrollo del sector educativo en la década de 1970 fue la adaptación y extensión de innovaciones que como el INEM se usaron para hacer “modificaciones en el conjunto del sector” (Departamento Nacional de Planeación, 1970, pág. 109). Su adaptación tuvo el siguiente curso: se pensaron desde finales de la presidencia de Valencia Muñoz con el ministerio de Arango Jaramillo, se concretaron durante la presidencia de Lleras Restrepo con el ministerio de Betancourt Mejía, y en la misma presidencia bajo el ministerio de Arizmendi Posada se pusieron en funcionamiento los primeros institutos, los restantes se inauguraron durante la presidencia de Pastrana Borrero y el ministerio de Galán Sarmiento.

Su extensión se buscó desde el momento mismo en el que se establecieron dichos institutos replicando la experiencia en planteles consolidados y con determinadas características; tal como se consignó en el Decreto 1962 de 1969, dichos planteles (oficiales o privados) estarían “adscritos” a los INEM, desarrollarían gradualmente las áreas y modalidades definidas para el modelo, y recibirían asesoría técnica y cooperación en forma de servicios (Art. 3 y 10). Durante la presidencia de Pastrana Borrero y en coherencia con el Decreto en mención, se acordó que la extensión se lograría, no multiplicando las unidades locativas cuyo montaje resultaba costoso, sino creando “condiciones institucionales” dentro del sistema educativo para irradiar sus orientaciones, metodologías, innovaciones y beneficios, por lo que se acordó “establecer en el área de influencia de cada INEM una institución satélite”. Podrían constituirse como instituciones satélite aquellas distintas al bachillerato clásico cuya propuesta de formación fuera asimilable con las modalidades ofrecidas por los INEM y que dispusieran de instalaciones con proyección de ampliación (Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación, 1971, págs. 78-79).

Con el propósito a largo plazo de lograr el fortalecimiento y la extensión de la educación diversificada en su etapa ocupacional (segundo ciclo o grados 10° y 11°) se acordó además un proyecto con el PNUD, encaminado a “asistir” al Gobierno en el estudio, programación y aplicación de un sistema de educación ocupacional integrado y

económicamente factible. La “asistencia técnica” fue solicitada para el período comprendido entre 1972-1976 y su objetivo inmediato consistió en fortalecer la subgerencia pedagógica del ICCE para: 1. Reorientar las actividades de formación ocupacional dada en los INEM y los ITAS; 2. Organizar los CSD para extender la educación media diversificada en las ciudades intermedias; y 3. Asesorar e integrar las instituciones de educación media (secundaria) que ofrecieran educación ocupacional. Además, se esperaba: 1. Definir las modalidades de formación necesarias de acuerdo con las tendencias socio-económicas del país; 2. Establecer comparaciones entre el modelo INEM y otras instituciones de educación media (secundaria) diferentes al bachillerato clásico; 3. Analizar el currículo y definir los programas de educación ocupacional en el sistema INEM; y 4. Programar, aplicar, supervisar y evaluar un plan nacional integrado de educación ocupacional (Departamento Nacional de Planeación, 1972, págs. 1-6).

Con este proyecto se propuso, entonces, un segundo modo de extender la educación media diversificada: la creación de los CSD. Como se mencionó en el capítulo anterior, se trataba de establecimientos que integrarían múltiples recursos para posibilitar, sin limitaciones de espacios o dotación, la adopción de la educación media diversificada en las instituciones satélite. Sumados a los INEM, con los CSD se esperaba lograr que la tercera parte de la educación media oficial fuera de tipo diversificada (Ministerio de Educación Nacional, 1972a, pág. 67).

La tercera alternativa para extender la educación media diversificada fue su constitución como modo de existencia de la educación media (secundaria). Esta alternativa inició con la promulgación del Decreto 20 de 1971, a través del cual se autorizó la experimentación de un plan de diversificación para el segundo ciclo del bachillerato que serviría como base para actualizar el plan de estudios propuesto en el Decreto 45 de 1962. Y continuó con la constitución de una comisión creada por el Decreto 2134 de 1971 para evaluar el modelo INEM, considerado como punto de partida para la aplicación de la “nueva política educativa”. Con esto, poco antes de terminar la presidencia de Pastrana Borrero se promulgó el Decreto 080 de 1974 a través del cual se ordenó la extensión de la educación media diversificada.

De tal manera, durante el periodo presidencial de Pastrana Borrero y en coherencia con su política de incorporar y extender programas clave como el INEM, se lograron instaurar para la educación media (secundaria) las transformaciones propuestas en el

proyecto de ley. El nivel seguía denominándose de educación media y estaba compuesto de dos ciclos. Para el primero se mantuvo la existencia de un plan de estudios común, sin embargo, se implementaría un periodo de exploración y otro de iniciación vocacional en toda institución de educación media (secundaria). Esta organización coincidía con lo que se proponía para el nuevo nivel de educación básica, cuyos cuatro últimos años tendrían dicha estructura con el fin de conseguir una educación de base en la que se omitiera la especialización temprana, y se procuraría la disminución de escuelas vocacionales de nivel medio sin detrimento de una orientación e iniciación vocacional.

En ese orden de ideas, el segundo ciclo de la educación media (secundaria) también cambiaría orientándose a la diversificación. El Decreto 20 de 1971 posibilitó la experimentación de una sección en ciencias y otra en humanidades para el segundo ciclo del bachillerato clásico, mientras el Decreto 1085 de 1971 lo hizo en humanidades, ciencias, metalmecánica, electricidad, química industrial, secretariado, contabilidad, agropecuaria, salud, comunidad, y hogar. Finalmente, estas experiencias y su correspondiente evaluación posibilitaron que en el Decreto 080 de 1974 se estipulara la concomitancia de diferentes “tipos de bachillerato” (académico, pedagógico, industrial, comercial, agropecuario y en promoción social), buscando, en coherencia con el proyecto de ley, ofrecer a los egresados del primer ciclo, mayores de 15 años, una educación apropiada para su edad que los preparara para la educación superior y al mismo tiempo les ofreciera formación para un oficio profesional. El interés por este ciclo era tal, especialmente respecto a la formación para el trabajo, que se había buscado, por un lado, la “asistencia técnica” del PNUD para el estudio, programación y aplicación de un sistema de educación ocupacional integrado y económicamente factible; y por el otro, la proyección de los CSD.

SEGUNDA PARTE

4.5 CAMBIO DE GOBIERNO, CONTINUIDAD EN EL PROPÓSITO REESTRUCTURADOR

El interés por reestructurar el sistema educativo no se agotó con la culminación de la presidencia de Pastrana Borrero. Quien lo sucedió en el cargo, el presidente López Michelsen, incluyó en las metas de su Plan Nacional de Desarrollo dicho propósito, y de manera consecuente con las acciones adelantadas en el gobierno anterior puso cierta atención en la educación media (secundaria) aprovechando la experiencia de la

diversificación, una labor en la que contaría con el apoyo de Durán Dussán como ministro de educación nacional (agosto de 1974 – febrero de 1977)⁶⁷. Ahora bien, examinar de manera integral el Plan permitirá reconocer los objetivos, apreciaciones y metas estipuladas para el sector, encontrando en estos aspectos otras continuidades en las intenciones políticas de gobiernos anteriores.

El Plan Nacional de Desarrollo del presidente López Michelsen, denominado “Para cerrar la brecha” (1975-1978), tenía como objetivo acrecentar la economía y a través de esta lograr la creación masiva de empleo para beneficiar al 50% más pobre de la sociedad colombiana. Para ello, propuso entre otros programas, mejorar los servicios de educación y beneficiar a las familias más pobres, contribuyendo tanto a un desarrollo regional equilibrado como a una política de empleo, al considerar que “a largo plazo, la política de empleo más efectiva es dotar a la fuerza de trabajo de buena educación y buena salud con el fin de hacerla empleable” (Departamento Nacional de Planeación, 1975a, págs. 3-4). Se reafirmó entonces, que la educación tenía un “papel decisivo” no sólo para cumplir los objetivos sociales específicos del sector, sino para alcanzar las metas relativas a la política de generación de empleo (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975, pág. 106).

En el marco de este documento, es importante señalar otras apreciaciones sobre educación que permiten comprender ese “papel decisivo” en doble vía y su vinculación con beneficios económicos individuales y nacionales. Primero, sobre la base de una relación entre niveles de educación e ingreso económico, se planteó que la desigual distribución de oportunidades educativas estaba ligada a la distribución inequitativa del ingreso, lo que ameritaba hacer de estas un pilar fundamental en la formulación de una política social con tendencia a mejorar los niveles relativos de los más pobres. Segundo, entendiendo que “mejores niveles de educación redundan en incrementos en la productividad de la fuerza de trabajo”, se justificó destinar con este propósito una mayor participación del presupuesto total de la nación, “no sólo por aspectos de distribución de ingresos y de bienestar en general sino también por la contribución que la educación tiene sobre la productividad y el crecimiento económico del país”. Tercero, se encontró especialmente rentable, en relación con los otros niveles, la primaria, con la cual se

⁶⁷ Liberal, abogado, ingresó a la Cámara de Representantes en 1947, y fue senador y presidente del Congreso. Se desempeñó como ministro de minas entre noviembre de 1960 y septiembre de 1961 durante la presidencia de Lleras Camargo y como ministro de hacienda entre abril y julio de 1965 durante la presidencia de Valencia Muñoz (Díaz, 1985).

aumentaba “sustancialmente la productividad de la fuerza de trabajo y por tanto sus ingresos” (Departamento Nacional de Planeación, 1975b, págs. 28-29).

Esta relación entre educación y desarrollo (social y económico) que venía inculcándose desde mediados de siglo, también explícita en el Plan Nacional de Desarrollo, fue además una consigna del primer ministro de educación del periodo presidencial de López Michelsen, en cabeza de quien se adelantarían importantes reformas. Durán Dussán afirmó que el primer deber del gobierno, como en todos los países que transitaban la “fragosa vía del subdesarrollo”, era la educación (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 133), pues, “en la educación, en la capacitación de recursos humanos para su mejor rendimiento” estaba quizá la mejor y única salida posible para dejar atrás el “subdesarrollo” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 37).

En ese orden de ideas, en el Plan Nacional se propuso un programa cuyas metas, acudiendo a las expresiones de Durán Dussán, podrían ser de carácter cuantitativo y cualitativo. En el primer grupo se incluyen: la extensión de la educación preescolar; la universalización y disminución de la deserción en primaria; la ampliación de la cobertura en la media (secundaria) y superior; y el incremento de las oportunidades de capacitación laboral, metas para las cuales era necesaria, entre otras, una estrategia de extensión de la oferta. Como parte de las políticas específicas para la educación media (secundaria) se planteó: su extensión a través de la construcción y dotación de 200 planteles para 300.000 estudiantes en doble jornada; la continuación y ampliación de jornadas adicionales (o paralelas) en instituciones oficiales y privadas, e integración de establecimientos educativos nacionales, departamentales y municipales para aprovechar la capacidad instalada; así como la construcción y puesta en funcionamiento de 23 Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD), denominados CSD durante el gobierno de Pastrana Borrero (Departamento Nacional de Planeación, 1975b).

En el segundo grupo, o metas de carácter cualitativo, están: la reestructuración del sistema educativo, la nacionalización progresiva de la educación media (secundaria), y la descentralización administrativa de los planteles nacionales; tres acciones que venían adelantándose desde gobiernos anteriores. En cuanto a la media (secundaria) se propuso: reestructurar el nivel en general y los INEM en particular esperando aprovechar sus instalaciones para la formación de técnicos profesionales de nivel intermedio; “modernizar y redefinir” el nivel fortaleciendo la diversificación y orientación vocacional para la adecuación del sistema educativo a diferentes tipos de

demanda ocupacional; y estructurar el “pensum” de enseñanza diversificada respondiendo a las necesidades de formación de “recursos humanos” en el país (Departamento Nacional de Planeación, 1975b, pág. 29).

A partir de la síntesis expuesta es posible identificar la prolongación de algunas iniciativas que habían tenido lugar durante el periodo del Frente Nacional: la preocupación por la educación preescolar que recién se había planteado en el gobierno de Pastrana Borrero; la universalización de la educación primaria que perseguía el país y había intentado con la obligatoriedad y una supuesta gratuidad; la extensión de la enseñanza media (secundaria) que ameritaría la continuación de estrategias propuestas durante la presidencia de Valencia Muñoz; la nacionalización de la educación que se había intentado en el periodo presidencial de Lleras Camargo; la descentralización que se había materializado con el agenciamiento del presidente Lleras Restrepo; y la reestructuración del sistema educativo. Dicha reestructuración se acogía en términos generales (salvo algunas modificaciones) al proyecto de ley presentado por Galán Sarmiento, lo que implicaba reconocer la responsabilidad del Estado en la provisión de la educación (como base para ejercer sobre ella un derecho), mantener el interés por la diversificación de la educación media (principalmente a través de la construcción de CASD), e iniciar con base en los INEM la formación de técnicos de nivel intermedio.

Para avanzar en el cumplimiento de las metas propuestas, los primeros esfuerzos se dirigieron a la extensión de la oferta educativa de carácter oficial, lo que según Durán Dussán generó fuertes críticas por parte de la oposición al afirmar que se ocupaban solamente del aspecto cuantitativo. Sin embargo, en su momento el ministro recalcó que de manera paralela preparaban una reforma de carácter cualitativo por virtud de la cual se lograría “el equilibrio necesario entre la descentralización administrativa y la centralización política” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 105). También afirmó que los componentes cuantitativo y cualitativo eran complementarios y constituían “un todo integral” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 27).

4.6 REFORMA CUANTITATIVA: LA EXTENSIÓN DE LA EDUCACIÓN

Respecto a la extensión de la oferta educativa de carácter oficial es importante revisar las razones en las que esta iniciativa se sustentó, y los modos en los que se buscó dada la insuficiencia de recursos financieros y la tensión que suscitaba una educación privada cada vez más costosa. Teniendo dichas claridades se identificarán los avances y aportes

en el propósito de extensión de la educación, no solo en términos cuantitativos sino en la configuración de una oferta diferenciada.

En concordancia con la toma de posición del para entonces exministro Galán Sarmiento, Durán Dussán expresó no solo su interés por ofrecer “educación para todos”, sino por reconocer que era obligación del Estado proveerla. En el cometido de ampliar el acceso se opuso a conservarla como privilegio de quienes contaban con recursos económicos para costearla, a pesar de las percepciones que no encontraban favorable dicho cometido: “deplorablemente hay fuerzas extremistas que conspiran contra la paz y contra los esfuerzos democráticos que venimos adelantando” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 134). Una de las percepciones en contra tenía que ver con la relación entre egresados y oportunidades de trabajo:

en la prensa, en los diversos medios de opinión, en el propio Gobierno, están convencidos de que no conviene brindar oportunidades de educación a todo el mundo: hay demasiados médicos y abogados, demasiados ingenieros, demasiados economistas, se decía. Qué se va a hacer con profesionales sin empleo? Se ha estudiado el mercado de trabajo suficientemente? Qué vamos a hacer con ese proletariado intelectual? (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. XIII).

Al respecto, el ministro aseguró que ofrecer una mínima oportunidad de estudio a todos, contribuiría para que la nación superara el “subdesarrollo” y se consolidara una sociedad más “equilibrada e igualitaria”. La otra crítica se refería a la inversión requerida para la extensión de la educación, una apreciación que para Durán Dussán tenía “carácter político” y era “indicativa de una concepción diferente del Estado”, pues terminaba dejándole al sector privado la responsabilidad de proveerla. El ministro había asumido y manifestado que la educación era “obligación indeclinable del Estado, tal vez la primera de todas sus obligaciones”, más aún cuando con ella podrían compensarse esos “tremendos e inequitativos desajustes” suponiendo que las oportunidades de educación contribuirían a labrar mejores destinos (Ministerio de Educación Nacional, 1978, págs. XII-XIV).

Por otro lado, era necesario responder a “las expectativas crecientes por la educación” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 159). Según Durán Dussán las aspiraciones ya no se satisfacían con la primaria, la democratización de la enseñanza se planteaba en el nivel medio (secundario), e incluso se empezaba a hacer referencia a la “igualdad de oportunidades” a través del acceso a la universidad (Ministerio de

Educación Nacional, 1977, pág. 100). El ministro afirmaba que la población pedía de manera “reiterada, insistente, constante, creciente, incontenible” posibilidades de educarse, sostenía que se “habían dado cuenta” de que estudiar era “el único positivo camino del ascenso social” y que era posible “modificar el estatus” convirtiéndose en “doctor” a través de un título universitario (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. X). Incluso, estableció una relación entre el título escolar y el título nobiliario:

 Tuve ocasión de señalarlo en alguna entrevista en la televisión y comparar como él “doctor” de hoy, equivale en algún grado al “don” de los fijosdalgos españoles de ayer. Ese “don” era el Caballero de antaño. Hoy el “doctor”, el “licenciado”, el “profesional”, es quien tiene ese título nobiliario no ya proveniente de pergaminos que registra la heráldica de un notable por el poder de una considerable fortuna heredada, sino de buscar todo otorgado por un centro docente de enseñanza superior que le acredita como idóneo para ejercer determinada profesión (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. XI).

De tal manera, la intención de continuar extendiendo la oferta oficial se amparó en tres ideas fundamentales que guardaban relación con algunas de las razones presentadas para plantear una reestructuración del sistema educativo como se describió en páginas anteriores. En términos generales la extensión tuvo que ver con: 1. Acceso para todos y no como privilegio de unos pocos; 2. Obligación del Estado; y 3. Expectativas crecientes por la educación y credibilidad en el título escolar. El acceso para todos tendría que ver con la posibilidad de recibir una educación mínima, tal como se planteaba con el nivel básico, que sería obligación del Estado en tanto mecanismo para compensar las desigualdades, y facilitaría el acceso a ese otro nivel educativo sobre el que empezaba a presionar la demanda, en tanto la básica se proponía como un continuo entre la primaria y el primer ciclo de la media (secundaria).

Ahora bien, las buenas intenciones de extender el acceso a la educación aumentando la oferta oficial, demandaron que el ministerio recurriera y fortaleciera estrategias antes implementadas como las de jornadas adicionales. Se acudió a esta estrategia, primero, porque era una manera de aprovechar la capacidad instalada, y segundo, porque no existían, como antaño, recursos financieros suficientes. En esta oportunidad, la implementación de las jornadas adicionales contó con la “cooperación” de instituciones educativas privadas, a cambio de beneficios en las posibilidades de incrementar los

costos de las matrículas que habían sido congeladas por decreto a principios del gobierno de López Michelsen (Ministerio de Educación Nacional, 1977).

A través del Decreto 2112 de 1974 se congeló el costo de las pensiones y matrículas tanto en instituciones educativas oficiales como privadas. En una intervención posterior a la firma del acto legislativo, Durán Dussán expresó que a pesar de que en el pasado se habían promulgado medidas para controlar el alza de los costos educativos en el sector privado, estos se habían incrementado hasta en un 100% y en algunos casos hasta en el 150% sobre el precio anterior. El Decreto en mención generó presiones, principalmente por parte de las asociaciones de educadores privados y las comunidades religiosas, para que la norma fuera derogada o en su defecto modificada. En respuesta, se optó por nombrar una comisión con participación de ambas partes y los acuerdos allí establecidos dieron lugar al Decreto 2854 de 1974 (Ministerio de Educación Nacional, 1977).

Con el Decreto 2854 se ordenó el establecimiento de jornadas adicionales en todos los planteles oficiales nacionales. Los privados podrían acogerse a la medida y obtener como beneficio la posibilidad de reajustar las matrículas y pensiones hasta por un 20% en la jornada ordinaria, otra opción para el reajuste sería la asignación de un 30% de becas. En el caso de los planteles particulares que quisieran acogerse a la norma, el Estado proporcionaría el personal docente y el colegio su capacidad instalada, los estudiantes admitidos en las jornadas adicionales cancelarían sus derechos de matrícula y pensión con las mismas condiciones de los colegios oficiales (de acuerdo con el monto de renta gravable de sus padres). Las instituciones educativas que no se acogieran a alguna de estas alternativas debían mantener congelado el costo de sus matrículas y pensiones, o tal como lo manifestó en su momento Durán Dussán, podrían ofrecer vender sus planteles al gobierno por el precio del avalúo catastral o presentarlos para que fueran cooperativizados (Ministerio de Educación Nacional, 1977).

Poco antes de entregar su cargo como ministro, Durán Dussán afirmó que la jornada adicional (o jornada popular como también se le denominó particularmente al ser aplicado en instituciones privadas) y la asignación de becas, fueron “considerablemente favorables para estudiantes pobres”, posibilitó el acceso a la educación y el aumento de la matrícula en el país, lo que consideró “una tarea democrática de una gran envergadura” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 170). En su carta de renuncia (enero 31 de 1977), Durán Dussán afirmó que durante su ministerio se habían generado 1.327.968 nuevos cupos, 659.114 en primaria, con un crecimiento del 17.7%;

560.217 en secundaria, con un crecimiento del 43.6%; y 108.637 en la universidad, con un crecimiento del 73% (Ministerio de Educación Nacional, 1977).

Sin embargo, en julio de 1978 una evaluación realizada por técnicos del MEN demostró que las jornadas adicionales no hicieron un gran aporte, fueron establecidas tan solo en 443 planteles, y para 1977 representaron “escasamente” el 2.81% del total de la matrícula en educación media (secundaria) del país, además acusaron permanentes déficits presupuestales (Vera, 1986, pág. 12). El ministro Rafael Rivas Posada (febrero de 1977 – agosto de 1978), quien sucedió en el cargo a Durán Dussán, aclarando que las jornadas adicionales eran una medida transitoria, demandó buscar “fórmulas permanentes y más eficaces con miras a evitar una sangría presupuestal” (Ministerio de Educación Nacional, 1978, pág. 9).

Antes de culminar la presidencia de López Michelsen no solo fueron congeladas las jornadas adicionales, sino que se emitió el Decreto 1543 de 1978 que en su artículo 5° proponía otorgar licencia de iniciación de labores y aprobación de estudios, únicamente a los establecimientos educativos no oficiales que estuvieran constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro o cooperativas. Según Vera “este intento de controlar el enriquecimiento de particulares en virtud de la creación de instituciones educativas fue inmediatamente condenado por considerarse como un obstáculo a la iniciativa privada y como expresión de un excesivo intervencionismo del Estado” (1986, pág. 12). Finalmente, el artículo 5° fue suspendido por el Consejo de Estado.

