

# Logros y retos de la gestión pública educativa en la enseñanza primaria y secundaria en Colombia: una trayectoria bicentenaria\*

Achievements and Challenges of Public Management in Primary and Secondary Education in Colombia: A Bicentennial Journey

**Henry Bocanegra Acosta\*\***

*Universidad Libre*

henry.bocanegraa@unilibre.edu.co

**Rodrigo Torrejano Vargas\*\*\***

*Corporación Universitaria Republicana*

rtorrejano@gmail.com

## Resumen

El presente artículo adelanta un ejercicio académico en torno a la política pública educativa para primaria y secundaria adelantada por el Estado durante doscientos años y un poco más de vida republicana, concentrándose en las variables de los objetivos, la cobertura y la calidad. Con

---

Fecha de recepción: 30 de septiembre de 2019.

Fecha de aceptación: 11 de noviembre de 2019.

\* Para citar este artículo: Bocanegra, H. y Torrejano, R. (2019). Logros y retos de la gestión pública educativa en la enseñanza primaria y secundaria en Colombia: una trayectoria bicentenaria. *Diálogos de Saberes* (51), 101-115. Universidad Libre (Bogotá). DOI: <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.51.2019.5866>.

Artículo en colaboración producto de la investigación desarrollada por los autores, quienes contribuyeron con la consecución e interpretación de la información y con las elaboraciones teóricas y conceptuales con sus grupos y proyectos de investigación institucionales: “Derechos, movimientos sociales y políticas públicas”, del Grupo de Investigaciones Sociojurídicas (GISJ) del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad Libre, sede principal, y “Política pública, identidad y representaciones sociales de las profesiones en Colombia en el marco de la vida republicana, siglos XIX y XX, del grupo Derecho Público y Sociedad de la Corporación Universitaria Republicana, Bogotá, D. C.

\*\* Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Especialista y magíster en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Magíster en Educación y abogado de la Universidad Libre. Licenciado en Ciencias de la Educación (especialidad en sociales). Docente investigador del GISJ de la Universidad Libre. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7623-7483>. Correos electrónicos: henrybocanegra1992@yahoo.es y henry.bocanegraa@unilibre.edu.co

\*\*\* Magíster en Historia de la Universidad Externado de Colombia. Licenciado en Ciencias Sociales de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Docente investigador de la Corporación Universitaria Republicana. Correo electrónico: rtorrejano@gmail.com

este fin, se examinaron fuentes primarias y secundarias, desde instituciones del Gobierno hasta personajes públicos interesados en el tema, que trataban la preocupación de crear una política de educación sólida y pertinente, que llegara al mayor número posible de hogares y que estuviera en sintonía con el diseño de una mecánica cultural, social e ideológica propia de una nación liberal y democrática que estaba insertándose en el capitalismo.

La explicación de toda esta trayectoria histórica se encuentra dividida en tres partes. La primera de ellas aborda el ciclo independentista, comprendido entre 1810 y 1821, en el que se destaca el ingente esfuerzo de los criollos ilustrados por sentar los cimientos de un sistema de educación en medio de la inestabilidad política de la coyuntura. La segunda parte va entre la expedición de la Ley del 6 de agosto de 1821 y del Decreto 429 del 20 de enero de 1893, ambas normas concebidas a partir de la búsqueda de una fórmula estructural adecuada para forjar una educación útil y de calidad. La tercera y última parte abarca el siglo XX, desde la Ley 39 de 1903 hasta la promulgación de la Ley 115 de 1994 y los efectos de esta última hasta el momento presente.

**Palabras clave:** educación, calidad, cobertura, bicentenario

## Abstract

This article carries out an academic exercise around the public policy for primary and secondary education that has been implemented by the Republic for over 200 years. It focuses on the variables of objectives, coverage and quality, which are examined from primary and secondary government sources and public figures interested in the subject. Under such policy, education was intended to reach the largest possible number of people and to be solid, relevant, and in tune with the cultural, social and ideological dynamics that characterized a liberal, democratic nation entering capitalism.