Respecto a las estrategias puntuales para extender la educación media (secundaria) los avances en relación con las proyecciones fueron mínimos. De 23 CASD que el MEN esperaba poner en funcionamiento (para la generalización del modelo INEM de acuerdo al Decreto 080 de 1974) se inició la construcción de ocho y ninguno se puso en funcionamiento antes de 1979. Y de 200 instituciones nuevas solo se consiguió la terminación, ampliación o iniciación de alrededor de 60 edificaciones⁶⁸ (Ministerio de Educación Nacional, 1978).

hasta aquí podría plantearse que la extensión de la oferta oficial se distanció de las perspectivas iniciales. Si bien se logró cierta presión sobre la oferta privada, no fue

⁶⁸ A mediados de 1977 se empezó la construcción de 34 nuevos colegios de educación media (secundaria) de los cuales nueve estaban listos poco antes de finalizar el gobierno de López Michelsen, con capacidad para atender 11.520 estudiantes en doble jornada, y se proyectaba la construcción de nueve colegios más antes de culminar el periodo presidencial. También se terminaron y ampliaron 17 obras iniciadas en vigencias anteriores (Ministerio de Educación Nacional, 1978).

posible afectar los costos de la educación que se brindaba en poco menos de la mitad de las instituciones de educación media (secundaria), lo que garantizó en ella un público de características y preferencias específicas. La oferta oficial intentó incrementarse (tal vez persiguiendo la concentración de la distribución del capital escolar) con el funcionamiento de sus instituciones en doble jornada, en un esfuerzo, aunque importante, con implicaciones que vale la pena resaltar en términos de la democratización e igualdad de oportunidades pregonada.

Después de finalizado el gobierno de López Michelsen se afirmó que la educación secundaria y media⁶⁹ cubría el 37.2% de la población en edad escolar, un aumento considerable si se tiene en cuenta que para 1973, *ad portas* de culminar el Frente Nacional, la cifra era del 24.03%, sin embargo, se hacían visibles importantes limitaciones. A pesar de los esfuerzos por diversificar la educación media (secundaria) la matrícula siguió concentrada en el bachillerato clásico. La oferta y la demanda de escuelas vocacionales de grado medio había aumentado, no obstante, el bachillerato clásico seguía conservando el mayor volumen real de la matrícula. Esta situación develaba tensiones entre los oferentes (privado-oficial), las trayectorias de los segmentos (educación superior- trabajo) y los demandantes (clases altas y medias-clases bajas), tensiones que alertaban la configuración de una diferenciación en las posiciones ocupacionales de sus egresados agravada por sus condiciones económicas. También se pusieron en consideración las debilidades de los segmentos vocacionales entre las que se consideró la tendencia tradicional en la continuación de carreras liberales. Disertaciones como estas vislumbraban situaciones complejas para la diversificación que iban más allá de la ampliación de la oferta en modalidades diferentes al bachillerato clásico.

A finales de 1978 el bachillerato clásico concentraba el 75% del total de la matrícula para la educación secundaria y media (Departamento Nacional de Planeación, 1979), cifra que evidenciaba un ligero aumento respecto al porcentaje que representaba este segmento al terminar el gobierno anterior (74.42% en 1974), la razón no parecía depender de los esfuerzos por extender los otros segmentos. Una investigación de Parra (1977) demostró que: 1. Los índices de crecimiento más altos de los últimos años en la oferta de educación media (secundaria) se habían dado en la rama agrícola

⁶⁹ Se utilizan los dos términos entendiendo que para la fecha se había aprobado la reestructuración del sistema educativo. Con el término de secundaria se hace referencia a los cuatro últimos años del nuevo nivel de la básica y con media a la primera etapa del nivel de educación media e intermedia.

(manteniendo la tendencia que el DANE había presentado en 1975), seguida de la comercial e industrial, y en último lugar el bachillerato clásico; 2. El índice de crecimiento más elevado en las matrículas fue para la rama agrícola, seguida de la comercial, el bachillerato clásico y en último lugar la industrial; pero, 3. El bachillerato clásico a pesar de mostrar índices relativos de crecimiento bajos era el de mayor volumen real.

Tanto la oferta como la demanda habían crecido, pero no en la medida necesaria para hacer contraste con el bachillerato clásico. Rivas Posada refiriéndose al respecto en 1978 señaló que la extensión de este tipo de educación no había implicado el desarrollo de nuevas líneas profesionales ni la necesaria diversificación de habilidades requeridas por una sociedad en “proceso de modernización”, no solo por deficiencia del sistema sino, principalmente, por la presión “de valores sociales que insisten en enrumbar a las nuevas generaciones hacia carreras y disciplinas de carácter tradicional”(Ministerio de Educación Nacional, 1978, pág. 152). Meses después en el Plan Nacional de Desarrollo de Turbay Ayala la discordancia se sustentó en las deficiencias de la educación vocacional, entre las que encontraron: su surgimiento tardío como respuesta a la demanda del sector empresarial por formación de técnicos, su desarrollo en relación a experiencias de países “más avanzados”, la ausencia de definiciones precisas sobre sus contenidos y relación con otros niveles, y las dificultades de los egresados para ubicarse en el mercado laboral (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 64).

Otra explicación contenida en el mismo documento hacía ver que la evolución de la educación vocacional se había caracterizado más por un aumento en el ofrecimiento de alternativas de estudio, que por una mayor participación de la matrícula en el total de la secundaria. La situación fue explicada con relación a la oferta y la demanda, lo que permite identificar tensiones entre el sector que oferta, las poblaciones que acceden, y las trayectorias a las que conducen los segmentos:

del lado de la oferta se encuentra la manifiesta preferencia del sector privado para impartir este tipo de enseñanza, lo cual se explica en gran parte por los altos costos de la educación diversificada. Dada la alta participación de este sector en el total de la matrícula se comprende el mayor dinamismo del bachillerato académico frente a las otras formas de educación secundaria. Del lado de la demanda debe registrarse que una gran proporción de la misma está conformada por estratos altos y medios urbanos, los

cuales se inclinan por la enseñanza clásica como una etapa preparatoria para el ingreso a la Universidad. A su vez como la educación vocacional parece constituirse en una alternativa para los estratos de menores ingresos con limitado acceso a la educación superior (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 63).

Respecto a la tensión entre el oferente y el tipo de oferta, Parra (1977) coincide con la existencia de una diferenciación: la enseñanza agrícola e industrial era predominantemente oficial, la iniciativa privada se concentraba en el bachillerato clásico y la educación comercial. Aunque reconocía que ello estaba relacionado con las inversiones que requerían ciertas modalidades, afirmó que el Estado, como “racionalizador de la economía” asumía esas modalidades con el fin de “construir la infraestructura humana” necesaria para lograr un crecimiento capitalista, lo que era indiferente para la iniciativa privada.

Pero la situación podría ser aún más compleja, pues las diferenciaciones en la oferta implicaban una diferenciación en la población que accedía a esta según sus condiciones económicas. Con datos del Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Parra (1977) señala que en 1976 el bachillerato clásico se caracterizaba por una fuerte presencia de estudiantes de clase alta, uniformidad en la densidad de jóvenes de clase media alta y media baja, y densidades muy inferiores de estudiantes de clase baja respecto a los otros segmentos de la educación secundaria. Las cifras le permitieron al investigador asegurar que los segmentos de educación vocacional eran una alternativa a la cual accedían “solamente personas de clases bajas y medias bajas” (pág. 44).

La situación no cambiaría para inicios de la década de 1980. El instituto SER de investigaciones afirmó que para la época, del total de la matrícula en secundaria y media, el 5% pertenecían a hogares que devengaban menos de un salario mínimo, el 25.2% a hogares con ingreso de uno o dos salarios mínimos, el 18.9% percibían entre dos y tres, el 21.6% entre tres y cinco, y el 29.3% más de cinco. Además, concluyó que los bachilleres no académicos pertenecían por lo general a estratos bajos, mientras en los estratos altos, la casi totalidad de los egresados cursaban bachillerato clásico (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, págs. 177-179).

Como se describió, durante la presidencia de López Michelsen se intentó intervenir, primero para congelar y luego para controlar los costos de pensiones y matrículas, un aspecto importante en la consecución de la “democratización” planteada desde

mediados de siglo si se tiene en cuenta que iniciando la década de 1970 la mitad de la oferta para la educación media (secundaria) era privada. Las medidas tuvieron que ser reconsideradas y posteriormente eliminadas, nuevamente, tal como se retomó de Arnove respecto a lo sucedido durante el Frente Nacional, las políticas en torno a la educación privada fueron resistidas. A finales del periodo presidencial en cabeza de Rivas Posada se acudió como estrategia para intentar fortalecer la oferta oficial, delegar la administración de planteles regentados por la Iglesia a los territorios nacionales y a algunos departamentos (Ministerio de Educación Nacional, 1978).

Parra (1977) advirtió que una oferta en tales condiciones abría una doble vía educativa que ubicaría a sus egresados en posiciones ocupacionales radicalmente disímiles y les conferiría funciones diferenciadas en el proceso productivo. Posteriormente expuso que durante el proceso modernizador de la educación en Colombia (1940-1980), la estructura educativa funcionó como un “mecanismo de estabilidad, de reafirmación del *statu quo*, en cuanto a estratificación, al dar educación significativa para la movilidad solamente en aquellos que ya pertenecen a los estratos altos o medios de la sociedad colombiana”, y la comparó con una “válvula que impide el ascenso de los estratos bajos y mantiene arriba a los estratos altos” (Parra, 1996, pág. 75). Además, señaló que en ese periodo la extensión significó también exclusión: al mismo tiempo que hacía más valiosos a los jóvenes que pasaban por sus aulas, fue devaluando su capacidad como pasaporte al empleo y a los altos ingresos, con lo que puede interpretarse que el capital institucional primó respecto al incorporado. Entre los excluidos o “descastados” como los denominó Parra (1977), estarían: “la población rural, las clases trabajadoras urbanas y los grupos llamados marginales” (pág. 88). Una situación que parecía no cambiar a finales de la década de 1980, y por la que Helg (1989) mencionó que era posible establecer una homología entre la estructura social y la del sistema educativo:

la educación es el reflejo exacto de las divisiones existentes en la sociedad colombiana. (...) División entre los que pueden pagarse la educación privada y los que deben contentarse con la educación oficial. División entre los que pueden acceder al bachillerato y a la Universidad y los que deben limitarse a la educación media diversificada (pág. 157-158).

Las tensiones descritas ponen en evidencia unos procesos contrarios a los que se buscaban con la extensión de la educación. Los propósitos democratizadores explícitos desde el Plan Nacional de Desarrollo de Lleras Camargo a principios del Frente

Nacional, promulgados nuevamente por López Michelsen y secundados por Durán Dussán no lograron materializar la igualdad de oportunidades y configuraron un proceso contrario, por lo menos en lo que respecta a educación secundaria y media. Parece que la reestructuración del sistema educativo basada en la unificación de currículos bajo la denominación de educación básica no fue suficiente, y la preocupación por hacer de la educación un aporte del desarrollo económico si contribuyó a la configuración de una oferta oficial de características particulares y diferentes. Sin embargo, la demanda por educación secundaria y media seguía creciendo, para unos como condición de inserción al mundo del trabajo, para otros como condición de conservación del *statu quo* o de avanzar en la estructura escolar.

4.7 REFORMAS CUALITATIVAS: NACIONALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y REESTRUCTURACION

La nacionalización progresiva del pago de la enseñanza secundaria, la descentralización administrativa y la reestructuración del sistema educativo hicieron parte de las metas propuestas por el gobierno de López Michelsen y conformaron la parte cualitativa de su reforma a la educación. Respecto a la nacionalización se avanzó mediante la Ley 43 de 1975 y en cuanto a la descentralización con el Decreto Ley 088 de 1976, con este último, además, se promulgó la reestructuración del sistema educativo, definiendo conceptos fundamentales del mismo y su organización por niveles. Si bien para lograr la reestructuración se retomó el proyecto de ley presentado por Galán Sarmiento, el gobierno, en cabeza del ministro Durán Dussán, tuvo justificaciones propias para la emisión de esta normatividad. La reestructuración también fue sugerida y acompañada desde el Programa Nacional de Mejoramiento Cualitativo de la Educación (PNMCE), en el que en vista de la situación de la educación en Colombia se planteó la necesidad de aplicar la tecnología educativa, visible inicialmente en el currículo, mecanismo desde el cual se aportaría a la diversificación propuesta para el nuevo nivel de educación media e intermedia a través del Decreto 1419 de 1978.

La nacionalización y la descentralización

La nacionalización del gasto de la educación primaria y secundaria oficial se determinó con la promulgación de la Ley 43 de 1975. Sin embargo, la intención de nacionalizar, por lo menos la educación primaria, había sido propuesta por Gaitán Ayala desde 1940 con el propósito de transferir las responsabilidades educativas de los departamentos y municipios al gobierno central, y evitar “los problemas nacidos de la incapacidad de los

manejos partidistas, imperantes en los gobiernos departamentales y municipales” (Le Bot, 1985, pág. 28). Dicha iniciativa se promulgó 20 años después durante la presidencia de Lleras Camargo con la Ley 111 de 1960 sin aplicación efectiva, y se replanteó durante la presidencia de Lleras Restrepo con la Ley 33 de 1968 (todos pertenecientes al partido liberal).

Según Ramírez y Téllez (2006), con la Ley 43 de 1975, no solo se promovió la mejora en los esquemas de nacionalización de la educación primaria iniciados en la década de 1960, sino que se avanzó en la transferencia de la financiación de la educación secundaria al gobierno central, intentada desde 1970 sin éxito al argumentar que con ella se daría educación gratuita a las clases más favorecidas. Por medio de esta Ley se determinó que la educación primaria y secundaria oficiales, serían “un servicio público a cargo de la nación”, en consecuencia, esta asumiría de forma gradual entre 1976 y 1980, y con cargo al fisco nacional, los gastos que por educación se ocasionaran. López Michelsen aclaró que con el concepto se refería a la responsabilidad que el gobierno asumiría en su financiación: “no estamos pretendiendo que la educación se nacionalice hasta poner término a la educación privada, ni que se nacionaliza en el sentido de que no habrá planteles extranjeros” (El Colombiano, 1975, pág. 10)⁷⁰.

Desde la perspectiva de Durán Dussán, la Ley de Nacionalización no solo permitiría costear el pago de la educación primaria y secundaria que venía siendo atendido por los departamentos y municipios, sino que posibilitaría la consecución de recursos para construir los 200 planteles de educación media (secundaria) que se habían propuesto en el Plan de Desarrollo, incluso afirmó que la Ley resolvería “el problema de la educación media de manera completa” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 106). Además, se interpretó que la nacionalización constituía “uno de los pocos intentos coherentes” para responder a la diversificación de la educación media propuesta con el

⁷⁰ Vera (1986) anota que después de sancionada la Ley 43 de 1975 o de nacionalización, los medios de comunicación hicieron buenos comentarios: “configura una más amplia perspectiva para la democratización educacional que se contempla en los textos constitucionales, y desde el punto de vista puramente fiscal, se desarrollan afirmativamente los criterios de descentralización administrativa” (El Tiempo, diciembre 8 de 1975, citado por Vera, 1986, pág. 3). El ministro Durán Dussán la calificó como “una de las reformas educativas más amplias y más importantes de toda la historia colombiana” (Vera, 1986, pág. 4). Sin embargo, el autor afirma que pronto, el gremio docente e incluso ministros de educación, pusieron en tela de juicio la efectividad y aplicación de la Ley. Para el magisterio la medida no fue efectiva y, por el contrario, creó caos en la financiación de la educación pública por insuficiencia del situado fiscal para asumir los gastos de la enseñanza primaria y media del sector oficial. El autor afirma, por ejemplo, que Eder de Zambrano, quien se había desempeñado como viceministra de educación en 1977 (durante el ministerio de Durán Dussán) y como ministra en 1984, reconoció las inconsistencias e inoperancia de la ley en mención.

Decreto 080 de 1974, pues la redistribución presupuestal de los auxilios para los planteles oficiales de los departamentos proporcionaría “cierta estabilidad en los ingresos ordinarios para el cumplimiento de los nuevos programas” (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 111).

Por otra parte, la descentralización de la educación se continuó con el Decreto Ley 088 de 1976 cuya promulgación se soportó en la Ley 28 de 1974, la cual revestía al presidente de facultades extraordinarias en materia administrativa para, entre otras acciones, dictar las normas necesarias para la descentralización de los servicios a cargo de la nación. Este proceso tiene sus antecedentes en el Decreto 3157 de 1968, emitido durante la presidencia de Lleras Restrepo, con el que se pretendió robustecer el papel financiero, supervisor y político del MEN en relación con los departamentos o las secretarías de educación (Arnové, 1978). Duque y Torres (1994) sostienen que precisamente desde 1968 y hasta 1986 fue evidente una tendencia hacia la descentralización administrativa y la centralización de la política educativa, medidas que según los autores “obedecieron a un movimiento global de la administración pública, movimiento que comprendió el ordenamiento de pautas de planeación y financiación para los niveles subnacionales y la búsqueda de subordinación de las actividades de estos niveles a los planes nacionales de desarrollo” (pág. 9).

El Decreto Ley 088 de 1976 tuvo dos propósitos, reestructurar el sistema educativo y reorganizar el MEN. Respecto al último se redefinieron o crearon establecimientos públicos, nacionales, especializados y descentralizados adscritos al MEN para que operaran en los departamentos a través de regionales y seccionales, concentrando la política y supervisión general en manos del MEN y dejando la implementación de las políticas y la administración a las autoridades educativas locales⁷¹. En ese orden de ideas el MEN conservó (concentrando un capital estatal) entre sus funciones: la inspección y vigilancia, la adopción de la política educativa nacional en concordancia con los planes generales de desarrollo; la formulación de criterios y normas orientadoras, y la elaboración de planes y programas de desarrollo de los servicios educativos y culturales.

⁷¹ Los establecimientos en mención eran: el ICCE; el ICFES; el Instituto Colombiano de Crédito educativo y estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX); el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (COLDEPORTES); el Instituto Colombiano de Cultura (COLCULTURA); el Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales “Francisco José de Caldas” (COLCIENCIAS); el Instituto Universitario Surcolombiano (ITUSCO); el Instituto Caro y Cuervo; el Colegio Boyacá; el Instituto Colombiano de Cultura Hispánica; el Instituto Nacional de Ciegos (INCI); el Instituto Nacional de Sordos (INSOR); y las universidades nacionales.

La reestructuración del sistema educativo

El Decreto Ley 088 de 1976, además de reorganizar el MEN reestructuró el sistema educativo, precisó conceptos fundamentales del mismo y su organización por niveles. En el acto legislativo se estipuló que toda persona natural tendría derecho a la educación, definida como un “servicio público en cumplimiento de una función social”, y que este sería tarea prioritaria del Estado. El sistema educativo comprendería la educación formal y la no formal. La formal estaría compuesta por los niveles de educación preescolar, básica (primaria y secundaria), media e intermedia, y superior, que conduciría regularmente a grados y títulos. La educación básica, compuesta por cinco grados de primaria y cuatro de secundaria, se impartiría desde los seis años, pero solo sería obligatoria y gratuita la primaria (en instituciones oficiales). Durante la secundaria se intensificaría la orientación vocacional de acuerdo con los diversos tipos de bachillerato, facilitándole al estudiante su elección en el siguiente nivel de educación. Con la constitución del nivel de educación media e intermedia se formalizó la extensión de la diversificación, conservando el doble propósito de “preparar al alumno para los estudios superiores y para el ejercicio laboral en profesiones técnicas y auxiliares”. El nivel estaría compuesto de dos “etapas”: educación media vocacional y educación intermedia profesional. La primera se cursaría después de la básica y correspondería a los tradicionales grados 10° y 11°, tendría una escolaridad de cuatro semestres y se diversificaría en modalidades (las cuales serían definidas hasta 1978 con el Decreto 1419), todas conducentes al título de bachiller. La segunda se cursaría después de obtener el título de bachiller, tendría una duración de cuatro semestres y se diversificaría en “ramas profesionales” para otorgar el título de técnico profesional intermedio. Se proyectaba, además, la conversión de los INEM y los ITAS en institutos de carreras intermedias, con los ciclos de educación media vocacional e intermedia profesional.

El interés por la reestructuración del sistema educativo fue manifestado oficialmente por López Michelsen en su Plan Nacional de Desarrollo con el fin de buscar “una mayor coherencia interna y de la adecuación de los programas al contexto socioeconómico y características de los educandos” (Departamento Nacional de Planeación, 1975b, pág. 32). Para la reestructuración del sistema educativo, el ministro Durán Dussán, poco después de iniciar su gestión, decidió retomar el proyecto presentado por Galán Sarmiento (Ministerio de Educación Nacional, 1977). Si bien el proyecto seguía esperando la aprobación de la Cámara de Representantes, en esta ocasión dicho

procedimiento no se requería dadas las facultades extraordinarias que se le habían otorgado al presidente por medio de la Ley 28 de 1974.

En la exposición de motivos Durán Dussán justificó la reestructuración en tanto la ley que organizaba el sistema educativo databa de 1903 (Ley 39), normativa que se encontraba vigente aunque la estructura latente no correspondiera a la planteada en esta debido a múltiples reformas parciales. Por otro lado, como había sido expuesto en las consideraciones para presentar el proyecto de reestructuración a principios de la década de 1970, el ministro denunció la ineficacia interna y externa del sistema y en los términos de Galán Sarmiento, exigió “cambios de fondo”. Las estadísticas para demostrar la ineficacia interna evidenciaban una baja cobertura y una alta deserción: en la zona urbana, de cada 100 niños que ingresaban al sistema solo 28 terminaban la primaria, de 100 niños que terminaban la primaria en establecimientos oficiales, solo 36 continuaban la secundaria, de 100 matriculados en el primer año de la secundaria solo 40 llegaban a cuarto año y 31 se graduaban de bachiller, de 100 que ingresaban a la universidad 40 desertaban entre primer y tercer semestre (Universidad Pedagógica Nacional, 1976, págs. 50-51). Al respecto, en una conferencia de gobernadores el ministro afirmó: “entre el nivel primario y el secundario del sector educativo no hay una solución de continuidad sino una ruptura. (...) Si observamos el caso de la universidad, la pirámide educativa va ascendiendo y revela una más grave situación para el pueblo colombiano” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 116). En coherencia sostuvo que la reestructuración del sistema estaba “programada con el propósito de modernizarlo y redefinirlo”, superando los estrechamientos que impedían o dificultaban el paso de la primaria a la secundaria y de la secundaria a la superior (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 105).

Respecto a la ineficacia externa de la educación media (secundaria) en particular, el ministro afirmó que ni los bachilleres sin cupo en la universidad ni los desertores de la última estaban en capacidad de ejercer “un trabajo suficientemente productivo o remunerativo”. Sin ser suficiente, encontró que el nivel seguía siendo deficiente en su calidad, y que, a pesar de las reformas intentadas, sus programas recargados de teoría no solo carecían de sentido práctico, sino que descuidaban la orientación profesional (Universidad Pedagógica Nacional, 1976, págs. 51-52). Durán Dussán manifestó que con la reforma querían una “enseñanza práctica” sin detrimento de una formación académica que habilitara al bachiller a través de un oficio para “ganarse la vida en

cualquier actividad distinta de las meramente académicas” o para continuar y terminar en un plazo de dos años una carrera intermedia, y aseguró que el énfasis de la reforma estaba en la educación vocacional (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 117).

Con la reestructuración propuesta en el Decreto Ley 088 de 1976, el ministro explicó que, aunque al terminar la educación básica se daría la “primera salida oficial del sistema”, los jóvenes podrían continuar estudios de enseñanza media vocacional o capacitarse en el SENA. Sobre la primera etapa del nivel de educación media e intermedia, la media vocacional, explicó que aunque incluiría orientación profesional con la que el egresado podría vincularse al trabajo, no sería terminal, sino inicial con respecto a un segundo periodo que constituiría “la novedad más importante”, la educación intermedia profesional (aunque insistió en el ingreso al SENA como otra posibilidad).

Con la reforma, aseguró el ministro, se aprovecharía el nivel de educación media e intermedia para “organizar en el país un amplio programa de carreras intermedias”; los INEM, los ITAS e incluso los colegios mayores de cultura femenina, se organizarían paulatinamente, en una “red nacional de institutos de carreras intermedias”, con más de 30 planteles estratégicamente ubicados en las capitales de los departamentos⁷² (Universidad Pedagógica Nacional, 1976, págs. 52-53). Esta alternativa, según explicó Durán Dussán, no solo posibilitaría la formación de técnicos tan aparentemente necesarios en el país, sino que evitaría “engrosar las congestionadas filas de aspirantes a cupos en la Universidad para adelantar estudios de profesiones liberales” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 105). La postura del ministro fue explícita al respecto:

Hay otro postulado esencial en nuestra política: queremos robustecer la posibilidad de carreras tecnológicas, intermedias. Aspiramos a orientar buena parte de la educación, tanto estatal como privada, en el sentido de ofrecer a los bachilleres no solamente la formación profesional tradicional, sino también la de una basta serie de carreras intermedias con las cuales hay una demanda social creciente y una mejor salida hacia el mercado de trabajo (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 136).

En síntesis, aproximadamente cinco años después de que se planteó y justificó la necesidad de reestructurar el sistema educativo, se emitió el Decreto Ley 088 de 1976

⁷² Es probable que el interés por fortalecer las carreras intermedias condujera a poner los INEM y los ITAS bajo la administración de la División Especial de Enseñanza Media Diversificada, antes a cargo del ICCE, lo que el ministro Durán Dussán había señalado como un error, puesto que dicho establecimiento (descentralizado) tenía a cargo la construcción y dotación de escuelas, no la tarea pedagógica (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. 56).

con el que se estableció una nueva organización. Las defensas y debates al respecto tuvieron su mayor auge entre finales de 1970 y principios de 1971, tiempo en el que además se adelantaron estudios e investigaciones al respecto (sin pasar por alto la discusión en el marco internacional); posteriormente, si bien hubo otras justificaciones, la promulgación del acto legislativo se facilitó dadas las facultades que se le habían otorgado al presidente para emitir decretos con fuerza de ley.

El Decreto Ley 088 de 1976 tuvo pocas variaciones respecto a la reestructuración del sistema educativo propuesta en el proyecto de Galán Sarmiento: se reconoció la educación como derecho protegido y fomentado por el Estado, aunque solo se consideraron gratuitos y obligatorios los cinco primeros años del nivel de educación básica; se omitieron los fines de la educación, pero poco después se asignaron a través del Decreto 1419 de 1978; de cuatro tipos de educación (general, especial, de adultos, y continuada) se pasó a dos (formal y no formal); la segmentación y composición de los niveles se mantuvo, solo varió la denominación de educación media diversificada a educación media e intermedia con una estructura muy similar entre ellas; y los INEM y los ITAS pasaron de ser administrados por el ICCE a estar a cargo de la División Especial de Enseñanza Media Diversificada.

Se asume que muchas de las razones con las cuales se justificó la reestructuración del sistema educativo a principios de la década de 1970 fueron aceptadas por el gobierno de López Michelsen, en tanto Durán Dussán resolvió retomar y sacar adelante el proyecto de ley propuesto para dicho propósito. Cabe resaltar al respecto que cuando este proyecto cursó para debates, Durán Dussán se desempeñaba como senador y había dado su voto a favor. En apreciaciones hechas en documentos públicos es posible identificar algunos elementos sobre los que se seguía insistiendo a mediados de la década, por ejemplo: la necesidad de una reforma integral que implicaba, primero una solución de continuidad entre los niveles del sistema, y segundo, una respuesta a las modificaciones parciales que no hacían parte de una normativa cohesionada y sobre todo acorde a los cambios acaecidos desde 1903; la ineficacia interna e ineficiencia externa del sistema educativo que, respecto a la primera y en comparación con las cifras de 1970 no mostraba mejoría significativa en el aumento de la matrícula y la disminución de la deserción, y en relación con la segunda carecía de formación práctica para la inserción laboral de sus egresados; y finalmente, la búsqueda de la “coherencia” entre el sistema educativo y las necesidades del contexto socio-económico.

Precisamente, responder a las necesidades del contexto socioeconómico a través de la reestructuración del sistema educativo era uno de los propósitos del Plan de Desarrollo de López Michelsen, guardando coherencia con el objetivo de acrecentar la economía y la percepción de que dotar a la fuerza de trabajo de buena educación era la política de empleo más efectiva. En coherencia, su ministro de educación había manifestado interés por la inculcación de una “enseñanza práctica” que habilitara para el ejercicio de un oficio o la continuación de carreras intermedias, con lo que reafirmó el énfasis que se daría a “la educación vocacional” a través de la reestructuración.

El modo en el que se planteó el nuevo nivel de educación media e intermedia intentaba (no por primera vez), a través de la diversificación, hacer del bachillerato clásico solo una opción entre muchas otras, equiparadas en términos de titulación, con opción de continuar en el sistema o con la ventaja de vinculación al mercado laboral con conocimientos en una especialidad. También intentaba hacer de la universidad solo una opción, por lo que con el nivel se intentó fortalecer la educación técnica y tecnológica a través de carreras intermedias que con el impulso adecuado tal vez hubieran alcanzado a constituirse como una opción de calidad y contrapeso a la primera.

Especificidades para el currículo de educación media e intermedia: el Decreto 1419 de 1978

Martínez, Noguera y Castro (1988) refieren que la reestructuración del sistema educativo y la reorganización del MEN lograda con el Decreto Ley 088 de 1976 estaba contenida en las conclusiones del PNMCE como “requisito indispensable” para iniciar dicho proceso de mejoramiento. El Programa en mención se derivó del Proyecto Multinacional de Tecnología Educativa de la OEA que había iniciado labores en Colombia desde 1968 con el apoyo de un grupo de expertos nacionales. Franco y Santamaria (1978) explican que el PNMCE fue elaborado por un grupo interdisciplinario e interinstitucional del sector educativo durante el primer semestre de 1975, que “a partir del análisis y la discusión de los desequilibrios, distorsiones e inadecuaciones del sistema educativo planteó la necesidad de aplicar la tecnología educativa” (pág. 28). De tal manera se entiende, que el PNMCE alentó la iniciativa de reestructurar desde una perspectiva particular.

Quiceno, Obregón y Vahos (2004), señalan que las orientaciones propuestas en el Decreto Ley 088 de 1976 fueron establecidas mediante “una nueva forma de concebir la organización y funcionamiento del sistema educativo a partir de las técnicas modernas

de la planeación” (pág. 156), refiriéndose precisamente a la tecnología educativa, con la que se esperaba tener un óptimo rendimiento cualitativo y cuantitativo del sistema, racionalizando los recursos y reduciendo los costos. El óptimo rendimiento cualitativo respecto al cuantitativo sería un carácter importante en adelante, teniendo en cuenta que la mirada empezaría a desplazarse de la extensión a la calidad de la educación.

Martínez, Noguera y Castro (1988) sostienen que el PNMCE fue encargado a la Dirección General de Capacitación y Perfeccionamiento Docente, Currículo y Medios Educativos, creado con el Decreto Ley 088 de 1976, y que sería dicha dependencia la que daría “forma y sentido al mecanismo” (pág. 18) con el que se implementaría la tecnología educativa: el modelo curricular. En coherencia, Vera (1986) afirma que el proceso de renovación curricular que se llevó a cabo con la promulgación del Decreto 1419 de 1978 tuvo lugar en el marco del PNMCE.

A través del Decreto 1419 se señalaron las normas y orientaciones básicas para la administración curricular en los diferentes niveles de la educación formal, en su primer artículo se aclaró que el decreto constituía el marco legal para el mejoramiento cualitativo de la educación. Además de precisar el concepto de currículo, se señalaron los “fines” del sistema educativo, entre los que se encontraba, y cabe resaltar: “fomentar el desarrollo vocacional y la formación profesional, de acuerdo con las aptitudes y aspiraciones de la persona y las necesidades de la sociedad, inculcando el aprecio por el trabajo cualquiera que sea su naturaleza” (Art. 3), una finalidad que reiteraba la responsabilidad del sistema educativo, no solo de la aprehensión de una cultura general, sino de unas capacidades para el trabajo.

En el decreto se establecieron las características de los currículos por niveles. Tal como se señaló en el Decreto Ley 088 de 1976, la educación media vocacional se diversificó en tres tipos de bachillerato: el bachillerato en ciencias con modalidades en ciencias matemáticas, ciencias naturales y ciencias humanas; el bachillerato en tecnología o aplicado con modalidades en pedagogía, industrial, agropecuario, comercial, salud y nutrición, educación física y recreación, y promoción de la comunidad; y bachillerato en arte con modalidades en bellas artes y artes aplicadas. La culminación y aprobación de estudios de educación media vocacional, sin importar la modalidad, conduciría al grado de bachiller, necesario para el ingreso a instituciones educativas que ofrecieran programas posteriores a la educación media vocacional y a la universidad.

El currículo de educación media vocacional se compuso de un núcleo común y obligatorio que cubría las áreas básicas del conocimiento y continuaba el enriquecimiento científico y humanístico de los ciclos anteriores. Para completar la formación en las modalidades vocacionales, se incluiría enseñanza teórica y práctica para ejercitar en la tecnología propia, se pondría a los estudiantes en contacto con la realidad ocupacional y profesional, y se les orientaría hacia los sectores de la producción y a la comprensión de los problemas de la economía y del desarrollo nacional.

Las instituciones educativas (oficiales o privadas) tendrían un año como plazo para presentar al MEN sus proyectos de diversificación, debían ofrecer como mínimo dos tipos de bachillerato, con una modalidad en cada uno, escogidos de acuerdo con las necesidades sociales, económicas y culturales de la región. Los planteles educativos no oficiales podrían implementar la diversificación organizándola dentro del mismo, integrándose con otro plantel o delegándola a una institución especializada con aprobación oficial. Además, se esperaba que los CASD prestaran apoyo al respecto.

Con el Decreto 1419 se intentó especificar los modos de diversificar la primera etapa del nivel de educación media e intermedia, respecto a la segunda la norma no ofreció mayor información. No obstante, antes de culminar el periodo presidencial de López Michelsen y con Rivas Posada en el ministerio, se promulgó la Resolución No. 130 de 1978 mediante la cual se reestructuraron los programas de estudios de los INEM y de los ITAS como impulso a las carreras intermedias, y la oficina sectorial de planeación inició un estudio cuyo objetivo era establecer áreas específicas de formación de técnicos profesionales de nivel intermedio que respondieran a las necesidades del desarrollo del país con proyecciones de cinco a diez años. Según el ministro, el estudio contó con una “activa” participación de educadores, planificadores y técnicos egresados para el análisis de los aspectos socioeconómicos y regionales, y la identificación de los perfiles ocupacionales y las tendencias del mercado de “la mano de obra” (Ministerio de Educación Nacional, 1978, pág. 18).

Aun así, una investigación del CIUP publicada en 1979 afirmó que no hubo formulaciones políticas explícitas para construir un programa de carreras intermedias, pues el impulso que se había logrado legislativamente a través del Decreto Ley 088 de 1976 no lo especificó y se limitó a afirmar “vagamente” que los INEM y los ITAS que

lo desearan podrían gradualmente constituirse en institutos de carreras intermedias (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, pág. 112).

4.8 A PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO

La estructura que se dictó para el sistema educativo con el Decreto Ley 088 de 1976 retomó importantes elementos del modelo INEM, entre ellos la opción por diversificar el nuevo nivel de educación media e intermedia. El fortalecimiento de la educación media (secundaria) diversificada fue un propósito explícito en el que se empeñaron agentes nacionales e internacionales durante las décadas de 1960 y 1970, inicialmente con la consolidación de segmentos univocacionales (agrícola, comercial, industrial) paralelos al bachillerato clásico, y posteriormente a través del modelo INEM, otro segmento en el que convergían diferentes opciones de formación vocacional.

Los INEM se propusieron como un modelo con el que se esperaba solventar dificultades recurrentes de la educación media (secundaria), algunas de sus características formaron parte de los cambios intentados previamente para el nivel: división en dos ciclos, uno de ellos básico y otro vocacional; orientación y exploración vocacional desde el ciclo básico; diversificación del segundo ciclo y continuidad en carreras intermedias. Cambios con los que, en apariencia, la educación contribuiría a la formación de mano de obra calificada. Sin embargo, cuando estos entraron en operación iniciando la década de 1970, el MEN y el DNP advirtieron que dichas instituciones no lograban integrarse con los otros niveles, razón que junto a otras llamó la atención respecto a la reestructuración del sistema educativo.

Fue con el agenciamiento de Galán Sarmiento que dicha necesidad se incluyó en la agenda de políticas, aunque es importante recordar que: 1. Los cuestionamientos respecto a pensar la educación en su conjunto se habían expresado de tiempo atrás y se habían consignado en el Plan Quinquenal de Educación, insumo que alentó la reforma de la entonces educación secundaria; y 2. Para la época se divulgaba a través de agenciamientos especializados una percepción de crisis que ameritaba la reestructuración de los sistemas educativos, y sus razones eran concordantes con las expresadas en el campo burocrático nacional, sin desconocer las particularidades. Además, junto al interés reestructurador se venían inculcando algunos principios que cruzarían esta iniciativa: la democratización de la educación y la igualdad de oportunidades, la educación para el trabajo como aporte al desarrollo económico y

productivo del país, la eficacia y eficiencia del sistema, la racionalización del gasto y el aprovechamiento de las inversiones.

Algunas de las deficiencias identificadas en el sistema recaían y habían sido también demostradas como deficiencias específicas de la educación media (secundaria), tal fuera el caso de la falta de claridad en sus fines, desarticulación con los otros niveles del sistema, desbalance horizontal (preferencia por bachillerato clásico), desequilibrios en la oferta (privado-oficial, rural-urbano), ineficiencia interna e ineficacia externa (que incluía deficiencia en la aportación de formación de mano de obra o fuerza de trabajo necesaria en el desarrollo social y económico que para la época se profesaba). No eran infundadas las transformaciones que se pusieron en marcha sobre el nivel durante la década de 1960, y era tal su importancia que sobre este se constituirían los cambios más importantes al momento de reestructurar el sistema educativo en la década de 1970.

Antes del Decreto Ley 088 de 1976 se asumía que el sistema educativo colombiano estaba conformado por la primaria, la media (secundaria) y la superior. A partir del Decreto se sumó a esta estructura la educación preescolar, el primer ciclo de la media (secundaria) pasó a ser parte de la primaria para constituir un nivel de educación básica, y el segundo pasó a ser la primera etapa de la educación media e intermedia. Aunque eran cuatro los niveles propuestos, se configuraron dos tipos de educación: una común y otra diversificada, algo muy parecido a lo que la OIT en 1968 y el MEN y el DNP en 1971 habían estipulado como educación elemental y profesional. El nivel de educación básica pretendía responder al principio de democratización, de igualdad de oportunidades, mientras el nivel de educación media e intermedia respondía a los imperativos del desarrollo económico con la formación de mano de obra. Teniendo el egresado de la básica una formación mínima pero común, podría entonces acceder a una formación diversificada en una etapa media y posteriormente intermedia para ir ascendiendo en la pirámide educativa y llegar a la superior o incorporarse al mundo del trabajo.

Según se describió, los debates en el Senado alrededor del proyecto de ley —presentado por Galán Sarmiento para reestructurar el sistema educativo— versaron principalmente sobre el nivel de educación básica por su carácter obligatorio y gratuito, aunque las razones estaban puestas en las limitaciones técnicas y financieras para lograrlo, podría plantearse que detrás de la oposición se encontrara la posibilidad de salvaguardar intereses particulares. Arnove (1978) asegura que las trabas al proyecto no fueron una

excepción en la iniciativa reformista durante el Frente Nacional, y argumenta: “los pocos grupos con intereses específicos, o por algún movimiento social existentes, se han opuesto a estos cambios porque afectan directamente sus intereses económicos” (pág. 17 y 18). Conviene recordar que para la época los cuatro últimos años de lo que se consideraría la educación básica, habían sido ofertados tradicionalmente por instituciones privadas; una oferta en muchos casos costosa, a la que se accedía de forma selecta, principalmente para cursar el bachillerato clásico. En este orden de ideas, la creación del nivel de educación básica constituía dos amenazas: primero, una aparente desaparición del bachillerato clásico de seis años, y segundo, la posibilidad de que este se ofertara de manera gratuita.

En los debates no se hicieron replanteamientos u observaciones respecto al entonces denominado nivel de educación media diversificada (aprobado bajo la denominación de educación media e intermedia con el Decreto 088 de 1976), más que el reconocimiento de su vinculación con las necesidades del sector productivo. Fue obviada la característica que lo pondría en condición de redireccionar los capitales escolares: solo con el curso de la primera etapa del nivel se obtendría el primer título después de por lo menos 12 años de escolaridad. Además, se asumió que tanto la etapa como el nivel podrían tener objetivos terminales (después de una formación básica de nueve años), aportarían en la formación de recursos humanos, contribuirían a disminuir la deserción, aumentarían la oferta oficial integrando al SENA e incluso, descongestionarían la demanda por educación universitaria.

En la primera etapa, además de las asignaturas del tronco común, los estudiantes profundizarían en una modalidad. Se supondría que, al ser una etapa obligatoriamente diversificada, todas las modalidades estarían en igualdad de condiciones, se ofrecerían en la misma institución, no deberían asociarse a públicos específicos, ni considerarse unas como más valoradas que otras. Sin embargo, sería la etapa que viabilizaría trayectorias diferentes: además de ser terminal, y en coherencia con los objetivos asignados, formaba para el trabajo, pero también permitía la continuidad en carreras intermedias o superiores universitarias, era el camino para ascender en la pirámide educativa y por su título constituía, para ese entonces, un capital de distinción.

Las características descritas de la etapa de educación media vocacional implicarían importantes repercusiones. Desde el proyecto de ley de Galán Sarmiento la iniciativa con el nivel que le antecedía (educación básica) era la obligatoriedad y gratuidad, algo

que no se consiguió con el Decreto Ley 088 de 1976 pero constituyó un antecedente importante para que se posibilitara con la reforma de 1994 (Ley 115); la tendencia sería a ampliar la matrícula en ese nivel y hacer las diferenciaciones en la etapa de la educación media caracterizada como opcional (condición con la que el Estado podría salvar cierta responsabilidad en su provisión). Avanzada la década de 1970 se habían enunciado algunas situaciones que repercutirían en posibles indicadores con los que se valoraría la eficiencia del nivel: la imposibilidad de garantizar empleo a todos los egresados y de asegurar continuidad en la educación superior. Al respecto es importante mencionar que, si bien en esta dirección estaban asignados los objetivos del nivel, no le correspondía al mismo garantizarlos.

Ahora bien, aunque se justificó la creación de un nivel básico como condición para superar el “subdesarrollo” y disminuir las desigualdades, las dinámicas de acceso al sistema educativo contribuirían para hacer de los capitales escolares, capitales de distinción que, en lugar de disminuirlas, las redefiniría amparándose en la garantía de una educación mínima y común. Hasta finalizada la presidencia de López Michelsen en 1978 la diferenciación se hizo por segmentos, aunque se había aumentado la oferta en escuelas vocacionales de grado medio, la preferencia estuvo en el bachillerato clásico, mayoritariamente privado al que accedían determinadas clases. Sin embargo, todo parecía indicar que la popularización del nivel de educación básica y la media vocacional, desplazaría la posibilidad de distinguirse a través de capitales escolares ascendiendo en la jerarquía escolar, Durán Dussán habló de las aspiraciones que la gente tenía por acceder a la educación universitaria, en tanto empezaban a percibirla como “el único positivo camino del ascenso social” con el que era posible “modificar el estatus” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág. X).

El modo en el que se configuró el nivel de educación media e intermedia, del que hacía parte la etapa de educación media vocacional, y su devenir, constituyen condiciones de posibilidad para entender porque hoy el nivel de educación media vigente por la Ley 115 de 1994 tiene características tan controversiales como las que se expusieron en la introducción de la presente investigación, razón por la que, aunque no corresponde al periodo de estudio, resulta importante esbozar algo del devenir de la educación media vocacional después de la reestructuración del sistema educativo.

El nivel de educación media e intermedia después del Decreto Ley 088 de 1976

Acudiendo al trabajo de Gómez (1995b) es posible entender que la etapa de educación media vocacional no logró consolidar una de las principales características con la que se dio origen a su creación, en tanto la diversificación se redujo a la organización de diversas modalidades que no constituyeron una alternativa de contrapeso al bachillerato académico (clásico). El autor encuentra las deficiencias desde el momento en el que se pretendió extender el modelo INEM a toda la educación media (secundaria) en 1974, pues se dio por sentado que la diversificación era posible solo por el hecho de ser decretada. Gómez señala que la extensión se llevó a cabo de manera improvisada, sin evaluar las limitaciones y condiciones de la política, y desconociendo las exigencias curriculares, institucionales, económicas y culturales que propenderían por la adecuada implementación del concepto de diversificación.

Dos elementos pueden retomarse y ampliarse de las afirmaciones hechas por Gómez para comprender las vicisitudes que aquejaron el funcionamiento de la etapa de educación media vocacional, incluso desde antes de su constitución. El primero hace referencia a las condiciones necesarias para garantizar una educación diversificada, y el segundo a las evaluaciones que se hicieron (o no) del modelo INEM como base para la reestructuración del sistema educativo en general y de la educación media e intermedia en particular.

Desde que el modelo INEM se consideró programa clave para “introducir modificaciones en el conjunto del sector”, se supo que su extensión no podría hacerse construyendo más de estos planteles por el costo que acarrearían, sino creando “condiciones institucionales” para su extensión, lo que se pensó lograr a través de la construcción de los CSD proyectados desde 1972. Sin embargo, para 1974 cuando se promulgó el Decreto 080 con el que se hacía extensiva la diversificación a todas las instituciones de educación media (secundaria), la construcción de los CSD que permitiría contar con instalaciones y recursos necesarios para hacerla efectiva, no se iniciaba y resultaba difícil o limitante la diversificación en un plantel cuyo único propósito era el bachillerato clásico.

Dicha dificultad fue advertida en noviembre de 1974 por el ministro Durán Dussán quien cuestionó la generalización intentada por el gobierno antecesor a través del decreto en mención, en tanto los planteles educativos no contaban ni con las instalaciones, ni con los recursos y docentes necesarios para asumir la educación diversificada. En coherencia con la apuesta hecha por el presidente López Michelsen,

Durán Dussán apoyó la reestructuración del sistema educativo y de la educación media con base en el modelo INEM, y reiteró la iniciativa de construcción de los CSD denominados en dicha vigencia como CASD. Sin embargo, para después de la promulgación del Decreto Ley 088 de 1976 el error por él señalado se repetiría, los CASD tampoco estuvieron listos para dar curso a la etapa de educación media vocacional, ni para 1978 cuando se operacionalizó el modo de su diversificación con el Decreto 1419.