The explanation for all this historical path is divided into three parts. The first one deals with the independence period between 1810-1821, highlighting the enormous effort made by enlightened Criollos to organize the foundations of an educational system amid the political instability of the time. The second part takes place between the enactment of a law on August 6, 1821 and Decree 429 of January 20, 1893, conceived from the search for the appropriate structural formula to build a useful quality education. The third and last part covers the 20th century, from Law 39 of 1903 until the promulgation of Law 115 of 1994 and its effects to this day.

**Keywords:** education, quality, coverage, bicentennial.

## Problema de investigación y estrategia metodológica utilizada

La pregunta que orientó el ejercicio de indagación y síntesis que se plasma en este documento es la siguiente: ¿cuáles fueron los principales retos y objetivos de la gestión pública educativa colombiana en la enseñanza primaria y secundaria desde la independencia hasta principios del siglo XXI?

## Metodología

La investigación se adelantó mediante la combinación de los preceptos del colectivismo y el individualismo metodológico. Con esto se obtiene la configuración de un marco explicativo en el que converge la caracterización de la estructura económica, social y política de un país, además de los grandes trazos que dentro de ella precipitan algunos destacados personajes de la sociedad nacional con miras a la modificación de dichas estructuras en un momento histórico determinado.

Lo anterior supone que la investigación acogió, por un lado, las orientaciones del estructuralismo —enmarcado en el colectivismo metodológico y la explicación de un conjunto de ideas a la luz de la historia de las mentalidades—, y, por el otro, la explicación racional de la conducta intelectual de los individuos —asumida por el individualismo metodológico—, para evidenciar que los fenómenos estructurales se estudian, en palabras de Foucault, como un sistema transformable, sin pasar por alto que los cambios de ritmo y la intensidad de los cambios de la estructura dependen del aporte del individuo.

## Resultados, hallazgos y nuevo conocimiento

### La educación básica y secundaria en el ciclo independentista

Entre el 20 de julio de 1810 —día de la conformación de la Junta Suprema del Reino de Nueva Granada, sujeta al Supremo Consejo de Regencia, como se estableció en el Acta del Cabildo Extraordinario de Santa Fe— y el 12 de julio de 1821, día de la expedición de la constitución de Colombia, los avatares políticos y militares dominaron la agenda pública de las respectivas autoridades. En medio de estos afanes hubo tiempo y espacio para pensar la cartografía de la educación nacional, por supuesto lejos de la meticulosidad de cualquier política pública, aunque cerca de la pintura teleológica consustancial con el diseño y la implementación de un proyecto educativo acorde con los requerimientos y las expectativas del imberbe Estado republicano.

Es imprescindible acotar que la cartografía de la educación nacional era apenas el esbozo de un decálogo de intenciones programáticas asociadas con el apuntalamiento de los cimientos sociales y culturales de un Estado nacional en gestación que permanecía en estado de zozobra ante los esfuerzos de reconquista del moribundo imperio español (Lynch, 1987; Torrejano, 2010; Véliz, 1984) y la pugnacidad política interna de los primeros dirigentes.

En procura del apuntalamiento de los cimientos sociales y culturales de la disímil población de las diferentes y dispares regiones y subregiones de la geografía nacional —en las que los líderes republicanos, por ejemplo, tuvieron todavía que lidiar con la absorción de la idea de conservar los lazos de dominación colonial imperante entre la gente de varias regiones—, el escenario educativo adquirió por mérito propio una relevancia inmediata y mediata imponderable. La razón de esto estriba en el axioma de apoyarse en el andamiaje de un potencial sistema

público de educación para influir en el abatimiento de ideas prohispanicas y monárquicas y en la oxigenación de la atmósfera republicana y liberal en la que se reprodujera una generación de ciudadanos democráticos, con todas las vicisitudes que acarrearía su aclimatación en el imaginario nacional.

Este sesgo abiertamente ideológico y político adjudicado a la megatarea de poner en marcha un sistema educativo nacional era entendible en el sentido de armonizar, hasta donde fuera posible, el presente histórico de la época con el anhelo del futuro que nace con la erección de un Estado nuevo, la afirmación de una naciente ideología y la confección de un individuo ignoto. Esta formulación salta a la vista en varias de las constituciones provinciales expedidas entre 1811 y 1813. Para empezar, los constituyentes del Estado de Cundinamarca fueron los primeros en dibujar los objetivos estratégicos de la educación de su gente en armonía con tres principios innegociables: la formación de ciudadanos en lugar de súbditos —lo que nos recuerda uno de los tantos propósitos de los revolucionarios franceses de 1789 (Hobsbawm, 2009; McPhee, 2013; Soboul, 1994)—, el fortalecimiento de las creencias católicas —“los objetos de la enseñanza de estas escuelas serán leer, escribir, dibujar, los primeros elementos de la geometría y, antes que todo, la Doctrina Cristiana y las obligaciones y los derechos del ciudadano, conforme a la constitución” (Pombo y Guerra, 1986, tomo I, p. 370)— y la enseñanza de las ciencias naturales con miras a la consecución del desarrollo económico. En idéntica tónica a la de los constituyentes cundinamarqueses, sus pares tunjanos en ningún momento dudaron en homologar esta propuesta, como se lee en la sección sexta de su carta constitucional, en la que se declara: “En todos los pueblos de la provincia habrá una escuela en la que se enseñe a los niños a leer, escribir, contar, los primeros rudimentos de nuestra santa Religión y los principales derechos y deberes del hombre en sociedad” (Pombo y Guerra, 1986, tomo I, p. 457). Por su parte, los constituyentes antioqueños replicaron el procedimiento en el título noveno de su carta magna expedida en 1812. Allí acogieron los principios anotados, según se observa a continuación, no sin sentirse un aire más dramático y práctico en su planteamiento:

Una de las primeras obligaciones de la Legislatura y magistrados que haya en los futuros periodos de esta república será cuidar que la buena educación, las ciencias y las virtudes públicas y religiosas se difundan generalmente por todas las clases del pueblo y para que sus individuos sean benéficos, industriosos y frugales; para que todos los ciudadanos conozcan sus derechos, amen la patria con libertad y defiendan hasta la muerte los inmensos bienes que con ella se han adquirido. (Pombo y Guerra, 1986, tomo I, p. 525)

Los cartageneros, por su parte, también en sintonía con los principios ya mencionados, fueron más allá y listaron los resultados que inexorablemente vendrían con la educación impartida, entre ellos los siguientes: el aborrecimiento de cualquier forma de tiranía, la obediencia de las normas liberales y el facilitamiento de la movilidad social. Adicionalmente, incluyeron el fomento de la educación femenina, según se ve en esta directriz: “Se recomienda (...) la fundación de escuelas para ambos sexos” (Pombo y Guerra, 1986, tomo 2, p. 160).

## Educación en el siglo XIX: profundización de una tendencia

Con la certeza del campo abierto para edificar el proyecto político de Estado nación con la tutela de la liturgia liberal y democrática, la educación nunca estuvo fuera de la mira de la gestión pública de los gobiernos decimonónicos —bien se tratara de liberales o conservadores (distinción que se hace a partir de la mitad del siglo XIX)—, aunque sí estuvo supeditada a los permanentes apuros fiscales, dado que buena parte del dinero público terminaba en manos de los acreedores externos en forma de pago de la amortización y los servicios de la deuda estatal (Junguito, 2010).

La filosofía educativa durante el transcurso del siglo XIX, desde la Ley del 6 de agosto de 1821 hasta el paquete de reformas tendiente a reorganizar la instrucción pública liberado durante el periodo de la Regeneración —Decreto 595 del 9 de octubre de 1886, Ley 89 del 7 de noviembre de 1888, Ley 89 del 9 de diciembre de 1892, Decreto 1238 del 1.º de enero de 1982, Decreto 349 del 31 de diciembre de 1892 y Decreto 429 del 20 de enero de 1893 (Torrejano, 2015)—, apuntó hacia la tonificación del esquema posindependentista de forjar la ética ciudadana y templar el celo religioso. El plan era alentar la simbiosis entre estos dos aspectos en pos de la figura del ciudadano creyente.