Los primeros ocho CASD estuvieron terminados siete años después de haberse proyectado y cinco años después de requerirse para lograr la extensión de la diversificación. Fueron establecidos mediante Decreto 327 de 1979 durante la presidencia de Turbay Ayala, quien en su Plan Nacional de Desarrollo había explicitado la necesidad de expandir la educación básica secundaria y media vocacional impulsando la diversificación alrededor de los CASD, los INEM y otros planteles seleccionados por el MEN⁷³ (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984). De tal manera, la estrategia con la que se pensaba responder a los requerimientos de infraestructura y dotación para poner en marcha, no solo la etapa de educación media recién creada sino la media (secundaria) diversificada, tardó mucho en constituirse y al hacerlo no tuvo el alcance proyectado.

Respecto a la diversificación como característica del nivel de educación media e intermedia derivada del modelo INEM en condiciones de “improvisación” como lo describe Gómez (1995b), se retoman varios elementos. Según Decreto 2134 de 1971 se integró una comisión que tan solo en un mes evaluaría el desarrollo del modelo en escasos dos años de funcionamiento y considerado desde entonces como referente de la “nueva política educativa”, insumos que le permitieron al ministro Muñoz Delgado afirmar que la extensión del modelo INEM a través del Decreto 080 de 1974 se hizo con base en el estudio de las ventajas que reportaba la experiencia de la diversificación (Ministerio de Educación Nacional, 1974, pág. 84). Sin embargo, nuevamente Durán Dussán pondría en duda dicho accionar cuando refiriéndose al Decreto afirmó: “los colombianos tenemos la tendencia a generalizar demasiado cuando encontramos que

⁷³ Contando con estos centros se emitió la Resolución 22610 de 1979 por la cual se estableció un plan de estudios transitorio para el ciclo de educación vocacional en los CASD y los colegios adscritos a los mismos. Según esta, los estudiantes asistirían al CASD dos días a la semana (14 horas de clase) para cursar las asignaturas propias de las modalidades y especialidades ofrecidas por estos centros, los días restantes serían dedicados a las asignaturas de carácter académico dictadas en los colegios adscritos o satélite.

una cosa es buena o creemos que es bueno, antes de terminar la experiencia y de poderla evaluar” (Ministerio de Educación Nacional, 1977, pág.56).

Hasta 1981, una década después de estar en funcionamiento los INEM y cinco años después de que se definiera la constitución del nivel de educación media e intermedia con base en dicha experiencia, el BM llevó a cabo un estudio coordinado por George Psacharopoulos, en el que además participaron profesionales del MEN y del Instituto SER de Investigación. El objetivo era indagar el efecto diferencial de los INEM sobre los resultados académicos y los logros ocupacionales y educativos de sus estudiantes, en relación con otras instituciones de educación básica secundaria (como se le denominó a los últimos cuatro años de la básica) y media vocacional (académicas y vocacionales)⁷⁴. Los autores indicaron que esta sería la primera investigación alrededor de los INEM, porque hasta entonces la justificación de la enseñanza diversificada parecía no ser necesaria en un país “en vías de desarrollo”, sus beneficios se daban por hecho, y sin “evidencia empírica” se sostuvo que a través de esta se respondería de manera más adecuada a las necesidades productivas del país (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 15). No debe pasarse por alto la relación que con tanta fuerza marcarían las percepciones, apreciaciones y acciones en torno a la educación y el desarrollo económico desde mediados de siglo tanto en el marco internacional como en el nacional, ni las reformas que sin éxito se habían intentado en Colombia antes de los INEM, lo que la configuró, amparados en ejercicios de planeación, como la mejor opción.

La investigación plantea como “conclusión global” que los INEM no parecían cumplir con los propósitos específicos para los que fueron creados: aumentar la participación laboral de los egresados o redireccionar las trayectorias educativas en opciones diferentes a la universitaria. Aunque sus resultados académicos y de formación profesional sugerirían su conformación como “centros de excelencia”, en los que se lograba la participación de estudiantes de origen socioeconómico algo inferior a los matriculados en otro tipo de instituciones de educación secundaria y media, el “efecto redistributivo” no compensaba “la poca influencia diferencial” sobre la participación laboral de sus egresados (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 16). Al respecto se decía: “ni en lo referente a experiencia ocupacional, ni en lo referente a dificultades

⁷⁴ Para la investigación se acudió a dos grupos, el primero estaba constituido por egresados de 1978 que eran entrevistados tres años después de proclamarse bachilleres, y el segundo lo componían estudiantes en la vigencia de 1981 a los que se entrevistaba antes de graduarse y un año después.

para encontrar empleo, ni en lo referente a la estructura salarial resultante, parecen existir divergencias estadísticamente significativas entre los INEM y las escuelas convencionales” (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 154).

Por otra parte, tampoco constituía una alternativa para orientar las trayectorias en opciones diferentes a la universitaria. Sí se creía que la tendencia a seguir estudios universitarios dependía del carácter académico del nivel, la experiencia de los INEM no lo evidenciaba: “no está claro que el mayor o menor contenido vocacional sea un elemento significativo para determinar la orientación post secundaria del estudiante. (...) De hecho, sí existe alguna influencia, los datos sugieren que esta va en la dirección contraria”. En ese orden de ideas, se aseguraba que la razón por la que los egresados de la media (secundaria) continuaban estudios universitarios no dependía del contenido académico ni del tipo de institución en la que se cursaban dichos estudios, y si el INEM no cumplía con el propósito establecido era porque estaba basado en una premisa errónea: “los estudiantes de secundaria no acuden a la universidad en razón al contenido académico de sus estudios, sino por causas más complejas que se ven poco afectadas por cambios curriculares” (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 155).

En dicha oportunidad los investigadores sugirieron replantear la política derivada del modelo INEM: “cualquier argumento a favor de la enseñanza media diversificada queda realmente debilitado” (Psacharopoulos, Vélez, & Zabalza, 1986, pág. 153), afirmaron, dado que los análisis establecidos confirmaron el incumplimiento de los propósitos considerados en el marco de la investigación como específicos, y que el costo unitario de provisión era mayor que en las otras instituciones⁷⁵. Díaz (2017) refiere el desarrollo de otras investigaciones que para la década de 1980 demostraron a partir del análisis costo-beneficio, que la educación básica secundaria y media vocacional, especialmente las opciones diferentes al bachillerato clásico generaban tasas de retorno más bajas en comparación con la educación primaria, lo que por ende la hacía “menos deseable como inversión pública” (pág. 40-41). Con las discusiones derivadas de las investigaciones se

⁷⁵ Vale la pena anotar dos cuestionamientos que posteriormente hicieron otros investigadores al respecto. Gómez (1995b) encontró que la investigación, aunque útil, resultaba insuficiente para comprender e interpretar “una problemática educativa de naturaleza muy compleja”, dado que el estudio se limitaba a la evaluación de su eficacia externa (en concordancia con los intereses de la institución que la patrocinaba, el BM), y desconocía los rasgos evolutivos y contextuales, y las características curriculares, pedagógicas e institucionales de estas alternativas (pág. 34). Turbay (2006), refiriéndose a los señalamientos por los altos costos del modelo y la continuidad en opciones universitarias, anotó que este no era necesariamente terminal y que la tendencia a continuar estudios universitarios debía considerarse un valor de ese tipo de formación.

hicieron nuevos cuestionamientos al nivel, que pueden plantearse en dos direcciones: primero, por consecuencias que no dependían exclusivamente de ella (dirigir a los egresados al mundo del trabajo o redireccionarlos a opciones diferentes a la universitaria) y segundo, porque se percibió como más importante y rentable la primaria.

Estos cuestionamientos deben leerse en un contexto particular. Parra (1996) señala que la relación planteada por el modelo de desarrollo a través de la modernización, en que a mayor educación correspondía mejor empleo y más alta remuneración, estaba perdiendo vigencia en Colombia dada la extensión del acceso a la educación, el crecimiento de la población económicamente activa, y la incapacidad del sector moderno de la economía para emplearlos, todas características que afectaban la percepción de eficiencia de la educación media vocacional. En coherencia, Martínez (2004) plantea que la extensión de la educación defendida como recurso para conseguir el anhelado desarrollo económico y social empezó a entrar en declive a finales de la década de 1970, “la convicción de que la ampliación de las oportunidades educativas significaría el fin de las desigualdades y la posibilidad de alinearse con el primer mundo ya no tenía la fuerza de antes” (pág. 151), y que el agotamiento e inconsistencia de las teorías de la economía de la educación se hicieron visibles con más fuerza en la década de 1980 cuando se identificó que la inversión en educación no correspondía a las tasas de retorno. Estos asuntos no solo afectarían la consolidación de la recién creada etapa de educación media vocacional, sino el apoyo a su extensión.

Respecto a la “incapacidad” de la educación media vocacional para ampliar la participación de sus egresados en el campo laboral, sería pertinente revisar, solo a modo de ilustración, la situación de empleo para la década de 1970. Parra (1996) señala que para 1964, la relación entre nivel educativo y empleo además de positiva era clara, la mayor tasa de desempleo correspondía a la población analfabeta (23,7%), la tasa en población con media (secundaria) era del 13,5% y con estudios universitarios de 10,8%. Entre 1976 y 1978 la tendencia fue diferente, los índices de desempleo más altos eran para los egresados de las escuelas vocacionales de grado medio (21%) y del bachillerato clásico (12,6%), situación que persistía en 1980, y las tasas más bajas de desempleo eran para quienes no tenían educación o solamente habían cursado la primaria (5,2 y 7,9% respectivamente), seguida por quienes habían asistido a educación universitaria o normalista (8,3 y 9,5%).

Reyes y Gómez (1979), también señalaron el alto porcentaje de desempleo para personas con algún año de educación media vocacional, y advirtieron que estas no eran incorporadas a los niveles de capacitación, ni a los salarios a los cuales aspiraban. Volviendo al asunto de la rentabilidad, los investigadores encontraron, que bajo las características descritas el SENA tenía la misma rentabilidad que la media vocacional pero se cursaba en menor tiempo, lo que significaba disminución en la inversión, un dato que no puede pasar desapercibido para decisiones que respecto al nivel de educación media e intermedia se tomarían más adelante. Ahora bien, al respecto es importante retomar, que precisamente la posibilidad de acceder a diferentes opciones de formación para el trabajo hacía, según Reyes y Posada, que la oferta de personas calificadas fuera “elástica”, afectando la demanda y los salarios.

Atendiendo a las estadísticas, haber culminado la media (secundaria) en cualquiera de sus segmentos no garantizaba la consecución de empleo y si lo hacía no cumplía con las expectativas, en cuyo caso la opción sería ascender en la pirámide educativa. Al respecto, Parra (1996) expuso que la “estratificación” de la educación contribuyó en la devaluación del valor ocupacional de la escolaridad y de sus títulos, con mayor afectación para los egresados provenientes de “clases bajas y medias inferiores” que estudiaban en instituciones de educación superior de masas, cursaban carreras de tipo tecnológico, o asistían a la educación media técnica, en otras palabras, señalaba el autor, para los grupos que pretendieron incluirse con la extensión de la educación.

En síntesis, después de la reestructuración del sistema la etapa de educación media vocacional, como quedó descrito, no contó con los recursos mínimos (mas no simples) necesarios para su consolidación. Además, se encontró que la evaluación hecha sobre el modelo en el que se basó no fue suficiente ni contundente para determinar su viabilidad antes de tomarse como derrotero, y las evaluaciones posteriores parecieron coincidir en demostrar el agotamiento, la crisis o el declive de la premisa sobre la cual se había edificado, que al parecer la hacía responsable no solo de la formación para el trabajo, sino del desempleo y el atraso en el sector productivo, como plantea Zúñiga: “dejando incuestionado el sistema de producción” (1979, pág. 11).

Las percepciones de ineficiencia fueron agravadas con otras valoraciones hechas por agentes burocráticos con implicaciones políticas importantes para la etapa de educación media vocacional. En el Plan Nacional de Desarrollo del presidente Belisario Betancur para el periodo presidencial 1982-1986 se señalaron tres elementos que indicaban

alguna deficiencia con el desarrollo de la etapa: el primero tiene que ver con la predominancia de la matrícula en la modalidad académica (75%), el segundo con las limitaciones del modelo INEM para que sus orientaciones pedagógicas hiciesen “presencia en el conjunto del sistema educativo”, y el tercero con el cuestionamiento a la educación diversificada y su imposibilidad para dar respuesta a lo que se consideró uno de sus propósitos iniciales: “brindar la posibilidad de adquirir un conjunto de elementos que le permitan a los egresados la participación inmediata en el mercado de trabajo” (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, págs. 69-71). En el periodo, además, la atención se desplazó hacia la educación básica primaria, la nación recibió uno de los primeros préstamos del BM en Latinoamérica para financiarla, y con ello se inició un cambio en la política de dicha institución, en el que el apoyo a la educación técnica y vocacional se replanteó (Ramírez y Téllez, 2006, págs. 60 y 61).

Díaz (2017) comenta que el BM discontinuó el financiamiento a la extensión de la educación media diversificada, concentró sus créditos para educación secundaria en bonos educativos a través del Programa de Fomento a la Cobertura en Educación Secundaria. La investigadora afirma que junto al BM otros “organismos multilaterales” concentraron su inversión en la educación primaria. Para la educación secundaria se optó por: compartir los costos con unidades subnacionales, comunidades locales y actores privados; implementar bonos educativos para que la decisión sobre el tipo de educación que se quería recibir estuviera en manos de los interesados; delegar las decisiones curriculares a los planteles con el objeto de diversificar las opciones y hacer a las escuelas más relevantes para sus comunidades.

La educación primaria había sido una preocupación constante, pero los esfuerzos se volcarían sobre ella respondiendo a varias percepciones: desde mediados de siglo se había buscado su universalización, con la reestructuración del sistema educativo se había reconocido como la primera etapa de una educación básica (mínima y común para todos), y con las demostraciones que se habían hecho sobre el impacto de la básica secundaria y media vocacional, resultaba que la primaria era más rentable. Es decir, ese cambio de perspectiva no se daba de repente al iniciar la década de 1980, incluso es posible encontrar desde la década de 1970 percepciones y apreciaciones de agentes nacionales e internacionales que alentarían, junto con los resultados de investigaciones, la reconsideración de la estructura del nivel de educación media e intermedia.

A principios de la década, la OIT (1970) expresó en el documento “Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia” no solo la necesidad de revisar la estructura de los “ciclos principales del sistema”, sino de otorgar mayor importancia a “las reformas en el nivel inferior” para establecer una base de carácter universal (párr. 696). Primero, porque un porcentaje muy bajo de quienes ingresaban a la primaria, la terminaban, y en consecuencia no se lograba el impacto esperado. Segundo, porque el aumento de la oferta en educación vocacional y técnica no era proporcional a los puestos de trabajo, y en ese orden de ideas lo mejor era extender la primaria.

A mediados de la década, en el Plan Nacional de Desarrollo del presidente López Michelsen se hicieron afirmaciones que sin repercusión inmediata, tendrían resonancia posterior. Como se había buscado previamente en otros gobiernos, López Michelsen estableció como objetivo la universalización de la educación primaria, argumentando que el gasto público en primaria era más rentable que otros niveles educativos, pues aumentaba sustancialmente la productividad de la “fuerza de trabajo” y sus ingresos (Departamento Nacional de Planeación, 1975b).

Iniciando la década de 1980, además de la posición expresada por la presidencia en su Plan Nacional de Desarrollo y del resultado de las investigaciones, se empezaron a realizar proposiciones respecto a la redefinición del recién creado nivel de educación media e intermedia. Se destaca el análisis que al respecto realizó la subdirección de planeación en 1982, dirigida por Misas y Henao, en la que insistiendo respecto a la relación entre educación y desarrollo económico y social se planteó que la educación debería contribuir a “racionalizar la demanda por empleo y no aumentar el desempleo con una temprana «formación para el trabajo», creando expectativas y frustraciones a los egresados de la educación media diversificada” (Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación, 1984, págs. 157). Los investigadores plantearon que si bien se requería “fuerza de trabajo” profesional que respondiera a las necesidades productivas, dadas las condiciones de extensión de la educación se hacía necesario replantear el sistema educativo para dar a la formación secundaria (incluida la etapa de educación media vocacional) un carácter general, que recogiera la innovación metodológica experimentada y avalada por el modelo INEM, pero que trasladara la formación técnico-práctica con fundamentación científica al nivel postsecundario dentro de las modalidades intermedia profesional y tecnológica.

Este tipo de disertaciones no cesaron hasta la reforma que se hizo del sistema educativo en 1994, incluso se alentaron con discusiones en el marco internacional que no corresponden al presente trabajo, pero que se dejan en entredicho como camino para ampliar la investigación. El nivel de educación media vigente en Colombia por la Ley 115 de 1994, tiene importantes características que no deben leerse deslindadas de su sistematización en virtud del Decreto 088 de 1976 e incluso, como se plantea en el transcurso de estas páginas, de su configuración en un campo particular como proceso de larga duración. Respecto a dichas características se retoman las más controvertidas desde antaño, mismas que motivaron la presente investigación: un doble propósito (preparar para la educación superior o formar para el trabajo) que se ha cuestionado por dificultar la definición de una identidad propia para el nivel, y un doble carácter (académico o técnico) con el que se oponen y jerarquizan unos aprendizajes sobre otros (Ibarrola & Gallart, 1994; Gómez, Díaz, & Celis, 2009).

CONCLUSIONES

Con el fin de contribuir a la comprensión del modo en el que se institucionalizó la educación media en Colombia se referencian tres aspectos que hacen parte de dicho proceso. En primera instancia se menciona aquello que se dispuso respecto a la educación secundaria para la constitución posterior de la educación media a través de actos legislativos. Entendiendo el Estado como campo burocrático se muestra, en segundo lugar, que aquello que se instituyó supuso la existencia de agentes con determinadas posiciones en un campo históricamente constituido y en tiempos y circunstancias particulares, estableciendo no solo relaciones de fuerza (entre posiciones) sino de sentido (según las tomas de posición) para imponer un principio de visión que, en este caso, contribuyó a la división (académico clásico- vocacional). Y finalmente se muestra que lo establecido a través de actos legislativos, configuró también entre productores, distribuidores y consumidores de este capital escolar, modos particulares de apreciarlo y percibirlo, que repercutieron en una oferta y demanda diferenciada.

Para empezar es importante plantear que la institucionalización de la educación media no puede reducirse al acto legislativo que le instauró, la perspectiva desde la cual fue abordada ameritó comprenderla como proceso de largo aliento, para el caso particular, revisando los modos en los que se concibió y transformó o no la educación secundaria desde la Ley 39 de 1903 hasta el Decreto Ley 088 de 1976, actos legislativos que buscaron dar una estructura a la educación en su conjunto, con un cambio particular que atañe a los fines de esta investigación: la disolución de la educación secundaria para la creación de los niveles de educación básica y de educación media e intermedia.

A la disolución de la educación secundaria y la definición del nivel de educación media e intermedia le antecedieron actos con los que en el curso de 73 años se transformó la estructura y el propósito de la primera, buscando integrar a la organización propuesta con la Ley 39 de 1903, la educación para el trabajo. Revisar dichos actos permitió encontrar las diferenciaciones que desde la norma se hicieron respecto a una educación para el acceso a la superior (representada en el bachillerato clásico académico) o para el acceso al trabajo (representada en opciones de formación vocacional/técnica), en términos de instituciones, titulaciones y trayectorias, y las transiciones que se intentaron para que ambos propósitos se vincularan a la educación secundaria.

A su vez esas transiciones, también operadas a través de actos legislativos, posibilitaron rastrear los cambios con los que se caracterizó el nivel de educación media e intermedia. Por ejemplo: con los ciclos en los que fue dividida la educación secundaria desde 1927 y con base en los cuales se conformó uno u otro nivel en 1976; con los propósitos que se le fueron sumando a la preparación exclusiva para el ingreso a la universidad, y que durante la década de 1960 además de formar para el trabajo incluyeron la exploración y orientación vocacional; y con la aceptación legislativa de formas diferentes al bachillerato clásico en la educación secundaria después de mitad de siglo, que incluyó el paso de una diversificación basada en segmentos diferenciados a una replanteada con segmentos constituidos sobre bases comunes y la postergación de la especialización hasta asignársela a los últimos grados de la secundaria en 1969 cuando se establecieron los INEM.

Es preciso anotar que aunque con los actos legislativos se sancionaron algunas transformaciones sobre la estructura y propósito de la educación secundaria, su disolución aparenta ser un modo distinto de conservación del bachillerato clásico, modelo sobre el que se planteó y replanteó la educación secundaria, posteriormente la diversificada y en consecuencia, tanto la básica como la media vocacional (primera etapa del nivel de educación media e intermedia) con un agravante: a partir de la reestructuración esta última fue opcional, terminal y exclusiva para obtener el primer título escolar, indispensable desde antaño si se quería ascender en la jerarquía escolar y desde entonces, condición mínima si se aspiraba acceder al mundo del trabajo.

Si bien la estructura instituida a través de actos legislativos dejó ver las formas que paulatinamente tomó la educación secundaria y que derivaron en la consolidación del nivel de educación media e intermedia, estos se abordaron - para continuar con el segundo elemento conclusivo - en tanto construcciones que tuvieron lugar en el campo burocrático nacional. Durante el periodo analizado se identificaron dos momentos en los que puede entreverse una reconfiguración del mismo y del modo en el que se establecieron tanto las relaciones de fuerza como de sentido, y en consecuencia, unas posibilidades diferentes en el cometido de transformar la estructura de la educación secundaria.

En la primera mitad del siglo XX el campo se enfrentó a una dinámica política conflictiva entre los partidos liberal y conservador, y además, entre quienes producían legislativamente la educación y los que la distribuían. Aunque los sentidos asignados a

la educación y por los que se buscó transformar la estructura de la educación secundaria incluyeron desde principio de siglo su carácter potencial para el desarrollo económico en un país en el que difícilmente la población accedía o terminaba la primaria, se crearon tensiones cuando ello afectó el propósito y la estructura tradicional del bachillerato clásico.

Pese a que los conservadores plantearon una primera afectación a través de los segmentos verticales al finalizar una hegemonía de poco más de 40 años, fueron los liberales quienes insistieron en esta característica sumando la segmentación horizontal con argumentos que incluían atender necesidades particulares de quienes accedían a esta educación, oponerse a la homogenización a través de la diversificación, y anexar como propósito de la educación secundaria la formación vocacional. Pese a que los conservadores plantearon una primera afectación a través de los segmentos verticales al finalizar una hegemonía de poco más de 40 años, fueron los liberales quienes insistieron en esta característica sumando la segmentación horizontal con argumentos que incluían: atender necesidades diferentes a la de preparación para el ingreso a la universidad, oponerse a la homogenización a través de la diversificación, y anexar como propósito de la educación secundaria la formación vocacional. Dicha toma de posición fue la antesala del debate sobre la posibilidad de que la secundaria asumiera un doble propósito.