En este sentido, la incipiente clase política ilustrada se convenció de imprimirle a la educación colombiana la neurálgica función de servir como dispositivo vehicular para modelar un arquetipo social acorde con una “sociedad civilizada”, a imagen y semejanza de ciertos pueblos pertenecientes a la cultura de Europa Occidental. No cabe duda de que la educación, a manera de artilugio modernizador, era la llave mágica del adelanto, según pensaba Mariano Ospina Rodríguez, fundador del Partido Conservador. Él afirmó que “la civilización absoluta, la civilización perfecta, sería la reunión de instrucción, moralidad y riqueza en sumo grado (...); llamamos sociedad civilizada a la que aventaja a otras en instrucción, moralidad y riqueza” (Molina, 1884, p. 59).

En sintonía con el sueño político de construcción de una sociedad civilizada, el mismo autor abogó, junto con Rufino Cuervo, para que el entendimiento de la ética ciudadana acogiera mucho más que el juego de derechos y deberes, teniendo en cuenta la presentación y acogida de virtudes laicas y religiosas propias del diálogo y la concertación, en pos de un ambiente de orden en el que las discrepancias pudieran dirimirse de manera pacífica y nunca más a través de la guerra o de procesos revolucionarios (los autores hacían alusión al ascenso al poder de los jacobinos en Francia). En este sentido, el discurso por la ética ciudadana invitaba al uso racional y sopesado de la libertad y otros derechos, condiciones de desarrollo de una sociedad ordenada, respetuosa de la autoridad y profundamente creyente. Esta última cuestión se refrendó por parte del Gobierno conservador de Rafael Núñez en la década de 1880 —como lo evidencia el Decreto 544 de 1888— al ordenar que la educación se “organice y dirija en conformidad con los dogmas y la moral de la Religión Católica, y que la enseñanza religiosa sea obligatoria en tales centros, y se observe en ellos las prácticas piadosas de la Religión Católica” (p. 1).

En otro frente, el Estado colombiano, desde el periodo de la Gran Colombia, estuvo empeñado en dedicarle tiempo y dinero a dos asuntos trascendentales y complementarios relacionados con la educación: la cobertura y la calidad. Llegar al mayor número posible de hogares en buena parte del territorio nacional fue, sin duda alguna, una prioridad de todos los gobiernos. La carrera en pos de la escolarización básica de la niñez (primaria) alimentó la gestión pública; la Ley del 6 de agosto de 1821 consagró que “habrá por lo menos una escuela de primeras letras en todas las ciudades, villas, parroquias y pueblos que tuvieran cien vecinos y de ahí arriba” (Codificación Nacional, 1924, p. 27). En 1825, el país tenía 200 escuelas y en el término de 13 años había 1060 (Urrutia, 1979). En promedio, cada año entraron en funcionamiento 66 nuevas escuelas, incremento que fue de la mano con el número de niños y niñas matriculados, el cual subió de 17 010 a 21 501 (Urrutia, 1979).

Para mediados del siglo XIX, las cifras de primaria revelan que en el año 1850 teníamos 1119 escuelas con 28 821 estudiantes, lo cual indica que la relación entre los niños matriculados y el total de la población era de 1,57 %. A finales del siglo, en 1898, el país contaba con 2149 escuelas, a las que asistían 117 941 alumnos, es decir, una relación del 2,83 % entre los matriculados y el total de la población (Ramírez y Salazar, 2010), “lo que indica que los logros en materia educativa fueron muy pobres en ese periodo. Países como Argentina consiguieron en solo 20 años triplicar este indicador al pasar de 2,5 % en 1870 a 7,1 % en 1890” (Ramírez y Salazar, 2010).

En cuanto a la calidad, debemos señalar que la información disponible arroja un balance negativo. A diferencia del momento presente, en aquellos años no se contaba con pruebas estandarizadas nacionales e internacionales que arrojaran resultados medibles de las competencias y los conocimientos de los estudiantes en ciertas áreas académicas. La calidad era difícil de precisar y se establecía a partir de otros “índices”, en particular, alrededor del despliegue generalizado del método memorístico de enseñanza y de la deficiente formación académica de los docentes.

Para tratar de contrarrestar la dolencia, el tratamiento consistió en formar mejores profesores de primeras letras con la fundación de escuelas normales públicas. El primer esfuerzo gubernamental en este sentido se dio en la Gran Colombia a través de la Ley 16 de 1822, en la que se ordenó construir escuelas normales en Bogotá, Caracas y Quito. Más adelante, el Gobierno de Pedro Alcántara Herrán ofreció la Ley del 26 de junio de 1842, que creó en cada capital de provincia una escuela normal. Finalmente, el Gobierno radical de Eustorgio Salgar adelantó gestiones alrededor del establecimiento de escuelas normales en las capitales de los estados (Torrejano, 2012a, 2012b), como quedó referido en el artículo 132 del Decreto del 1.º de noviembre de 1870: “Establécese en la capital de cada Estado, con excepción del de Cundinamarca, una escuela normal con el objeto de formar maestros idóneos que regenten las escuelas elementales y superiores” (Decreto 1, 1870); al frente de las cuales estuvo una misión de pedagogos alemanes.

Otra parte del tratamiento oficial contra la baja calificación de la educación y los educadores fue la adopción de cierto método de enseñanza para debilitar la estrategia memorística imperante. En la Gran Colombia, sería el método lancasteriano; en la década de 1880, sería el método de Pestalozzi, protocolizado en el reglamento para las escuelas primarias publicado en diciembre de

1886, y, en los años noventa —exactamente en julio de 1893—, el ministro de Instrucción Pública, Liborio Zerda, firmó el nuevo reglamento de escuelas públicas sugiriendo ya no solamente un método, sino varios: el socrático, el erotemático, el analítico y el de conversación, como consta a continuación:

El método socrático consiste en hacer hábiles preguntas al discípulo para conducirlo a descubrir por sí mismo la verdad (...). El método por puntos y preguntas, llamado también erotemático, consiste en considerar y explicar por puntos una cuestión y examinar, luego, por medio de preguntas claras y sencillas (...). El método por conversación consiste en exponer al maestro sus opiniones y guiar a los alumnos para que expongan las suyas... Métodos analítico y sintético (...), se puede descomponer un todo en sus partes o reunir las partes para componer el todo. (Zerda, 1893, pp. 16-17)

### **Educación en el siglo XX: la constancia vence lo que la dicha no alcanza**

El albor del siglo XX trae consigo una nueva reglamentación de la educación primaria y secundaria, con la expedición de la Ley 39 de 1903 y el Decreto 491 de 1904, durante el Gobierno conservador de José Manuel Marroquín, que básicamente fortalecía los fundamentos programáticos esbozados desde la independencia y a lo largo de la totalidad del siglo XIX, entre ellos la formación de la ética ciudadana y una cultura democrática custodiada por el dogma católico —tal vez la cuota de novedad corrió por cuenta del impulso que se le confirió a la enseñanza de la educación física—. Así continuaron las cosas hasta la reforma educativa de la década del noventa del siglo XX, con la expedición de la Ley 115 de 1994 (Gobierno liberal de César Gaviria Trujillo), cuando la delimitación teleológica del sistema educativo expuso una faceta mucho más compleja.

Ahora la ley refleja casi un siglo de desarrollo histórico. Es un cuerpo robusto de propósitos que recoge dinámicas que responden a varios factores, como la mayor integración a la economía y a la sociedad mundial, la adecuación a un sistema político de democracia participativa, el perentorio deseo de una sociedad en paz y el impostergable ensamble de las piezas para la vida de una cultura de la diversidad y cuidado del medio ambiente, entre otros.

Además, esta cartografía teleológica trajo otra nota de innovación —al menos enunciada de forma explícita— por cuenta de la inclusión del prurito de auspiciar la generación de “los conocimientos científicos y técnicos más avanzados (...) mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber”, sumándole “el desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de vida de la población” (Ley 115, 1994, art. 5). Esta preocupación entona perfectamente con las aspiraciones gubernamentales de progreso en la calidad de la educación y con un viejo anhelo del sindicalismo docente colombiano planteado en numerosos petitorios, incluso antes de la fundación de la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) en 1958 (Bocanegra, 2015a, 2015b).