La oposición respecto a las transformaciones de la estructura y propósito logradas con cualquier tipo de segmentación fue liderada por quienes eran los mayores oferentes de educación secundaria: comunidades religiosas y particulares, y en algunas ocasiones determinados sectores del conservadurismo. La oposición se sustentó en la preocupación por conservar el carácter de exclusividad que tenía y el prestigio que se lograba con el curso del bachillerato clásico; y el temor de que este desapareciera y con ello se pusieran en riesgo sus intereses y los de la clase a la que respondían. Su apuesta era mantener intacta la estructura, tanto en tiempos prescindiendo de divisiones, como en contenidos defendidos desde una educación humanista y sin perjuicio de especialización temprana.

En las tres primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX las relaciones de fuerza y sentido se reconfiguraron. Primero, porque tuvieron una presencia fuerte y constante en el campo burocrático agentes internacionales especializados, y segundo, porque la tensión entre partidos políticos transitó desde la dictadura hasta la alianza bipartidista. Sin desconocer los sentidos antes asignados, la relación entre educación y desarrollo no

solo se robusteció, sino que se sustentó en teorías que trascendían la validación nacional. Además, se demostró a través de diagnósticos las deficiencias tanto para la educación secundaria como para la vocacional/técnica con repercusiones en el desarrollo económico, social y cultural, y se aconsejó diversificar y ampliar la educación secundaria.

Las oposiciones por la transformación fueron disminuyendo y se hicieron mas visibles los acuerdos que conducían a la diversificación de la educación secundaria. Inicialmente la diversificación apuntó a la reorganización y combinación de alternativas que poca aceptación y desarrollo habían tenido durante la hegemonía liberal (1930-1946) - no en vano la mayoría de los ministros de educación durante las tres décadas en cuestión pertenecieron a dicho partido-, y posteriormente a la consolidación del modelo INEM que no solo rigió para toda la educación secundaria, sino que sirvió de base para la reestructuración del sistema educativo en 1976.

Tanto la diversificación de la educación secundaria como la reestructuración del sistema educativo se resolvieron en un espacio cada vez más dispuesto, no solo por las decisiones que previa y paulatinamente se aplicaron sobre la primera, sino por las percepciones y apreciaciones que los agentes burocráticos tuvieron en torno a la misma. Coadyuvó la creencia respecto a la planeación como ejercicio orientador y a la educación como potenciador del desarrollo, sin desconocer que existieron razones de antaño diferentes a las económicas para avanzar en dichos cometidos. Lo que se percibe con la consolidación del nivel de media e intermedia es un afán por constituir una educación específica y jerárquica para el trabajo que contribuyera al desarrollo económico de la nación, motivado por la teoría del Capital Humano fundada en la proporcionalidad de la educación y los ingresos por persona y para la nación.

Ahora bien, la intervención de agenciamientos especializados en el campo burocrático colombiano se lee en términos de concordancias con esquemas de percepción, apreciación y acción defendidos por los correspondientes agentes nacionales desde antes de mitad de siglo. La recepción de las contribuciones hechas por los primeros fue considerada teniendo en cuenta las características del campo. Antes de mitad de siglo: polarizado, conflictivo y urgido de un tercero con credibilidad. Después de mitad de siglo y tras la dictadura dispuesto a: negociaciones partidistas, desarrollo de planes nacionales, y acompañamiento de expertos. En este contexto se fueron construyendo, no necesariamente de manera deliberada o conspirativa, esquemas concordantes con el

saber experto de agenciamientos especializados, que se identificaron a través de la toma de posición de individuos eficientes en el diseño de políticas, para el caso particular, hechas al amparo de la relación entre educación y desarrollo.

Para terminar, se evidenció que determinados principios de visión impuestos a través de actos legislativos institucionalizados en las “cosas”, en este caso la estructura de la educación secundaria y después media, estaban también en las mentes, en las formas de relacionarse con el capital escolar. Aunque compleja y paulatinamente se intentaron transformaciones a través de la segmentación y diversificación de la educación secundaria con el fin de equiparar el bachillerato clásico con las opciones vocacionales, las dinámicas de oferta y demanda contribuyeron a su diferenciación en oposiciones que son visibles desde que empieza hasta que termina el periodo estudiado: entre lo fundacional, lo esperado, lo distintivo representado en el bachillerato clásico, y lo alternativo, lo supletorio, lo popular percibido en opciones de media vocacional.

El modo en el que se dividió la educación desde principios de siglo XX demarcó de forma implícita unos públicos para el bachillerato clásico y otros para la vocacional/técnica. Dichas asociaciones estuvieron relacionadas con las definiciones que para cada una se establecieron tiempo atrás, pero además, se reforzaron con una oferta escasa y unos oferentes diferenciados según el tipo de educación (oferta principalmente privada para el bachillerato clásico y principalmente oficial para opciones vocacionales/técnicas). Durante la primera mitad de siglo las transformaciones intentadas (inestables y confusas) no lograron incidir sobre los esquemas de percepción respecto a una u otra, se siguieron desvirtuando las opciones vocacionales, mientras las del bachillerato clásico conservaron un signo distintivo.

Después de mitad de siglo, aunque la oferta oficial se fortaleció principalmente en segmentos vocacionales y estos se incluyeron legislativamente como opción de la educación secundaria con estructura, propósitos y trayectorias semejantes a las del bachillerato clásico, se comprobó mediante estadísticas que las transformaciones intentadas no lograron incidir sobre los esquemas de percepción respecto a una u otra. Circunstancia que con el desarrollo de la investigación se explica teniendo en cuenta: la posición en la estructura social de quienes accedían a ella y sus aspiraciones de mantenerla o mejorarla a través del capital escolar, la falta de apoyo financiero para lograr las condiciones necesarias para una oferta diversificada de calidad y las

posibilidades del sector productivo para crear puestos de trabajo, junto a la credibilidad que se tenía respecto a la formación vocacional.

Desconociendo asuntos como los mencionados, las evaluaciones hechas a los INEM y a otros modos de diversificación concluyeron que estos no eran eficaces ni eficientes, los egresados no continuaban en el sistema eligiendo opciones de formación para el trabajo (afectación para el sector productivo), y si lo hacían no existían diferencias significativas con egresados del bachillerato clásico en posibilidades de emplearse o tener mejor salario (afectación individual), el sistema alentaba la tendencia a aumentar el capital escolar con repercusión en la devaluación de los títulos obtenidos en la secundaria. De tal manera se puso en duda la teoría sobre la que se había basado la reforma de la secundaria y con ella la diversificación, asuntos que afectaron la posibilidad ya minimizada de otros modos de educación secundaria.

Durante la primera mitad del siglo XX se validó a través de la educación secundaria que determinados estudiantes merecieran ingresar a la universidad y otros al mundo del trabajo o, en el mejor de los casos, a carreras intermedias o universitarias específicas; de manera que títulos distintos otorgaban también “derechos” distintos consagrando la división del trabajo entre intelectuales y técnicos, por ejemplo. Después de mitad de siglo, con la extensión y aparente democratización, la distinción en las trayectorias pudo haberse puesto sobre las capacidades, los “méritos”, desconociendo el lugar que podrían tener otros capitales en las posibilidades de elegir, bien el tipo de educación, bien la trayectoria, como sucedería con los capitales económicos o los capitales culturales inculcados en la familia. No obstante, es preciso anotar que esto también tuvo posibilidad de ser, porque las jerarquías escolares se configuraron en las estructuras subjetivas que, soportadas en principios de visión particulares, coadyuvaron a percibir y a apreciar de maneras diferentes los segmentos sobre los cuales se estructuró la educación media.

En este orden de ideas es posible inferir que el modo en el que se instituyó la educación media (tanto en las estructuras objetivas como cognitivas) comporta una violencia simbólica al configurar alternativas distintas y distintivas, conservando la figura del bachillerato clásico como opción privilegiada para ascender en la jerarquía escolar hasta la educación superior universitaria, y las ramas vocacionales como alternativas para incorporarse al mundo del trabajo sin garantías, subvaloradas y condenadas a la desaparición, pues a pesar de haberse generalizado desde 1974 no se garantizaron las

condiciones económicas ni de infraestructura para su implementación, y como consecuencia se redujeron a la organización de modalidades que no constituyeron una alternativa de contrapeso al bachillerato clásico. No se trata de poner un juicio de valor respecto el ascenso, sino de preguntarse por qué otros modos no pudieron constituirse como opciones en las que valiera la pena invertir y por qué se mantuvieron asociaciones a tipos de oferentes y públicos particulares.

Antes de desarrollar las tres ideas sobre las que se sostienen las conclusiones, es pertinente detenerse en las implicaciones reflexivas que conllevó pensar la institucionalización desde la acción del "Estado", no como mega actor, lo que hizo parte de un proceso de desmontaje de comprensiones y dejó huella en la escritura de estas páginas en las que pudieron haberse filtrado visiones sustancialistas, presunciones que son resultado de una formación previa, pero de las que se evidencia desprendimiento para afinar la construcción de una mirada relacional en la construcción de objetos de investigación asumiendo al Estado en tanto que campo burocrático. En ese orden de ideas, en los siguientes párrafos se hacen alusiones concretas a actos legislativos como productos construidos en un campo, y a agentes efectivos con posiciones y tomas de posición dentro de un campo.

La institucionalización de la educación media a través de actos legislativos

En el transcurso de 73 años del siglo XX la educación en su conjunto fue organizada a través de dos actos legislativos que al compararse permiten identificar los principales cambios que sobre ella recaen. El Decreto Ley 088 de 1976 hizo referencia a la reestructuración del sistema educativo con particular afectación a la tradicional educación secundaria, pues su primer ciclo pasó a hacer parte del nuevo nivel de educación básica, mientras el segundo conformó la etapa de educación media vocacional del nivel de media e intermedia. El nivel de educación media e intermedia se estableció como parte de la educación formal (en oposición a una informal) y de un sistema jerarquizado en el que era posible, solo a través del título que este otorgaba, ascender hasta la cúspide: el nivel de educación superior. Si bien hacía parte de la educación formal guardaba características particulares respecto al nivel precedente: mientras la educación básica era común (igual para todos) y se proyectaba gratuita y obligatoria, la media e intermedia era de carácter diverso, opcional y terminal, pero decisiva en la posibilidad de continuar una trayectoria académica u ocupacional, según los propósitos que a la misma se le habían asignado.

Con la norma precedente, la Ley 39 de 1903, en la que aún no se hacía referencia al sistema o sus niveles, se había definido la división de la educación en: primaria, secundaria (a su vez dividido en bachillerato clásico y en ciencias), industrial, y profesional. Sin explicitar jerarquías se insinuaba la continuidad entre la primaria y la secundaria, y solo se explicitaba la relación de ascenso entre la secundaria y la profesional, para entonces impartida en facultades. La educación industrial (que además abarcaba la comercial y agrícola) parecía un agregado que no requería estudios previos, no se acreditaba a través de títulos, ni posibilitaba la trayectoria en otra de las divisiones.

Para entender el modo en el que se estableció un nivel de educación media e intermedia con las características asignadas en el Decreto Ley 088 de 1976, se hizo necesario repasar los actos que la antecedieron desde la Ley 39 de 1903. Para empezar, es importante destacar que con dicha Ley la educación secundaria mantuvo vigente el propósito del bachillerato clásico: preparar para el acceso a la profesional (Decreto 491 de 1904); mientras la industrial conservó el espíritu de las escuelas de artes y oficios instauradas entre 1850 y 1870 con el objetivo de formar para el trabajo. Después del primer cuarto del siglo se buscó la integración de estos dos tipos de educación, lo que implicó cambios en la estructura de la secundaria basados en la consolidación de segmentos. Inicialmente se optó por la segmentación vertical (Decreto 151 de 1927 y 1570 de 1939), con la que tras el curso de cuatro grados para aprendizajes mínimos existiría la posibilidad de acceder a instituciones de educación vocacional/técnica. Posteriormente por la segmentación horizontal o consolidación de “bachilleratos” vocacionales con propósitos específicos de formación para el trabajo, cuyos títulos conducirían a facultades o carreras afines con el segmento cursado (Bachillerato comercial: Decreto 441 de 1937; Agrícola: Decreto 2294 de 1941; e Industrial o Técnico: Decreto 884 de 1946).

Tensiones entre la integración y la diferenciación de una formación clásica y otra vocacional, produjeron antes de mitad de siglo variaciones que incluyeron la proyección de una estructura jerarquizada de cursos e instituciones que conducirían a facultades y universidades técnicas, con lo que la educación para el trabajo se separó nuevamente de la secundaria bajo la denominación de *educación técnica* (Ley 143 de 1948), descrita como eminentemente práctica, prescindible de una cultura general académica y destinada a orientar hacia el trabajo. Tal superposición de normas sobre la educación

secundaria y la industrial instituidas con la Ley 39 de 1903, repercutió para que en el Plan Quinquenal de Educación (1957) se hiciera una propuesta de reorganización de la educación en su conjunto, con una secundaria segmentada vertical y horizontalmente que asumiera propósitos preparatorios tanto para acceder al nivel posterior como para insertarse al mundo del trabajo, incluyendo tácitamente las tareas de exploración y orientación vocacional.

En la década de 1960 aunque no se hizo una reforma de la educación en su conjunto, se acogieron las generalidades de la propuesta hecha en dicho Plan, y bajo la denominación de *educación media* se pusieron en aparente igualdad junto al bachillerato clásico, la educación industrial, la comercial, la agropecuaria, y la vocacional femenina; opciones a las que se les asignó como objetivo proveer educación general y, excepto al bachillerato clásico, formar para el desempeño de una ocupación específica (Decreto 1647 de 1960). Todas las opciones estarían segmentadas verticalmente (Decreto 45 de 1962) tendrían un plan de estudios común (Decreto 2433 de 1959, Decreto 2117 de 1962, Decreto 603 y 718 de 1966), avanzarían durante el primer ciclo en la exploración vocacional, y, por primera vez para los segmentos vocacionales, conducirían a un título que permitiría el ingreso a la universidad para el curso -de cualquier carrera. Sin embargo, para las opciones de educación vocacional se planteó una posible continuación en carreras intermedias en ITIS e ITAS (Decreto 603 y 718 de 1966).

La coexistencia de diferentes tipos de “bachilleratos” tuvo mayor asidero con el modelo INEM (Decreto 1962 de 1969), un modelo de diversificación a través del cual se garantizó la segmentación vertical basada en enseñanzas comunes que daba lugar a una segmentación horizontal únicamente en el segundo ciclo, prescindiendo de la existencia de instituciones diferenciadas según el tipo de educación media (vocacional o clásica). El modelo no solo se generalizó para la educación media, antigua secundaria (Decreto 080 de 1974), sino que constituyó el antecedente legislativo de la reestructuración del sistema educativo.

Es preciso anotar que, si bien fueron visibles las transformaciones, también hubo permanencias, en este caso del bachillerato clásico como modo instituido de la educación, bien se llame secundaria o media, bien después se desdibuje en apariencia para completar la educación básica o iniciar la media vocacional. Desde la promulgación del bachillerato en ciencias o técnico con la Ley 39 de 1903 se propuso

un modelo lo más semejante posible al del bachillerato clásico, incluso con la instauración que de los bachilleratos comercial, industrial y agrícola se hizo en el segundo cuarto del siglo XX, y más adelante cuando formaron parte de la educación media adoptando por norma los planes del bachillerato clásico en el primer ciclo y por voluntad los del segundo. La revisión de la legislación deja ver la insistencia sobre las enseñanzas comunes al intentar algún tipo de segmentación, siempre tomando como referente casi indiscutible la del bachillerato clásico, y si bien con el tiempo se insertaron algunos contenidos vocacionales, en principio estos no solo tuvieron una asignación horaria ínfima, sino que estuvieron a merced de las voluntades, y solo lograron un lugar preponderante con la puesta en marcha de los INEM (cuestionados poco después de ponerse en funcionamiento). Con la reestructuración de 1976 la situación no fue diferente, pues se consagró el plan de estudios del bachillerato clásico para el nivel de educación básica, común para estudiantes de origen social y capital cultural diferente.

Tensiones y sentidos con los que se institucionalizó la educación media

Durante el primer cuarto del siglo XX bajo gobiernos conservadores se preservó la estructura del bachillerato clásico, no hubo mayor desarrollo frente al bachillerato en ciencias, y se mantuvo completamente diferenciado de estos la educación industrial. Sin embargo, desde principio de siglo agentes burocráticos habían identificado la urgencia de formar trabajadores calificados para aportar en la industrialización después de la Guerra de los Mil Días, habían puesto la responsabilidad del atraso económico en la educación (como lo manifestó el ministro Uribe en 1904), y habían intentado impulsar la educación industrial sin éxito; circunstancias bajo las que propusieron por primera vez la segmentación vertical (Decreto 1570 de 1927 firmado por el presidente Abadía Méndez y el ministro Huertas).

Posteriormente, durante gobiernos liberales la segmentación se abolió entre 1932 y 1939, y se instauró de nuevo (Decreto 1570 de 1939 promulgado bajo la presidencia de Santos Montejó y el ministro de Araujo Gaviria) con una perspectiva ampliada que además de los beneficios para el sector productivo mostró provecho individual al atender características o necesidades particulares, pues el primer ciclo podría cursarse aun sin la posibilidad económica o el interés de continuar estudios universitarios, y las alternativas educativas después del primer ciclo dotarían al egresado de medios “efectivos” para lograr su estabilidad económica.

Los liberales emprendieron también la segmentación horizontal enfrentando la homogenización que se imponía con el bachillerato clásico, respondiendo a la necesidad de atender intereses particulares a través de la diversificación, y amparados en la posibilidad de que la educación secundaria asumiera también la formación vocacional/técnica (Decreto 441 de 1937, -promulgado en la presidencia de López Pumarejo y el ministerio de Lleras Camargo. Decreto 2294 de 1941, promulgado en la presidencia de Santos Montejó y el ministerio de Lozano y Lozano. Decreto 884 de 1946, promulgado en la presidencia en cargo de Lleras Camargo y el ministerio de Arciniegas Angueyra).

Posturas como estas animaron un cuestionamiento que se prolongó hasta la década de 1960: el de una educación secundaria preocupada por impartir cultura general, humanista y orientada a estudios universitarios, en contraste con una que incluyera enseñanzas vocacionales y prácticas de tipo técnico, que además capacitaran para la vida. En el retorno de los conservadores al poder (1946), la línea discursiva tomó como referencia la experiencia francesa y se empezó a hablar de una doble finalidad de la escuela, y de la educación secundaria en particular (apreciaciones en las que coincidieron Zuleta Ángel y Arango Ramos, ministros entre 1947 y 1949).

Las opciones de transformación a través de la segmentación durante la primera mitad del siglo XX fueron resistidas principalmente por las instituciones encargadas de ofertarla en su carácter de bachillerato clásico: las agremiaciones privadas y la Iglesia católica que representaban intereses particulares asociados a las necesidades de estudiantes de clase alta, cuyas consideraciones fueron en algunos casos compartidas por agentes burocráticos que lograron tensionar el campo (principalmente, aunque no de manera exclusiva, conservadores). Dichas instancias rechazaron la segmentación vertical desde 1924 cuando la Misión Pedagógica Alemana la aconsejó, alegando que se amenazaban sus intereses (supremacía en la provisión de esta educación), se le restaba carácter de exclusividad a la educación secundaria e incluso se ponía en riesgo la existencia del bachillerato clásico. Agentes burocráticos concordaron con estas apreciaciones, tal fue el caso del ministro Carrizosa Valenzuela (conservador moderado nombrado durante la presidencia del liberal Olaya Herrera) con cuya firma se abolió la segmentación vertical (Decreto 1487 de 1932).

Por su parte, la segmentación horizontal promulgada por los gobiernos liberales fue fuertemente criticada después de que los conservadores volvieron al poder y

reafirmaron la existencia de bachilleratos vocacionales (Decreto 75 de 1951 promulgado en la presidencia de Gómez castro y el ministerio de Álvarez Restrepo). Agentes particulares y dominantes en el campo escolar como Nieto Caballero (político y fundador de uno de los colegios más prestigiosos de la época) y Jaramillo Arango (exministro de educación en 1934) se opusieron esgrimiendo la pérdida del “prestigio cultural” que otorgaba el bachillerato clásico. El interés era mantener intacta la estructura, tanto en tiempos prescindiendo de divisiones, como en contenidos defendidos desde una educación humanística y sin perjuicio de una especialización temprana; apreciaciones que deben leerse teniendo en cuenta que para mitad de siglo el acceso al nivel les concernía a las clases altas con un porcentaje aún bajo de matrícula.

Después de mitad de siglo y en correlación con las aspiraciones gubernamentales, se sumaron al campo burocrático agenciamientos especializados cuyas percepciones y apreciaciones resonaron en un espacio históricamente constituido y favorablemente predispuesto. En ese orden de ideas se revisaron los sentidos explícitos que respecto a la educación sostuvieron los agenciamientos especializados, y posteriormente aquellos que soportaron las transformaciones de la educación secundaria, para con ello comprender el modo en el que más que una imposición hubo una concordancia.

La incursión de agenciamientos especializados durante las décadas en mención obedeció al consentimiento de los gobiernos de turno: los conservadores Ospina Pérez (1946-1950) y Rojas Pinilla (1953-1957), y los liberales Lleras Camargo (1958-1962) y Lleras Restrepo (1966-1970). Con ello aceptaron “entrar en el juego” de la cooperación técnica y financiera internacional que se promulgó después de la segunda posguerra mundial como mecanismo para salir del “subdesarrollo”. En la década de 1950 la inserción se concentró en necesidades nacionales, y en la década de 1960 sobre intereses regionales para lograr las metas propuestas en la Carta de Punta del Este y el PDE de la APP. En la década de 1970 además se percibió una influencia indirecta, pero de dimensiones transnacionales de organizaciones expertas particulares con la Conferencia sobre la Crisis Mundial de la Educación organizada por la UNESCO y el Departamento de Educación de los Estados Unidos.

En este contexto, entre 1949 y 1954 se llevaron a cabo tres misiones internacionales: la del BIRF, la de la CEPAL y la del CEH. Desde la perspectiva de las Misiones la educación fue considerada un asunto primordial para el desarrollo económico, principalmente la secundaria y sus segmentos vocacionales. Los diagnósticos

demonstraron deficiencias tanto para la educación secundaria (en calidad, extensión y propósitos) como para la vocacional/técnica (desprovista de recursos, insuficiente, desarticulada respecto a las necesidades del sector productivo, y limitadas a las artes y oficios), por lo que se aconsejó que la primera, además de mejorar en calidad, oferta y cobertura, se diversificara; y que la segunda se priorizara después de la primaria, motivando su acceso y facilitando el tránsito desde del bachillerato clásico a los segmentos vocacionales. Las deficiencias y alternativas no eran completamente novedosas, pero la perspectiva desde la cual se planteaban justificaba la urgencia y modo de las transformaciones que de tiempo atrás se buscaban.

En la década de 1960 las lecturas regionales (Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina, 1962) y nacionales (Misión de Planeamiento de la Educación, 1963-1965) en el marco de la APP, alentaron la percepción de crisis en la educación secundaria y la urgencia de extenderla y reformarla (diversificarla), amparadas en los beneficios económicos que ella traería tanto para los individuos (ingresos) como para las naciones (productividad). En este sentido se hicieron dos recomendaciones: orientar tanto la oferta como la demanda hacia aquellos campos en los que se localizaban las mayores urgencias de mano de obra (lo que se había propuesto desde 1957 con el Plan Quinquenal de Educación), y desarrollar el concepto de escuela comprensiva⁷⁶.