Ahora, en cuanto a cobertura y calidad en el siglo XIX, empezaremos por señalar que, en el primer asunto, la relación entre el número de alumnos matriculados en primaria y la población total arrancó el siglo con un 3,5 %, subió al 6 % al inicio de los años treinta, se quedó en el 7 % en la década del cincuenta y cerró el siglo con el 12 % (Ramírez y Téllez, 2007). “De esta manera, Colombia entró a la década de los ochenta con un satisfactorio nivel de cobertura de educación primaria (el 90 % de los niños entre 6 y 11 años tenía, en 1985, acceso a la primaria)” (OEI, s. f.). La tasa de escolaridad bruta (TEB) entre 1938 y 1950 permaneció constante, pues, “en promedio, solamente fue del 34 %” (Ramírez y Téllez, 2007, p. 489); en 1960, del 70 %; en 1970, del 100 %; a mediados de la década del noventa, del 110 %, y en 2004, del 114 % (Ministerio de Educación Nacional, 2004, p. 16). En 1960, la TEB en secundaria, básica y media era del 10 %; en la primera mitad de la década de 1970, por los linderos del 25 %; en la segunda mitad de los años 90, subió al 60 % aproximadamente; en los primeros cinco años del siglo XXI, fue cercana al 65 %, y en 2014, llegó a un 74 % (Ministerio de Educación Nacional, 2004, p. 16). Según Ramírez y Téllez (2007),

la relación de alumnos matriculados en secundaria [por] población total se elevó del 1 % en 1905 a más del 8 % a finales del siglo XX (...). Sin embargo (...), esta relación seguía siendo menor que la observada en otros países como Argentina y Brasil, que presentaban indicadores menores en los años setenta. (pp. 511-512)

Todos estos datos imprimen fuerza a la idea de que a partir de la última mitad del siglo XX hubo un avance significativo en términos de cobertura de la educación.

Respecto a la calidad, el siglo XX refleja las inquietudes y expectativas del siglo XIX. En las primeras tres o cuatro décadas, hubo un inusitado interés en el tema; personalidades públicas como Luis López de Mesa, Gabriel Anzola Gómez, Miguel Jiménez, Agustín Nieto Caballero, Tomás Cadavid, Samuel Araújo y Tomás Rueda Vargas participaron en el debate nacional acerca de la identificación de las causas de la baja calidad de la educación y en el trazado de una agenda de alternativas. Los hallazgos pueden agruparse en tres modalidades. La primera de ellas puso énfasis en el componente docente; la segunda, en el módulo biológico (mezcla racial), y la tercera, en el componente de financiación (Torreano, 2015).

*Grosso modo*, daremos algunas puntadas de las dos primeras modalidades. El componente docente abordó subtemas relacionados con la ausencia de vocación profesional, el deterioro de la formación normalista, la inexistencia de reconocimiento de la profesión docente y los bajos sueldos. Todo esto puso un enorme manto de duda entorno a la calidad de los profesores en ejercicio, según deja traslucirlo el pormenorizado informe que rindió la inspección seccional de la segunda zonal escolar del departamento de Bolívar en 1926: “Adjunto va un informe de carácter privado sobre la opinión que me merece el personal docente de esta zona, el que, en sentido pedagógico, deja bastante que desear. Maestros y maestras hay que desconocen la pedagogía en absoluto” (Carvajal, 1926, p. 96). En este informe, dicho sea de paso, se acota algo sumamente interesante y novedoso frente al pobre desempeño docente: la falta de interés que personas de mejor talento y preparación académica experimentaban por la actividad pedagógica, en vista de su bajo o



inexistente atractivo pecuniario y social, según leemos en el siguiente reporte de las autoridades educativas del departamento del Huila:

Con sueldos de diez y ocho y de veintiún pesos en las escuelas alternadas y en las rurales, y de treinta y treinta y cinco en las urbanas, es de todo punto imposible conseguir personal docente idóneo, y no habiéndolo, claro está que la calidad de la enseñanza tiene que ser en extremo deficiente y que esto basta y sobra explicar por qué una gran cantidad de niños que se matriculan no vuelven a las escuelas después de algunas semanas de asistencia. (Ministerio de Instrucción Pública, 1920, p. 78)

Aun así, gente del talante de Rafael Bernal Jiménez y Tomás Cadavid Restrepo se empeñaron en sacar adelante la misión de fundar una facultad de educación en la que se matricularan jóvenes de mente abierta y brillante, seleccionados por concurso “entre los más capacitados de los maestros graduados de los departamentos o de los jóvenes bachilleres” (Bernal, 1949, p. 46).