Con repercusiones en la década de 1970, se llevó a cabo en 1967 la Conferencia sobre la Crisis Mundial de la Educación. Una de las razones con las que se sustentó tal crisis tenía que ver con la extensión de la educación sin su adaptación a las necesidades y retos del momento (formación de recurso humano para la productividad y el desarrollo económico), y entre las alternativas de solución se insinuó replantear los sistemas educativos. En concordancia, la Misión de la OIT llevada a cabo en 1970 encontró para el caso nacional que ni la estructura educativa ni la educación media con sus recientes

⁷⁶ En la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico y Social en América Latina (Chile-1962) se señaló que: 1. La población que aspiraba a acceder a la educación secundaria incrementaba sin que esta respondiera a sus intereses individuales y diversos, ni a los requerimientos del desarrollo social, cultural y económico de los países; 2. La enseñanza técnica de grado medio estaba en una etapa inicial de organización y no respondía a un plan general alineado con las necesidades de las etapas de desarrollo de los países; y 3. La elevada deserción escolar hacía indispensable la creación de servicios de orientación escolar, vocacional y profesional (UNESCO, 1962).

En 1965 la Misión de Planeamiento de la Educación señaló a través de documento escrito, que la escuela debía comprometerse con los imperativos del destino nacional, que una nación como Colombia requería “recurso humano” en la tarea del desarrollo y que no existía manera más eficiente para lograrlo que la educación. Defendiéndose de posibles oposiciones aclaró que no se trataba de hacer de la educación un apéndice del mercado, sino de reconocer sus beneficios en la productividad.

reformas habían contribuido para la consolidación de una estrategia de empleo y que con este propósito era necesario revisar y ajustar el sistema educativo.

Durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 la estructura de la educación secundaria continuó presentando variaciones con tendencia favorable a la diversificación. La última oposición respecto a un acto legislativo (Decreto 925 de 1955 durante la dictadura de Rojas Pinilla y el ministerio de Caicedo Ayerbe) que reglamentaba la segmentación de la educación secundaria se dio en 1955⁷⁷. Después de ello solo se presentaron algunas críticas a la propuesta hecha en el Plan Quinquenal de Educación, pues si bien se reconocía la necesidad de incluir enseñanzas vocacionales en la secundaria, se insistía en postergarlas por lo menos hasta el segundo ciclo, manteniendo intacto un primer ciclo que coincidiera con el del bachillerato clásico (distribución que grosso modo se evidenciaría en la reestructuración de 1976, e incluso en la hoy vigente).

El Plan Quinquenal de Educación impulsado por el entonces ministro Betancourt Mejía se construyó bajo la premisa de que la educación era base fundamental del desarrollo de los pueblos y multiplicador no solo cultural sino económico. El ejercicio de planeación se había ido consolidando, no solo a través de la creación de dependencias exclusivas para ello, sino de la inculcación lograda con la participación de agentes nacionales en los ejercicios desarrollados por agenciamientos especializados, y de otros espacios formativos o de divulgación, tanto así que Colombia sería reconocido como el primer país en implementar dicha práctica en la educación, volviéndose referente de otros países.

Tras la emisión del Plan y durante la década de 1960 las reformas se orientaron a la diversificación. Entre 1958 y 1966 se consolidaron bajo la denominación de *educación media* las transformaciones que de manera paulatina y conflictiva se habían intentado en el transcurso del siglo XX (Decreto 1637 de 1960, 45 y 2117 de 1962, expedidos durante la presidencia de Lleras Camargo y los ministerios de Vargas Rubiano y Posada, y Decretos 603 y 718 de 1966 promulgados durante la presidencia de Valencia Muñoz y el ministerio de Arango Jaramillo), principalmente con el agenciamiento de

⁷⁷ Hubo una fuerte oposición de intelectuales y pedagogos, conservadores y liberales, laicos y católicos, y propietarios o rectores de las instituciones privadas más prestigiosas entre los que figuraba una vez más Nieto Caballero, junto a personajes como Gerardo Molina, Nicolás Gaviria, Luis López de Mesa, Rafael Bernal Jiménez, Félix Restrepo, Eliseo Arango (dos veces exministro de educación), y el arzobispo Crisanto Luque (Helg, 2001).

ministros liberales (cinco de los seis ministros que se habían empeñado en este propósito entre 1958 y 1966, eran liberales, el otro conservador independiente).

Si bien el enfoque sobre la *educación media* coincidió con la firma de la Carta de Punta del Este, las decisiones tomadas al respecto no pueden reducirse al cumplimiento de compromisos establecidos. Las decisiones del periodo en mención obedecieron, según los sentidos asignados por los ministros de entonces a: 1. Esa historia inestable de la educación secundaria que había generado la coexistencia de múltiples instituciones para su oferta, con duraciones, salidas y trayectorias diferentes; y 2. La necesidad de superar el ideal académico heredado de la educación colonial que había privilegiado el bachillerato clásico y desvirtuado los segmentos vocacionales. Por supuesto también fue coherente con la relación establecida entre educación y desarrollo, y en ese sentido tuvo que ver con: 1. El llamado a ofrecer de manera generalizada (democrática) la educación secundaria y beneficiar a quienes no la cursaran completa o no tuvieran posibilidades de continuar estudios universitarios, por lo que era importante dividirla en ciclos con fines específicos y conectarlos con opciones de formación para el trabajo; 2. La evolución y el progreso de la ciencia y de la cultura con la que urgía la actualización de planes y programas integrando saberes prácticos que el desarrollo traía y/o demandaba, orientando la extensión de la educación secundaria hacia las escuelas vocacionales de grado medio; y 3. La valorización del “capital humano” por medio de la educación.

Fue después de 1966 que las acciones políticas se concentraron en un modelo de diversificación diferente asociado al concepto de escuela comprensiva, tarea en la que se empeñaron los ministros Betancourt Mejía y Arizmendi Posada durante la presidencia del liberal Lleras Restrepo, quienes con el apoyo técnico y financiero internacional diseñaron, construyeron y pusieron en marcha los INEM. El INEM fue presentado como un modelo capaz de rivalizar con el bachillerato clásico (después de tantos intentos), proponiendo una educación vocacional coherente con las aparentes nuevas exigencias sociales, pero sobre todo con las del desarrollo económico⁷⁸, y

⁷⁸ Capacitaría recurso humano de nivel técnico y ofrecería habilidades para el trabajo mejorando no solo la formación ocupacional sino la posibilidad de empleabilidad, y diversificando la oferta de recursos humanos calificados. Pero también contribuiría a aumentar la matrícula incluyendo a “sectores populares tradicionalmente excluidos”, disminuir la deserción, garantizar educación homogénea sin descuidar la diversificación al ofrecer varias opciones en la misma institución, remplazar la especialización temprana por la exploración y orientación vocacional, proveer una educación más flexible, transitar de una enseñanza puramente enciclopedista a una en la que se integraban enseñanzas prácticas, garantizar titulaciones equitativas, y orientar a sus egresados hacia diversas modalidades de educación superior.

constituyó el modelo sobre el que se reestructuró no solo la educación media (secundaria) sino el sistema educativo.

La reestructuración de la educación en su conjunto había sido demandada en el Plan Quinquenal de Educación, sin embargo se avanzó en ello más de una década después con el agenciamiento de los ministros liberales Galán Sarmiento, Muñoz Delgado, y Durán Dussán, y se promulgó durante la presidencia del liberal López Michelsen (Decreto Ley 088 de 1976). Se presentó como urgente, no solo argumentando los “desajustes” en la idea misma de sistema educativo (niveles inconexos sin finalidades claras cuyo curso se creía exitoso con la culminación de una carrera profesional) sino los “desequilibrios” entre la formación de recurso humano calificado y las necesidades de desarrollo. Se propuso, en concordancia con las percepciones y apreciaciones que ponían en circulación los agenciamientos especializados y que concordaban con las aspiraciones nacionales, repercutir en un sistema educativo más eficiente y eficaz (palabras que no se usan al azar, explícitamente empleadas en documentos oficiales y que remiten a la teoría del capital humano), avanzando a través de la educación en procesos de cambio social y desarrollo económico.

Las primeras propuestas en torno a la reestructuración del sistema educativo (presentadas en documentos elaborados por el DNP y el MEN, entre los que se incluye el Plan Nacional de Desarrollo del conservador Pastrana Borrero) se hicieron en concordancia con las sugerencias de la OIT: simplificar el propósito de la educación para recibir formación básica y formación para el trabajo. Aunque con el Decreto Ley 088 de 1976 se instauró una educación formal dividida en cuatro niveles, las transformaciones más importantes recayeron en aquellos que retomaban la propuesta anterior: el nivel de educación básica, que atendería una formación general, y el de media e intermedia, a partir del cual se propendería a una formación más especializada y orientada al trabajo. Con la reestructuración se percibe aún vigente la disertación iniciada con otros argumentos por los liberales en la década de 1930 sobre los propósitos de formación de la escuela, mismos que se le endilgaron a la secundaria y que se daban por resueltos con la instauración de niveles de formación para cada uno de ellos.

Aparentemente la unión de la que resultaba la educación básica (primaria y primer ciclo de media diversificada) rompería con la “idea clasista” sobre la cual se había configurado la educación secundaria en Colombia, promoviendo la continuidad en el

sistema educativo después de la educación primaria para completar una formación primordial. Pero además resolvería la inquietud por ofrecer la misma educación a todos, aspecto que había sido criticado de las escuelas vocacionales de grado medio (a pesar de que estas mantenían por ley una estructura idéntica a la del primer ciclo del bachillerato clásico), volviendo a la homogenización sobre la que se había discutido en la década de 1940 y suponiendo que con esta se lograba la pregonada igualdad de oportunidades que ocupó un lugar preponderante en las políticas del Frente Nacional.

La educación media e intermedia no solo coincidió con la edad laboral legal, sino, a juicio de los expertos, con un momento del desarrollo en el que se hacían claras las aptitudes vocacionales y profesionales; característica indispensable para posponer hasta este nivel la diversificación. Particularmente, la etapa de educación media vocacional resultaba estratégica al direccionar a los estudiantes al mundo del trabajo con una formación ocupacional, a la ulterior etapa para el curso de carreras intermedias, o al siguiente nivel para llegar a la cima de la jerarquía escolar. Aparentemente, estas alternativas coadyuvarían a reducir la deserción escolar, vincularían los diferentes tipos de formación dentro del sistema educativo y, a la vez, aportarían a las demandas del “mercado ocupacional”. Además, se suponía que el Estado tendría la posibilidad de ofrecer mayores oportunidades después de la educación básica (reconociendo la deficiencia en oferta de tipo universitaria y respondiendo de alguna manera a la presión por alternativas de “educación superior”), porque los establecimientos oficiales de nivel medio e intermedio (ITIS e ITAS) y el SENA podrían atender a la totalidad de alumnos que terminaran la educación básica.

Las transformaciones durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 fueron realizadas en un espacio cada vez más dispuesto en el que es posible identificar la contribución de agenciamientos especializados y con suficiente reconocimiento en el campo burocrático, pero en el que no se pueden desconocer acciones decisivas de agentes nacionales con posición dominante y tomas de posición a favor de dichas transformaciones; en ese orden de ideas, el modo en el que se fue reconfigurando la educación secundaria y configurando la media se lee en términos de concordancias entre esquemas de percepción, apreciación y acción.

En primer lugar, los agenciamientos especializados tuvieron cabida por petición o gestión gubernamental. En segundo lugar, la recepción de las contribuciones hechas por estos se llevó a cabo en un campo que antes de mitad de siglo estuvo polarizado y

atravesado por poderes eclesiásticos, contexto en el que la intervención de un externo a mitad de siglo pudo significar neutralidad. Tras la dictadura (1953 – 1957), el contexto político mostró otras condiciones: alianzas nacionales y regionales que orientaron la definición de planes de desarrollo y educación, lo que contribuyó a que hubiera un impulso mancomunado más que una oposición; se pensó menos en la educación humanista para las élites (el bachillerato clásico parecía conservar su estatus de exclusividad a través de una oferta privada de alto costo) y más en la educación de masas para el trabajo, la producción y el crecimiento de la economía, por necesidad, convicción y tendencia.

Ahora bien, la disposición de los agentes burocráticos nacionales pudo haber estado parcialmente relacionada con los sentidos construidos a través de agenciamientos especializados: diagnósticos, misiones, procesos formativos y de investigación, eventos o instrumentos de divulgación que confirmaron con evidencia las necesidades del sector económico y productivo, y la urgencia de una educación que respondiera a estas con repercusiones directas sobre la secundaria y su diversificación, lo que no era del todo nuevo y pasó de tratarse como un asunto nacional, a uno regional y finalmente “mundial”.

El interés (presuntamente universal) en el desarrollo económico y en la configuración de la escuela como potenciadora de ese desarrollo mediante la formación de mano de obra, fuerza de trabajo o recurso humano, debió algunas de sus características al hecho de estar inmerso en un espacio social arraigado en un sistema de creencias, un sentido común económico ligado tanto a las estructuras objetivas como cognitivas de un orden social particular, que para el caso y como quedó demostrado, no inició con los agenciamientos especializados en el ámbito nacional, sino que se potenció y sirvió de justificación para integrar a la secundaria la formación para el trabajo.

Si bien se sostiene que la reestructuración de la educación secundaria no obedeció a una imposición o al simple cumplimiento de requerimientos en el marco de la APP, se reconocen las implicaciones de la cooperación no solo técnica sino financiera. Sin embargo, respecto a la última es importante anotar que: primero, la cooperación se recibió en el marco de una alianza en la que los gobiernos de turno aceptaron participar; y segundo, la financiación fue decisiva para impulsar la diversificación de la educación

secundaria (principalmente los INEM), pues los recursos financieros con los que esta se había intentado desde principios de siglo no eran suficientes.

Preferencias construidas y sobre las que se construye

La manera en la que se instituyó la educación media tuvo un carácter performativo que apuntó a actuar de manera simbólica sobre principios de percepción, apreciación y acción que configuraron modos de relación (preferencias) con el capital escolar. Para ilustrar dichas relaciones se parte de la existencia de dos tipos de educación a principios del siglo XX, que al diferenciarse en estructura, propósito y oferta, establecieron también diferencia en la demanda. Por un lado la secundaria, asociada y difícilmente separada del bachillerato clásico, comprendida como educación de élites en tanto no era ni un derecho ni una obligación y en muchos casos tampoco una aspiración, con una oferta mayoritariamente privada que, junto a su objetivo de preparación para el acceso a las facultades, hizo que su demanda no solo fuera mínima sino distintiva⁷⁹. Por otro lado, la industrial, designación bajo la que se acogieron las escuelas de artes y oficios creadas con el objetivo de capacitar para el trabajo a población pobre y a hijos de obreros y artesanos, y ofertada por instituciones públicas o de beneficencia.

Desde el principio y hasta mediados del siglo XX se recuperaron discursos que permiten entender cómo eran percibidos estos tipos de educación y con qué propósito se invertía en el capital escolar. Predominó el interés por los estudios teóricos defendidos con el bachillerato clásico, y mientras las profesiones asociadas a estos fueron las más valoradas, las de carácter vocacional se desvirtuaron; se afirmó incluso, que dicha preferencia obedecía a la primacía de conseguir o lograr el “doctorazgo” (Restrepo Restrepo en 1901, Solano en 1949, Caicedo Ayerbe en 1955, y Naranjo Villegas en 1959). Además, el bachillerato clásico se consideró apropiado solo para determinados públicos, dado su carácter (académico) y trayectoria (facultades – universidad) no parecía conveniente desviar a otros de una formación para el trabajo, ni sacrificar los estudios humanistas para masificar la educación secundaria (Yepes en 1927, el rector del Colegio San Bartolomé en 1927, García en 1950, Nieto Caballero en 1958).

Después de mitad de siglo, especialmente en la década de 1960, se emprendieron acciones para aumentar la oferta de educación media (secundaria) oficial. Por un lado, y amparándose en discursos “democráticos”, era necesaria una oferta que representara

⁷⁹ En 1923 solo el 0.5% de la población colombiana acreditaba dichos estudios (Helg, 2001).

oportunidades para quienes no podían acceder a la privada, pues en la década inmediatamente anterior la secundaria se había caracterizado como “un lujo”, “difícil para las clases medias e imposible para las bajas”⁸⁰. Por otro lado, urgía su extensión asumiendo que la escuela debía contribuir a la formación de mano de obra requerida para el desarrollo económico y social de la nación, lo que se lograría con la diversificación y reorientación de trayectorias educativas en opciones diferentes a la universitaria. De tal manera, mientras las instituciones privadas continuaron ofreciendo el bachillerato clásico, las oficiales se ocuparon principalmente de segmentos vocacionales.

La oferta oficial que había sido desde principio de siglo significativamente menor que la privada se equilibró a principios de la década de 1970, pero a pesar de los esfuerzos de diversificación la demanda se mantuvo concentrada en el bachillerato clásico, lo que pudo haberse identificado como un fracaso de la reforma al no tener el impacto esperado en la desestimación de la anterior, el aumento de la fuerza de trabajo, y la reorientación de trayectorias educativas, desconociendo ciertos aspectos en la tendencia a preferir el bachillerato clásico que implicaban más que un cambio normativo⁸¹.

En primera instancia, destacar que desde principios de la década de 1960 el acceso a la educación media (secundaria) creció pero no precisamente en los segmentos proyectados (vocacionales), pues los estudiantes buscaban graduarse del bachillerato clásico⁸². A mediados de la década de 1970, en los casos en los que se cursaban ramas diferentes al bachillerato clásico en el segundo ciclo, los egresados parecían estar más dispuestos a ascender en la jerarquía escolar que a insertarse en el mundo del trabajo⁸³. Para las décadas en cuestión, a pesar de que los títulos fueron equiparándose sin importar el segmento o la rama, persistió entre quienes accedían a este capital, un afán de prestigio que al parecer no otorgaban las opciones vocacionales, alentado por la presión “de valores sociales” respecto al curso de “carreras y disciplinas de carácter

⁸⁰ Ver Ministerio de Educación Nacional (1951), Comité Nacional de Planeación (1958).

⁸¹ En 1923 el 73.3% de la educación secundaria era de carácter privado o confesional y requería de pago, 30 años después el porcentaje había tenido una disminución insignificante alcanzando el 69%. La oficial logró equilibrarse con la privada en 1970 con el 50.17% de la oferta y se amplió a 52% en 1974. En dicho año el 74.42% de la matrícula estuvo concentrada en el bachillerato clásico y ascendió al 75 % en 1978 (Helg, 2001; Comité Nacional de Planeación, 1958; Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a).

⁸² Ver Ministerio de Educación Nacional (1965).

⁸³ Ver Psacharopoulos, Vélez, y Zabalza (1986).

tradicional”⁸⁴. A principios de la década de 1980 se confirmó que la tendencia a continuar estudios en la universidad no dependía de cursar una media académica o vocacional, como se había supuesto, sino de causas más complejas no especificadas⁸⁵ pero que, según lo encontrado en el curso de la presente investigación, podrían asociarse al interés de acumular capital escolar para tener una mejor posición en el espacio social.

Conjuntamente, aunque la oferta y demanda por educación secundaria aumentaron en el transcurso del siglo, el porcentaje de personas que terminaron dichos estudios en la década de 1970 seguía siendo bajo, y por tanto el título conservaba características distintivas⁸⁶. Es importante tener en cuenta que, tanto la oferta privada como la oficial requirieron de pago, por lo que quienes accedían a ella debían contar con capitales económicos y culturales que o bien les facilitaban o bien les exigían continuar estudios superiores de tipo universitario.

En segunda instancia habrá que detenerse en el modo en el que se llevó a cabo la diversificación: alternativas intentadas, desvirtuadas y sin el apoyo suficiente para potenciarlas. En el transcurso del siglo XX los segmentos vocacionales fueron separados de, equiparados y combinados con el bachillerato clásico; aplazados hasta el segundo ciclo de la secundaria, obligados, y a pesar de consolidarse como la primera etapa de la educación media e intermedia, desatendidos y nuevamente desacreditados. No se trata de juzgar la opción de una formación para el trabajo, sino de cuestionar la reestructuración del sistema educativo propuesta en 1976 que justificada en la democratización e igualdad de oportunidades, privilegió una educación básica homogénea, en lugar de fortalecer segmentos de educación vocacional que atendieran demandas diversas en opciones que con la adecuada financiación y proyección tuvieran el mismo reconocimiento (alternativas que superaran la idea de arte y oficio, deficiencia identificada desde antes de mitad de siglo), acción con la que se mantuvo vigente el bachillerato clásico del que dependía el “ascenso” de determinadas clases sociales.

La extensión de oferta oficial en segmentos vocacionales o los INEM requirió grandes inversiones para una cartera que no contaba con los recursos económicos suficientes (a pesar de la financiación externa con la que se construyeron y pusieron en funcionamiento los INEM), y en ese orden de ideas se ofreció a cambio de un pago, por

⁸⁴ Ver Ministerio de Educación Nacional. (1966) y Ministerio de Educación Nacional (1978).

⁸⁵ Ver Psacharopoulos, Vélez y Zabalza (1986)

⁸⁶ 24.03% en 1973 y 37.2% en 1978 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 1975a)

lo que no fue necesariamente asequible para todos. Además, la extensión se hizo en condiciones precarias que desvirtuaron la “igualdad de oportunidades”, sacrificando la duración de la jornada y la calidad de los estudios, circunstancias que aumentaron la diferencia con la oferta privada que seguía concentrada en el bachillerato clásico defendiendo principios humanistas como base de una cultura general⁸⁷.

Después de haber generalizado la diversificación en el segundo ciclo de la media (secundaria) en 1974, no se garantizaron las condiciones económicas ni de infraestructura para implementarla, tampoco se consiguieron tras la reestructuración del sistema educativo en la que dicho ciclo conformó la primera etapa del nuevo nivel de media e intermedia, y como consecuencia la diversificación se redujo a la organización de modalidades que no constituyeron una alternativa de contrapeso al bachillerato clásico⁸⁸.

Junto a la imposibilidad de la educación diversificada para contrarrestar la prevalencia del bachillerato clásico se presentaron argumentos que contribuyeron para poner en entredicho los beneficios de esta en el aumento de ingresos individuales y la productividad de la nación, sin reconocer otras virtudes o revisar la responsabilidad que en estos resultados tendrían el sector productivo y las preferencias socialmente inculcadas. Las evaluaciones respecto al impacto de los INEM y otras instituciones de educación diversificada concluyeron que el modelo era ineficaz, y que no existían diferencias significativas con egresados del bachillerato clásico en posibilidades de emplearse o tener mejor salario (aunque para el caso de los INEM se reconoció, sin mayor preponderancia, su alto nivel en formación tanto académica como profesional). Dichos resultados fueron reconfirmados por otras investigaciones realizadas en la época añadiendo que en consecuencia se alentó la tendencia a aumentar el capital escolar con formación superior preferiblemente universitaria, lo que repercutió en la devaluación de los títulos escolares con mayor afectación para egresados provenientes de “clases bajas y medias inferiores”⁸⁹.

⁸⁷ Al no contar con los recursos financieros necesarios la extensión se buscó principalmente a través de: el bachillerato libre de primer ciclo (Decreto 453 de 1964), las instituciones de primer ciclo por iniciativa de Acción Comunal (Decreto 454 de 1964), las secciones paralelas de bachillerato en colegios oficiales (Decreto 455 de 1964 y 280 de 1965), y las secciones anexas de bachillerato nocturno en colegios oficiales (Decreto 580 de 1965).

⁸⁸ Ver Gómez (1995b).

⁸⁹ Ver Vélez y Troughón (1983), Psacharopoulos, Vélez y Zabalza (1986), Vélez y Rojas (1989), Reyes y Gómez Reyes (1979), Parra (1996), y Díaz (2017).

Las tomas de posición que obedecieron a posiciones economicistas para pensar la educación focalizaron una lectura funcionalista de la misma en términos de eficiencia y eficacia desconociendo asuntos tan relevantes en las formas de relacionarse con el capital escolar como lo serían los capitales culturales y sociales. Por ejemplo, la repercusión de las expectativas de las familias y los estudiantes al invertir en educación, teniendo en cuenta los beneficios diferenciales que los segmentos de la secundaria o las ramas de la media vocacional les prometían en función del volumen y la estructura de su patrimonio; o el capital social con el que las familias y los estudiantes contaban para hacer rentable el capital escolar.

De tal manera, desde finales de la década de 1970 no solo se puso en debate la pertinencia de la educación secundaria o media diversificada, sino que se emprendieron acciones que incidieron en su desestimación. La diferenciación configurada como consecuencia del modo en el que se había reestructurado y ofertado la educación secundaria y media fue cuestionada por agentes burocráticos y académicos, incluso señalándose como “instrumento de reproducción de las condiciones económicas, sociales e ideológicas”⁹⁰. Esto junto a: las recomendaciones externas de desechar la política de diversificación, y las inclinaciones interna de redefinir el recién creado nivel de educación media e intermedia; la creencia sobre fortalecer la educación primaria soportada en un mayor nivel de rentabilidad y la posibilidad de que el SENA asumiera la formación vocacional en menor tiempo y a menor costo; la falta de recursos nacionales para potenciar la educación media vocacional y el desfinanciamiento progresivo de la misma por parte de entidades internacionales; sumaron razones con las que se amparó el bachillerato clásico como modelo para (re)constituir el nivel de educación media en la Ley General de educación de 1994, sin que ello significara revisar las condiciones que desde antes de su constitución le otorgaban un carácter diferenciador.

Continuidad

Aunque el propósito de la investigación es contribuir a la comprensión del modo en que se institucionalizó la educación media en Colombia teniendo como marco de referencia las condiciones de posibilidad y agenciamientos que en el campo burocrático se dieron en el transcurso de 73 años, la misma avanzó en indagaciones preliminares respecto a

⁹⁰ Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística (1975^a), Parra (1977), Arnove (1978), Departamento Nacional de Planeación (1979).

las determinaciones hechas sobre el modo y tiempo de aplicación de la diversificación, evaluaciones o valoraciones que en la época o en años posteriores se hicieron sobre la misma, y posibles afectaciones para el nivel en términos de política o financiación con repercusión en la reestructuración que del sistema educativo y del nivel se hizo en 1994 (Ley 115).

Acercarse a dicha información supuso el planteamiento de nuevos interrogantes que si bien fueron presentados merecen mayor desarrollo consolidándose como oportunidad para continuar la investigación o esbozar otros tratamientos. Queda en punta, para el periodo entre 1976 y 1994, lapso entre reestructuraciones: 1. el tema de las preferencias instituidas, y la relación entre capitales económicos y culturales en la selección de ramas de la educación media para la continuación y culminación de la etapa escolar; 2. la prevalencia del bachillerato clásico en el modo de (re)estructurar la educación media y los sentidos asignados a las mismas en la definición de políticas; y 3. los debates que en torno a la teoría del Capital Humano se dieron en el campo burocrático, económico y académico respecto a los modos de estructurar la educación media y establecer sus propósitos de formación.

En términos metodológicos también se establecieron nuevos retos para ampliar la perspectiva desde la que se abordó la presente investigación, y desde allí plantear posibles líneas de continuidad. Tal sería la integración de fuentes de información periodísticas con las que el mismo asunto, durante el mismo periodo, permita el cruce de perspectivas incluyendo la opinión movilizada.

Otro instrumento de recolección de información para ampliar las perspectivas podría ser la entrevista a informantes clave, siempre que se piense en el segundo periodo propuesto: 1976 – 1994. Cabe aclarar que, aunque en la presentación del anteproyecto se planteó como alternativa hacer entrevistas a informantes clave en términos de agentes e instituciones identificados en el campo burocrático nacional, la misma resultó de imposible realización, ya que de los entrevistables solo fue viable rastrear sus percepciones, apreciaciones y acciones en documentos escritos en los que “sobrevivían” sus voces, memorias, discursos o debates.

REFERENCIAS

REFERENCIAS JURIDICAS

Leyes y actos legislativos

Ley 39 de 1903; sobre instrucción pública. Diario Oficial No. 11,931. Bogotá, 30 de octubre de 1903.

Ley 38 de 1914; sobre enseñanza de la agricultura. Diario Oficial No. 15324, Bogotá, 23 de octubre de 1914.

Ley 31 de 1917; sobre enseñanza técnica industrial. Diario Oficial No. 16240, Bogotá, 10 de noviembre de 1917.

Ley 17 de 1923; sobre enseñanza comercial. Diario Oficial No. 19075 y 19076, Bogotá, 3 de julio de 1923.

Ley 56 de 1927; por la cual se dictan algunas disposiciones sobre instrucción pública. Diario Oficial No. 20645, Bogotá, 15 de noviembre de 1927.

Ley 12 de 1934; por la cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se dictan otras disposiciones sobre instrucción pública. Diario Oficial No. 22765, Bogotá, 20 de diciembre de 1934.

Ley 91 de 1938; sobre nacionalización de institutos de enseñanza secundaria. Diario Oficial No. 23803, Bogotá, 15 de junio de 1938.

Ley 143 de 1948; por la cual se organiza la educación técnica. Diario Oficial No. 26904. Bogotá, 28 de diciembre de 1948.

Ley 19 de 1958; sobre reforma administrativa. Diario Oficial No. 29835. Bogotá, 9 de diciembre de 1958.

Acto legislativo No. 1 de 1968; por el cual se reforma la Constitución Política de Colombia. Diario Oficial No. 32673, Bogotá, 17 de diciembre de 1968.

Ley 11 de 1960; por la cual se dictan disposiciones sobre el pago del personal del magisterio de enseñanza primaria. Diario Oficial No. 30426, Bogotá, 26 de enero de 1961.

Ley 33 de 1968; por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 32667, Bogotá, 10 de diciembre de 1968.

Ley 9 de 1971; por la cual se fomentan los Colegios Cooperativos para la educación popular. Diario Oficial No. 33426, Bogotá, 2 de octubre de 1971.

Ley 28 de 1974; por la cual se reviste la Presidente de la República de facultades extraordinarias en materia administrativa y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 34244, Bogotá, 28 de enero de 1975.

Ley 43 de 1975; por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que oficialmente vienen prestando los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá los municipios, las intendencias y comisarías; y se distribuye una participación, se ordenan obras en materia educativa y se dictan otras disposiciones. Diario oficial No. 34.471, Bogotá, 20 de enero de 1976.

Ley 115 de 1994; por la cual se expide la ley general de educación. Diario Oficial No. 41.214. Bogotá, 8 de febrero de 1994.

Decretos

Decreto 491 de 1904; por el cual se reglamenta la Ley 39 de 1903, sobre Instrucción pública. Diario Oficial No. 12122-12123, Bogotá 14 y 15 de julio de 1904.

Decreto 229 de 1905, por el cual se fija programa de Estudios para el Bachillerato en Filosofía y Letras.

Decreto 1601 de 1916; que fija condiciones para expedir diplomas de Bachiller. Diario Oficial No. 15909, Bogotá, 2 de octubre de 1916.

Decreto 1122 de 1922; por el cual se reglamenta el bachillerato en Colombia. Diario Oficial No. 18435, Bogotá, 11 de agosto de 1922.

Decreto 1616 de 1923; por el cual se adiciona el Decreto No. 1601, que fija condiciones para expedir diplomas de bachiller. Diario Oficial 19350 Y 19351, Bogotá, lunes 3 de diciembre de 1923.

Decreto 1951 de 1927; por el cual se reglamenta la enseñanza secundaria. Diario Oficial No. 20.663, Bogotá, 7 de diciembre de 1927.

Decreto 57 de 1928; por el cual se reglamenta la enseñanza secundaria. Diario Oficial No. 20698, Bogotá, 19 de enero de 1928.

Decreto 1790 de 1930; por el cual se reglamentan los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, y 8 de la ley 56 de 1927, sobre mínimo de educación obligatoria. Diario Oficial No. 21546, Bogotá, 19 de noviembre de 1930.

Decreto 2114 de 1931; por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial No. 21857, Bogotá, 3 de diciembre de 1931.

Decreto 1487 de 1932; sobre reforma de la enseñanza primaria y secundaria. Diario Oficial No. 22090, Bogotá, 19 de septiembre de 1932.

Decreto 1972 de 1933; por el cual se modifican los Decretos números 1487 de 1932 y 227 de 1933 (enseñanza secundaria y normalista). Diario Oficial No. 22460, Bogotá, 12 de diciembre de 1933.

Decreto 2214 de 1935; por el cual se dictan algunas disposiciones sobre establecimientos de segunda enseñanza. Diario Oficial No. 23088, Bogotá, 20 de enero de 1936.

Decreto 1283 de 1935; sobre segunda enseñanza. Diario Oficial No. 22951, Bogotá, 5 de agosto de 1935.

Decreto 441 de 1937; por el cual se reglamentan los estudios de comercio. Diario Oficial No. 23493, Bogotá, miércoles 2 de junio de 1937.

Decreto 1070 de 1938; por el cual se dictan disposiciones sobre enseñanza secundaria. Diario Oficial No. 23834, Bogotá, 25 de julio de 1938.

Decreto 79 de 1939; organización de la Escuela Nacional de Comercio. Diario Oficial No. 23976, Bogotá, viernes 20 de enero de 1939.

Decreto 1570 de 1939; por el cual se fija el plan de estudios de la educación secundaria. Diario Oficial No. 24140, Bogotá, 9 de agosto de 1939.

Decreto 2350 de 1939; por el cual se reglamenta la enseñanza industrial. Diario Oficial No. 24239. Bogotá, 11 de diciembre de 1939.

Decreto 281 de 1941; por el cual se reglamenta la enseñanza industrial. Diario Oficial No. 24596, Bogotá, 24 de febrero de 1941

Decreto 1163 de 1941; por el cual se crea el Consejo Técnico de Enseñanza Secundaria. Diario Oficial No. 24701, Bogotá, 4 de julio de 1941.

Decreto 994 de 1941; por el cual se organiza la enseñanza comercial. Diario Oficial No. 24676. Bogotá, miércoles 4 de junio de 1941.

Decreto 2294 de 1941; por el cual se reorganiza la enseñanza agrícola e industrial. Diario Oficial No. 24859, Bogotá, miércoles 14 de enero de 1942.

Decreto 653 de 1942; por el cual se dictan disposiciones sobre enseñanza secundaria. Diario Oficial No. 24910. Bogotá, 14 de marzo de 1942.

Decreto 2893 de 1945; por el cual se adopta un plan de estudios para los colegios de bachillerato y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 26000, Bogotá, 1º de diciembre de 1945.

Decreto 3087 de 1945; por el cual se modifica y adiciona el marcado con el número 2893, de noviembre del corriente año, y se dictan otras disposiciones sobre colegios de bachillerato. Diario Oficial No. 26021. Bogotá, 29 de diciembre de 1945.

Decreto 884 de 1946; por el cual se crea el Bachillerato Técnico Industrial y se fija el correspondiente plan de estudios. Diario Oficial No. 26093. Bogotá, 28 de marzo de 1946.

Decreto 2261 de 1947; por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial No. 26484, Bogotá, 22 de julio de 1947.

Decreto 3008 de 1949; por el cual se dictan unas disposiciones sobre expedición de diplomas de bachillerato. Diario Oficial No. 27139, Bogotá, 11 de octubre de 1949.

Decreto 3566 de 1949; por el cual se deroga el marcado con el número 3008 de 1949. Diario Oficial No. 27178, Bogotá, 30 de noviembre de 1949.

Decreto 3246 de 1950; por el cual se reglamentan los exámenes de bachillerato y el ingreso a las Facultades Universitarias. Diario Oficial No. 27462, Bogotá, 16 de noviembre de 1950.

Decreto 75 de 1951; por el cual se adopta el plan de estudios para la enseñanza secundaria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 27518. Bogotá, 27 de enero de 1951.

Decreto 356 de 1951; por el cual se reforma la Enseñanza Comercial para todo el territorio de la República. Diario Oficial No. 27549, Bogotá, 5 de marzo de 1951.

Decreto 2550 de 1951; por el cual se introducen algunas modificaciones en el Plan de Estudios de Enseñanza Secundaria, y se deroga una disposición. Diario Oficial No. 27807, Bogotá, 19 de enero de 1952.

Decreto 686 de 1952; por el cual se reglamenta el artículo 3 de la Ley 143 de 1948. Diario Oficial No. 27907, Bogotá, 21 de mayo de 1952.

Decreto 3028 de 1952; por el cual se reglamenta el ingreso a las Facultades Técnicas de alumnos procedentes de Institutos Técnicos Superiores y la refrendación de los títulos profesionales que a tales alumnos les sean expedidos. Diario Oficial No. 28086, Bogotá, 26 de diciembre de 1952.

Decreto 2364 de 1956; por el cual se prescriben normas relativas a la educación y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 29581, Bogotá, 29 de enero de 1958.

Decreto 2349 de 1956; por el cual se reorganiza el consejo superior de educación. Diario Oficial No. 29155, Bogotá, 6 de octubre de 1956.

Decreto 2113 de 1956; por el cual se crea el Banco Educativo Colombiano. Diario Oficial No. 29547, Bogotá, 28 de noviembre de 1957.

Decreto 0019 de 1957; por el cual se fijan normas para la fundación y funcionamiento de establecimientos universitarios, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 29295, Bogotá, 25 de febrero de 1957.

Decreto 0206 de 1957; por el cual se suprimen unas dependencias del Ministerio de Educación Nacional, se crea la Oficina de Planeamiento Educativo y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 29516, Bogotá, 19 de octubre de 1957.

Decreto 1419 de 1958; por la cual se modifican los planes de estudios para la enseñanza industrial y comercial. Diario Oficial No. 30076, Bogotá, 19 de octubre de 1959.

Decreto 2433 de 1959; por la cual se modifican los planes de estudios para la enseñanza industrial y comercial. Diario Oficial No. 30076, Bogotá, 19 de octubre de 1959.

Decreto 1637 de 1960; por medio del cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se determinan sus funciones. Diario Oficial No. 30297, Bogotá, 5 de agosto de 1960.

Decreto 45 de 1962; por el cual se establece el Ciclo Básico de Educación Media, se determina el Plan de Estudios para el Bachillerato, y se fijan Calendario y Normas para evaluar el trabajo escolar. Diario Oficial No. 30704, Bogotá, 25 de enero de 1962.

Decreto 2117 de 1962; por el cual se determina el plan de estudios para el Bachillerato Técnico Comercial, y se dictan otras disposiciones sobre educación media comercial. Diario Oficial No. 30889, Bogotá, 1º de septiembre de 1962.

Decreto 1710 de 1963; por el cual se adopta el Plan de Estudios de la Educación Primaria Colombiana y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 31169, Bogotá, 31 de agosto de 1963.

Decreto 453 de 1964; por el cual se establecen estudios libres en el primer ciclo de la enseñanza media. Diario Oficial No. 31336, Bogotá, 8 de abril de 1964.

Decreto 454 de 1964; por el cual se autoriza y fomenta la creación de establecimientos educativos por iniciativa de Acción Comunal bajo forma legal de cooperativas. Diario Oficial No. 31336, Bogotá, 8 de abril de 1964.

Decreto 455 de 1964; por el cual se autoriza el funcionamiento de secciones paralelas de Bachillerato en algunos establecimientos nacionales de educación media. Diario Oficial No. 31336, Bogotá, 8 de abril de 1964.

Decreto 280 de 1965; por el cual se adiciona el Decreto número 455 de 1964. Diario Oficial No. 31597, Bogotá, 4 de marzo de 1965.

Decreto 580 de 1965; por el cual se autoriza el funcionamiento de secciones anexas de bachillerato nocturno en planteles nacionales de educación media y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 31621, Bogotá, 3 de abril de 1965.

Decreto 603 de 1966; por el cual se reorganiza la educación agrícola de nivel medio y se crean las carreras intermedias agropecuarias. Diario Oficial No. 31901, Bogotá, 5 de abril de 1966.

Decreto 718 de 1966; por el cual se reorganizará la educación industrial de nivel medio y se crean las carreras técnicas intermedias. Diario Oficial No. 31908, Bogotá, 16 de abril de 1966.

Decreto 3157 de 1968; por el cual se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional y se estructura el sector educativo de la Nación. Diario Oficial No. 32697, Bogotá, 29 de enero de 1969.

Decreto 1962 de 1969; por el cual se establece la enseñanza media diversificada en el país. Diario Oficial No. 32953, Bogotá, 10 de diciembre de 1969.

Decreto 363 de 1970; por el cual se reglamenta el plan de estudios en los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada. Diario Oficial No. 33036, Bogotá, 9 de abril de 1970.

Decreto 20 de 1971; por el cual se autoriza la experimentación de un Plan de Diversificación del Bachillerato con la finalidad de aportar conclusiones prácticas al Gobierno Nacional. Diario Oficial No. 3242, Bogotá, 13 de febrero de 1971.

Decreto 1085 de 1971; por el cual se fija el plan de estudios en los Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada. Diario Oficial No. 33364, Bogotá, 17 de julio de 1971.

Decreto 2134 de 1971; por el cual se constituye una comisión de evaluación de algunos proyectos del sector educativo. Diario Oficial No. 33473, Bogotá. 1° de diciembre de 1971.

Decreto 708 de 1973; Por el cual se establece el programa de Concentraciones de Desarrollo Rural en su aspecto educativo y se determinan los sitios donde funcionarán estos establecimientos. Diario Oficial No. 33849, Bogotá, 17 de mayo de 1973.

Decreto Ley 080 de 1974; por el cual se deroga el Decreto número 045 de 1962 y se dictan otras disposiciones sobre Educación Media. Diario Oficial No. 34038, Bogotá, 11 de marzo de 1974.

Decreto 2112 de 1974; por el cual se adoptan unas medidas sobre derechos de pensión y matrículas. Diario Oficial No. 34201, Bogotá, 7 de noviembre de 1974.

Decreto 2854 de 1974; por el cual se ordena el establecimiento de jornadas adicionales en los planteles educativos, se dictan medidas sobre matrículas, pensiones y becas, se reglamenta Acuerdo entre colegios privados y el Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 34257, Bogotá 14 de febrero de 1975.

Decreto Ley 088 de 1976; por el cual se reestructura el sistema educativo y se reorganiza el Ministerio de Educación Nacional. Diario Oficial No. 34495, Bogotá, 23 de febrero de 1976.

Decreto 1419 de 1978; por el cual se señalan las normas y orientaciones básicas para la administración curricular en los niveles de educación preescolar básica (primaria y secundaria) media vocacional e intermedia profesional. Diario Oficial No. 35070, Bogotá, 8 de agosto de 1978.

Decreto 1543 de 1978; por el cual se establecen requisitos para obtener la licencia de iniciación de labores, la aprobación de estudios, se ordena la inscripción de los establecimientos de educación formal que operan en el territorio nacional y se dictan normas sobre la expedición de certificados. Diario Oficial No. 35081, Bogotá, 24 de agosto de 1978

Decreto 327 de 1979; por el cual se establecen los Centros Auxiliares de Servicios Docentes (CASD). Diario Oficial No. 35208, Bogotá, 26 de febrero de 1979

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acevedo, J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17, 291-308.

Acevedo, S., Zuluaga, F., & Jaramillo, A. (2008). Determinantes de la demanda por educación superior en Colombia. *Revista de Economía del Rosario*, 11(1), 121-148.

Acosta, F. (2011). Escuela secundaria y sistemas educativos modernos: análisis histórico comparado de la dinámica de configuración y expansión en países centrales y en la Argentina. *Revista HISTEDBR On line*, 3-13.

Acuña, E. (2002). *Antecedentes de la educación media en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.

Alacevich, M. (2010). *La economía política del Banco Mundial: los primeros años*. World Bank.

- Albert, C., González, C., & Mora, J. (2013). Determinantes de la demanda de educación universitaria en Colombia, 1980-2010. *Revista de Economía Institucional.*, 15(29), 15-29.
- Álvarez, A. (1951). *Memoria de Hacienda 1951. Tomo II* . Bogotá: Imprenta del Banco de la República .
- Álvarez, A. (5 de Septiembre de 1955). Nuevas obligaciones y responsabilidades crea la época a la industria colombiana. Declaró Antonio Álvarez Restrepo en Medellín. *La República* .
- Álvarez, A., & García, A. (agosto-septiembre de 1952). La inflación y la política económica del gobierno. Conversación con el Dr. Antonio Álvarez Restrepo, Ministro de Hacienda, con el profesor Antonio García. *El Financiero. Revista Colombiana de Economía y Finanzas*(12 y 13), 60-68.
- Archer, M. (1984) *Social origins of educational systems*. London and Beverly Hills, SAGE Publications
- Arciniegas, G. (1942). *Memoria 1942*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Arévalo, D. (1997). Misiones económicas internacionales en Colombia 1930-1960. *Historia Crítica*(14), 7-24.
- Arnove, R. (1978). Políticas educativas durante el Frente Nacional. 1958-1974. *Revista Colombiana de Educación*(1). doi: <https://doi.org/10.17227/01203916.4933>
- Astete, C. (2017). Pierre Bourdieu: el poder en el campo de la educación y pedagogía. *Horizonte de la ciencia*, 7(12), 223-239.
- Betancourt, G. (1959). *El planeamiento integral de la educación*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Betancourt, G. (1984). *Documentos para la historia del planeamiento integral de la educación* (Vol. 1). Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional.
- Black, E. (1950). La Misión a Colombia del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *Revista del Banco de la República*.
- Bohorquez, L. (1956). *La evolución educativa en Colombia*. Bogotá: Publicaciones Cultural Colombiana.
- Bourdieu, P. (1990). *Sociología y Cultura*. Mexico, D.F: Editorial Grijalbo, S.A.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). *Cosas dichas*. Barcelona: Editorial Gedisa.

- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. (2001). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer, S.A.
- Bourdieu, P. (2007). *El sentido práctico*. Buenos Aires : Siglo XXI Editores.
- Bourdieu, P. (2011). *Las estrategias de la reproducción social*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. (2013). *La nobleza de Estado. Educación de élite y espíritu de cuerpo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado* . Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2019). *Curso de sociología general 1. Conceptos fundamentales*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1996). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. México: Fontamara S.A.
- Bourdieu, P., & Saint-Martin, M. (2009). La sagrada familia. El episcopado francés en el campo del poder. En P. Bourdieu, *La eficacia simbólica: religión y política* (págs. 93-158). Buenos Aires: Biblos.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (1995). *Respuestas. Por una antropología reflexiva*. México: Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Braslavsky, C. (2001). *La educación secundaria: cambio o inmutabilidad*. Buenos Aires: Santillana.
- Caicedo, A. (1954). *Bases para la educación colombiana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Castro, J. (1938). *Educación Nacional. Informe al Congreso 1938*. Bogotá: Editorial ABC.
- Castro, J. (1999). El Proyecto Bogotá: apuntes sobre la extensión de la tecnología educativa y el modelo curricular en el Distrito. En *Historia de la educación en Bogotá. Tomo II* (págs. 153-169). Bogotá: Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo - IDEP.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1962). *Boletín Económico de América Latina* (Vol. VII). Santiago de Chile.
- Comité de los Nueve. Alianza para el Progreso. (1962). *Evaluación del programa general de desarrollo económico y social de Colombia*. Bogotá: Documento mimeografiado.

- Comité Nacional de Planeación. (1958). *Estudio sobre las condiciones del desarrollo de Colombia*. Bogotá D.E: AEDITA, Editores Ltda, CROMOS.
- Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. (1961a). *Las metas del programa de desarrollo colombiano (1961-1970)*. Recuperado el 11 de Julio de 2020, de Departamento Nacional de planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Metas_Programa_Dllo_Economico.pdf
- Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. (1961b). *Presentación del plan general de desarrollo económico y social (1961-1970)*. Recuperado el 11 de Julio de 2020, de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lleras3_Presentacion.pdf
- Coombs, P. (1978). *La crisis mundial de la educación* (2a ed.). Barcelona: Península.
- Coombs, P. (1985). *La crisis mundial en la educación. Perspectivas actuales*. Madrid: Santillana.
- Cubillos, J. (2007). *Agustín Nieto Caballero y el proceso de apropiación del pensamiento pedagógico y filosófico de Jhon Dewey*. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Cuellar, Z. (1997). Académico Juan Jacobo Muñoz Delgado. *Revista Medicina*(45), 53. Obtenido de <https://revistamedicina.net/ojsanm/index.php/Medicina/article/view/45-12/920>
- Cuenca, A. (2016). Desigualdad de oportunidades en Colombia: impacto del origen social sobre el desempeño académico y los ingresos de graduados universitarios. *Estudios Pedagógicos. Universidad Austral de Chile*, 69-93.
- Currie, L. (1950). *Bases de un programa de fomento para Colombia: El problema*. Bogotá: Banco de la República.
- Currie, L. (1951a). *Bases de un programa de fomento para Colombia. Informe de una misión* (2a ed.). Bogotá: Banco de la República.
- Currie, L. (1951b). Algunos requisitos previos al buen éxito del punto cuarto. *Revista del Banco de la República*.
- Departamennto Nacional de Planeación. (1970). *Programas sectoriales (1970-1974)*. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de Departamennto Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana1_Programas_Sectoriales.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1975a). *Boletín mensual de estadística No. 293*. Bogotá.

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (1975b). *La educación media en Colombia: 1966-1974*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Departamento Nacional de Planeación. (1969). *Plan de Desarrollo: 1969-1972*. Recuperado el 21 de Julio de 2020, de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND_Carlos_Lleras_Restrepo_Analisis_Polits_Sectoriales.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (1970). *Marco conceptual para un plan de desarrollo del sector educativo*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Departamento Nacional de Planeación. (1972). *Plan nacional de asistencia técnica sector educación. Educación ocupacional*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Departamento Nacional de Planeación. (1975a). *Presentación. Plan de desarrollo social, económico y regional (1975-1978)*. Recuperado el 11 de Julio de 2020, de Departamento Nacional de planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Presentacion.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (1975b). *Programas sociales (1975-1978)*. Recuperado el 30 de julio de 2020, de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Lopez_Programas_Sociales.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (1979). *Políticas y programas sociales. Plan de integración nacional (1979-1982)*. Recuperado el 30 de julio de 2020, de Departamento Nacional de Planeación: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Turbay_Polits_Programas_Sociales.pdf
- Díaz, C. (2017). La traducción de las ideas globales en la gobernanza de la educación secundaria en Colombia. *Universitas Humanística*(83), 31 -56.
- Díaz, J. (1985). *Ministros de instrucción pública y de educación durante el siglo XX*. Bogotá: Serie Educación y Ciencia.
- Duarte, J. (2003). *Educación Pública y Clientelismo en Colombia*. Medellín: Universidad de Antioquia .
- Duque, H., & Torres, J. (1994). El proceso de descentralización educativa en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*(29), 7-50.
- Dussel, I. (2009). La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas. En G. Tiramonti, & N. Montes, *La escuela media en debate: problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (págs. 39-52). Buenos Aires: Manantial.

- El Colombiano. (12 de diciembre de 1975). López sancionó la Ley sobre nacionalización educativa. *El Colombiano*, pág. 10.
- Filmus, D. (2001). La educación media frente al mercado de trabajo: cada vez más necesaria, cada vez más insuficiente. En C. Braslavsky, *La educación secundaria: cambio o inmutabilidad* (págs. 159-222). Buenos Aires: Santillana.
- Filmus, D., & Moragues, M. (2003). ¿Para qué universalizar la educación media? En E. Tenti, *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso* (págs. 35-64). Argentina: Grupo Editorial Altamira.
- Franco, C., & Santamaría, P. (1978). Fundamentos teóricos de tecnología educativa en los programas de mejoramiento cualitativo que adelanta el Ministerio de Educación Nacional. En D. (. Ángel, *Transferencia de tecnología educativa* (págs. 25-59). Bogotá: Colciencias.
- Fundación Luis Carlos Galán. (1993). *La crisis de la educación: 1970 1972*. Bogotá: Editorial Presencia.
- García, A. (1952). Los problemas y su diagnóstico. *El Financiero. Revista colombiana de economía y finanzas*, 2(7), 41-46.
- Gerald Destinobles, A. (2006). *El Capital humano en las teorías de crecimiento económico*. Eumed.net. Obtenido de : <http://www.eumed.net/libros-gratis/2006a/agd/1c.htm>
- Giraldo, P., Pareja, L., & Trespacios, A. (2014). Determinantes de la demanda por educación superior en cinco regiones de Colombia. *Repositorio Institucional Universidad EAFIT*. Obtenido de <https://repository.eafit.edu.co/>
- Gómez, V. (1995a). *Educación tecnológica en Colombia: ¿educación terminal o primer ciclo de las ingenierías y las ciencias?* Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Gómez, V. (1995b). *La educación media en Colombia. Un estudio del modelo INEM*. Santafé de Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, V. (2005). Modalidades de educación secundaria y formación de actitudes y disposiciones frente al conocimiento en Colombia. *Revista colombiana de sociología*, 25-42.
- Gómez, V. (2010). La transición del nivel medio (secundaria superior) al trabajo y la formación postsecundaria en Colombia. En R. Almandoz, *Educación y trabajo: articulaciones y políticas* (págs. 275 - 306). Buenos Aires: IIPE-UNESCO.

- Gómez, V., & Turbay, C. (1993). *Estudio de casos de instituciones de educación técnica secundaria en cuatro áreas urbanas del país*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco - Fundación Corona.
- Gómez, V., Díaz, C., & Celis, J. (2009). *El puente está quebrado...: aportes a la reconstrucción de la educación media en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas.
- Gómez, V., Díaz, C., Amézquita, Á., González, L., & Suárez, G. (2006). *La Cultura para el Trabajo en la educación media en Bogotá*. Bogotá: Publicaciones Instituto de Investigación en Educación.
- Gómez, V., López, J., Díaz, C., & Romero, J. (2003). *Estudio comparativo de diversas modalidades de educación media no académica en Bogotá*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Colciencias.
- Gomez, V., Turbay, C., Acuña, E., & Acosta, G. (1995). El valor social, ocupacional y formativo de la educación técnica secundaria en Colombia. *Revista Colombiana de Educación*(27). doi: <https://doi.org/10.17227/01203916.5308>
- González, C. (2008). La influencia del entorno socioeconómico en el acceso y la realización de estudios universitarios: una aproximación descriptiva al caso colombiano en la década de los noventa. (U. ICESI, Ed.) *Borradores de Economía y Finanzas*.
- González, C., Mora, J., & Cuadros, A. (2014). Oportunidades educativas y características familiares en Colombia: un análisis por cohortes. *Revista de Economía del Rosario*, 17(1), 157-187.
- González, J., & Bonilla, R. (2003). *La educación y el trabajo para los jóvenes bogotanos: situación actual y políticas distritales*. Bogotá: Universidad Nacional CID.
- Gutiérrez, A. (2004). Poder, hábitos y representaciones: recorrido por el concepto de violencia simbólica en Pierre Bourdieu. *Revista Complutense de Educación*, 15(1), 289-300.
- Gutiérrez, A. (2005). *Las prácticas sociales: una introducción a Pirre Bourdieu*. Buenos Aires: Ferreyra Editor.
- Helg, A. (1980). La educación primaria y secundaria durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo. *Revista Colombiana de Educación*(6). doi:<https://doi.org/10.17227/01203916.5035>
- Helg, A. (1989). La educación en Colombia. 1958-1980. En A. Tirado, *Nueva Historia de Colombia* (págs. 135-158). Santafé de Bogotá: Planeta.

- Helg, A. (2001). *La educación en Colombia: 1918 - 1957*. Bogotá: Plaza y Janés Editores Colombia S.A.
- Herrera, F. (1986). Alianza para el Progreso: los postulados y las realizaciones. *Estudios Internacionales*, 19(74), 125-132.
- Herrera, M. (1993). Historia de la educación en Colombia. La república liberal y la modernización de la educación: 1930-1946. *Revista Colombiana de Educación*(26). doi:<https://doi.org/10.17227/01203916.5297>
- Huertas, V., & Huertas, J. (1930). *Nuestra labor y opiniones respecto a la educación nacional*. Bogotá: Editorial de Cromos.
- Ibarrola, M., & Gallart, M. (1994). *Democracia y productividad. Desafíos de una nueva educación media en América Latina*. Santiago de Chile, Buenos Aires, México D.F.: UNESCO y CIID-CENEP.
- Instituto Colombiano de Pedagogía . (1972). *Concepción sobre la educación básica en algunos países*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Insuasty, L. (2010). *Una vida y una obra para construir una página de la educación en Colombia*. Bogotá, D.C: Editora Géminis.
- Jaramillo, J. (1980). El proceso de la educación, del virreinato a la época contemporánea. En *Manual de historia de Colombia. Tomo III* (págs. 254-329). Bogotá: Colcultura.
- La República. (28 de Agosto de 1955). Colombia intensificará las planeaciones económicas. El mejor medio de atracción del capital foráneo.
- Le Bot, Y. (1985). *Educación e ideología en Colombia*. Medellín: La Carreta.
- Lozano, F. (1948). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: Prensas del Ministerio de Educación Nacional.
- Martín Criado, E. (2010). *La escuela sin funciones. La crítica de la sociología de la educación crítica*. Barcelona: Ediciones Bellaterra.
- Martínez, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva: dos modos de modernización en América Latina*. Bogotá: Editorial Anthropos.
- Martinez, A., Noguera, C., & Castro, J. (1988). Reformas de la enseñanza en Colombia: 1960-1980. *Educación y Cultura*, 12-21.
- Martínez, A., Noguera, C., & Castro, J. (2003). *Currículo y modernización. Cuatro décadas de educación en Colombia*. Bogotá: Editorial Magisterio.

- Mesa, E. (2009). El Frente Nacional y su naturaleza antidemocrática. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 39(110), 157-184.
- Ministerio de Educación Nacional. (1940). *Obra educativa del gobierno en 1940*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1941). *Memoria presentada al Congreso de 1941*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1946). *Memoria del señor ministro de educación nacional al Congreso de 1946*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1947). *Memoria del mMinistro de educación nacional al Congreso de 1947*. Bogotá: Prensa de la Universidad Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1949). *Memoria del ministro de educación nacional 1949*. Bogotá: Prensa del Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1951). *Memoria del ministro de educación nacional 1951*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1957). *Informe del proyecto para el primer plan quinquenal*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Ministerio de Educación Nacional. (1958a). *Memoria del ministro de educación al Congreso de 1958*. Bogotá D.E: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1958b). *Proyecto para un plan de reformas en el bachillerato*. Bogotá, D.E: Oficina de Planeamiento.
- Ministerio de Educación Nacional. (1959). *Memoria del mInisterio de educación al Congreso de 1959*. Bogota D.E: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1960). *Memoria del ministerio de educación nacional al Congreso de 1960*. Bogotá D.E: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1961). *Memoria del ministro de educación al Congreso*. Bogotá, D.E: Imprenta Naional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1963a). *Memoria del ministro de educación nacional. Tomo I*. Bogotá, D.E: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1963b). *Una política educativa para Colombia*. Bogotá, D.E: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educacion Nacional. (1965a). *Memoria del ministro de educación nacional. Tomo I, 1964*. Bogotá: Duplicaciones Mineducación.

- Ministerio de Educación Nacional. (1965b). *Memoria del Ministro de Educación. Tomo II*. Bogotá, D.E: Duplicaciones Mineducación.
- Ministerio de Educación Nacional. (1966). *Programa de desarrollo para la educación en Colombia*. Bogotá: Duplicaciones Mineducación.
- Ministerio de Educación Nacional. (1972a). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1972b). *Planes y programas de estudio (Primera parte). Institutos Nacionales de Educación Media*. Bogotá, D.C: ICCE.
- Ministerio de Educación Nacional. (1973). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1974). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1974). *Memoria del ministro de educación nacional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1977). *Memoria al Congreso Nacional. Hernando Duran Dussan. 7 de agosto de 1974 a 4 de febrero de 1977 (Vol. 1)*. Bogotá: Talleres litográficos del Ministerio de Educación Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (1978). *Memoria del ministro de educación nacional. Marzo 1977 - Agosto 1978. Rafael Rivas Posada*. Bogotá: Editorial del Ministerio Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación. (1971). *Estrategia y mecanismos para la ejecución de la política educativa*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Ministerio de Educación Nacional. Misión de Planeamiento de la Educación UNESCO, AID, BIRF. (1965). *Situación actual de la educación en Colombia*. Bogotá, D.E: Documento mimeografiado.
- Ministerio de Educación Nacional. Oficina de Planeación. (1984). *La educación media en Colombia: política, conceptos y perspectivas*. Bogotá: Documento mimeografiado.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (1961). *El Programa de la Alianza para el Progreso*. Bogotá, D.E: Imprenta Nacional.
- Molano, A., & Vera, C. (1983). La política educativa y el cambio social del régimen conservador a la república liberal (1903-1930). *Revista Colombiana de Educación*(11). doi:<https://doi.org/10.17227/01203916.5089>

- Naciones Unidas. Comisión Económica para América. (1957). *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia*. México D.F: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- Nannetti, G. (1941). *Memoria presentada al Congreso de 1941*. Bogotá : Imprenta Nacional.
- Nieto, A. (1964). *La segunda enseñanza y reformas de la educación*. Bogotá: Antares.
- Noguera, C. (2012). La reforma educacionista en Bogotá 1920-1936 ¿Instruir, educar o higienizar al pueblo? En *Historia de la educación en Bogotá. Tomo II* (págs. 46-66). Bogotá: IDEP.
- Ocampo, J. (1994). *Historia económica de Colombia* (4ta edición ed.). Bogotá: Fedesarrollo.
- Ocampo, J. (2002). Gabriel Betancourt Mejía: El gran reformador de la educación colombiana en el siglo XX. *Historia de la educación colombiana*, 5(5), 63-91.
- Organización Internacional del Trabajo. (1970). *Hacia el pleno empleo: un programa para Colombia*. Obtenido de Biblioteca Digital de la Universidad Nacional de Colombia: http://www.bdigital.unal.edu.co/266/102/hacia_pleno_empleo.htm#114c
- Palacios, M., & Safford, F. (2012). *Historia de Colombia. País fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Paris, G. (1951). Pasos hacia la libertad económica. *Revista del Banco de la República*, 716.
- Parra, R. (1977). *La expansión de la escolaridad en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) - Universidad de los Andes.
- Parra, R. (1996). *Escuela y modernidad en Colombia. Tomo I*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pécaut, D. (1988). *Crónica de dos décadas de política Colombiana*. Bogotá: Siglo XXI.
- Phillis, H. (1964). El capital humano un nuevo concepto dentro del desarrollo humano. *El correo una ventana abierta sobre el mundo*, 9-11.
- Pinilla, A. (2015). Sujetos y orden social en la política educativa de las primeras décadas del siglo XX. *Historia y Sociedad*(29), 43-60.
- Psacharopoulos, G., Vélez, E., & Zabalza, A. (1986). *Una evaluación de la educación media diversificada en Colombia*. Bogotá: Rojas Eberhard Editores Ltda.
- Quiceno, H., Obregón, J., & Vahos, L. (2004). La instrucción y la educación pública en Colombia: 1903-1997. En O. Zuluaga, & G. Ossenbach, *Modernización de los sistemas educativos Iberoamericanos. Siglo XX* (págs. 105-170). Bogotá: Magisterio.

- Ramírez, M., & Juana, T. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. *Borrador 379 del Banco de la República*. Obtenido de <https://www.banrep.gov.co/es/educacion-primaria-y-secundaria-colombia-el-siglo-xx>
- Ramos, H. (2012). *El intelectual católico del grupo Testimonio*. Medellín: I Congreso de Historia Intelectual de América Latina.
- Restrepo, C. (1972). *Orientación Republicana. Tomo I*. Bogotá: Banco Popular.
- Restrepo, H. (1988). La educación superior. En *El Colombiano. Historia de Antioquia* (págs. 369-378). Medellín.
- Reyes, A., & Gómez. (1979). *El papel y las posibilidades de la educación técnica. El caso de Colombia*. Bogotá.
- Rivera, B., & Forero, C. (2007). El papel de las asociaciones universitarias. El caso de la Asociación Colombiana de Universidades. *ASCUN*, 27-37.
- Rodríguez, J. (1987). Crisis ¿qué crisis? *Revista de educación*(283), 347-360.
- Rojas, D. (Septiembre-Diciembre de 2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Análisis político*, 91-124.
- Saavedra, R., Castro, L., Restrepo, O., & Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo*. Bogotá: Fundación Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Sáenz, E. (2002). *Colombia años 50. Industriales, Política y Democracia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Safford, F. (1989). *El ideal de lo práctico. El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – El Áncora Editores.
- Saldarriaga, O., Martínez, L., & Reyes, R. (2018). *¿Clásicos o Técnicos? El Bachillerato y la Enseñanza Secundaria en Colombia, 1903-1956*. Montevideo: XIII Congreso Iberoamericano de Historia de la Educación Latinoamericana.
- Sánchez, F., Quiróz, M., Reverón, C., & Rodríguez, A. (2002). Equidad social en el acceso y permanencia en la universidad pública. Determinantes y factores asociados. *Documento CEDE*.
- Sánchez, R. (1967). *Colombia-Planeamiento de la Educación*. Paris: UNESCO.
- Sánchez, R., & Collazos, O. (1995). *Galán y la educación*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- Santa Cruz, H. (1984). *Cooperar o perecer. El dilema de la comunidad mundial. Tomo I. Los años de creación 1941-1960*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Senado de la República. (1972a). *Anales del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Senado de la República. (1972b). *Anales del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Senado de la República. (1972c). *Anales del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Senado de la República. (1972d). *Anales del Congreso*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Sierra, F. (Junio de 2015). La política educativa colombiana en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). *Reflexión Política*, 17, 122-131.
- Silva, R. (1989). La educación en Colombia. 1880-1930. En *Nueva Historia de Colombia. Tomo IV*. Bogotá: Planeta Colombiana Editorial.
- Southwell, M. (2011). La educación secundaria en Argentina. Notas sobre la historia de un formato. En G. Tiramonti, *Variaciones de la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media* (págs. 35-70). Buenos Aires: FLACSO y Homo Sapiens.
- Suarez, D. (1971). *Proyecto de Ley por el cual se dicta el Estatuto General de Educacion y pliego de modificaciones propuesto*. Bogotá: Senado de la República.
- Tenti, E. (2003). *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Buenos Aires: Fundación OSDE-IIPE-UNESCO- Editorial Altamira.
- Testimonio. Una Voz de simples católicos. (1947). Posiciones. *Testimonio. Una Voz de simples católicos*(1), 3-6.
- Toledo, Á., Niño, A., Buriticá, C., Díaz, D., & Bueno, L. (1978). Concentraciones de desarrollo rural - CDR: Un caso de transferencia. *Revista Colombiana de Educación*, 81-91.
- Triana, A. (2010). Escuelas normal rural, agropecuaria y de campesinas en Colombia: 1934-1974. *Revista Historia de la Educación Colombiana*(13), 203-230.
- Turbay, C. (2006). Educación media rural, perspectivas en clave histórica. *Revista Colombiana de Educación*(51). doi:<https://doi.org/10.17227/01203916.7686>
- UNESCO. (1962). *La Educación Media en América Latina*. Chile.
- UNESCO. (1985). *UNESDOC Biblioteca Digital*. Recuperado el 2020, de Election of members of the Executive Board: Curriculum Vitae, Mr Aurelio Caicedo Ayerbe (Colombia): <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000153145>
- Universidad Pedagógica Nacional. (1976). *Normas reorgánicas del sector educativo*. Bogotá: Separata de "Documentación Educativa".
- Uribe, J. (1926). *Política Instruccionista*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Uribe, J. (1927). *La Ley Orgánica. Exposición de motivos*. Bogotá: Imprenta Nacional.

- Urrutia, M., Caballero, C., & Vélez, C. (2009). *Cincuenta años, Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá: Editorial Norma.
- Vélez, E., & Rojas, C. (1989). *Bachilleres colombianos. Aspiraciones y logros*. Bogotá: Instituto SER de Investigación.
- Vélez, E., & Troughón, P. (1983). Logros educativos del bachiller colombiano: el caso de la cohorte de 1978. *Revista Colombiana de Educación*(12). doi: <https://doi.org/10.17227/01203916.5095>
- Vera, C. (1986). Notas para un análisis de la política educativa de López Michelsen 1974-1978. *Revista Colombiana de Educación*(17). doi:<https://doi.org/10.17227/01203916.5139>
- Villamizar, J. (2012). La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970. *Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título Ph. D en Historia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Viñao, A. (2002). *Sistemas educativos, culturas escolares y reformas. Continuidades y cambios*. Madrid: Ediciones Morata.
- Yepes, J. (1926). *La reforma educacionista*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Zúñiga, M. (1979). Neutralidad ideológica o determinación social en la planeación educaiva? *Revista Colombiana de Educación*(3). doi: <https://doi.org/10.17227/01203916.4987>
- Zúñiga, M., León, J., & Salazar, G. (1978). Institutos Nacionales de Educación Media Diversificada, INEM. En *Transferencia de tecnología educativa en Colombia* (págs. 127-138). Bogotá: MEN, OEA, COLCIENCIAS.
-