El componente biológico, en el que jugó un destacado papel el médico boyacense Miguel Jiménez López, enmarcado en el discurso científicista de la eugenesia, dio cuenta del pobre desempeño escolar asociándolo con la endeble salud de la juventud por condiciones de vida malsana, enfermedades y la “depresión del producto humano”, como se lee en este fragmento:

Lejos de modificar la opinión que sobre esta materia he expuesto en otras ocasiones, un estudio más detenido de la cuestión me permite hoy ratificarme en esta aserción: nuestro país presenta signos indudables de una degeneración colectiva, degeneración física, intelectual y moral. (Jiménez, 1920, p. 9)

Frente a esto, Jiménez (1920) propuso la solución definitiva: la “infusión de sangre fresca y vigorosa en nuestro organismo social” (p. 73), que no era nada diferente a promover la inmigración de “sangre blanca, bien escogida (...) que iría ahogando poco a poco la sangre aborigen y la sangre negra (...) que son elemento permanente de atraso y de regresión en nuestro continente” (pp. 74-75).

Medio siglo después de todas estas disquisiciones, el sustrato de la problemática de la calidad educativa siguió vivo. Resulta que el mejoramiento de la calidad de la educación es vital porque va más allá de cuestiones abstractas; se entronca con el requerimiento de desarrollo económico y distribución de riqueza en nuestro país, donde “cerca de la tercera parte de la población (32,7% en el año 2012) sigue siendo pobre al tiempo que el país se mantiene como uno de los más desiguales de América Latina” (Delgado, 2014, p. 2).

Para los años noventa, el propósito de elevar la calidad de la educación conduce a la formulación de un plan estratégico emanado del Departamento Nacional de Planeación (DNP), con dirección al Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), basado en tres pilares: 1) la reforma de la organización del sistema educativo, 2) el perfeccionamiento de la capacitación profesional docente y 3) el montaje de un sistema nacional de evaluación y control. En el primer pilar, el DNP trazó como metas el establecimiento en todas las escuelas del grado cero, “desestimular la doble jornada en los colegios y escuelas públicas en los sitios donde las coberturas sean completas”

(DNP, 1991, p. 34) e integrar la primaria y la secundaria en planteles únicos. En el segundo pilar, buscó capacitar a los docentes de las escuelas rurales en la metodología de la “escuela nueva”, y a los docentes de las zonas urbanas, en renovación curricular, con especial atención a que en las aulas se promovieran “actividades de aplicación de conocimientos y de apropiación del desarrollo tecnológico” (DNP, 1991, p. 43). Además, se buscó amparar la reestructuración de las normales y las facultades de educación y auspiciar la consolidación de comunidades académicas y científicas. En el tercer pilar, el Gobierno se la jugaría con la organización de un sistema nacional de evaluación de la calidad “con base en pruebas cognitivas aplicadas a los estudiantes anualmente” (DNP, 1991, p. 32).

Para el inicio de la segunda década del siglo XXI, el mismo DNP traza los lineamientos de la política pública educativa nacional en el plan nacional de desarrollo 2010-2014 en pos de la calidad con estas tres directrices: 1) aumentar la jornada completa, 2) reforzar la enseñanza del inglés e 3) identificar y brindar apoyo a los estudiantes talentosos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2016b). En comparación con los objetivos del anterior plan nacional de desarrollo, lo que hubo fue un reforzamiento de sus directrices al insistir en extender la duración de la jornada escolar y en mejorar la infraestructura educativa (OCDE, 2018).

De todos estos temas de calidad, el que nos parece que ha captado buena parte de la atención nacional es el sistema de evaluación de la calidad en vista de su relación directa con los diversos factores que juegan en su realización (infraestructura, recursos, idoneidad docente, jornada escolar, facultades de educación, contexto socioeconómico, etc.). El diseño y la aplicación de pruebas estandarizadas de aptitud cognitiva internas<sup>1</sup> muestran que “durante la última década la calidad de la educación en Colombia ha avanzado en algunos aspectos pero mantiene rezagos importantes en otros” (Delgado, 2014, p. 17). Hay que tener presentes

los resultados de las pruebas Saber desarrolladas por el Icfes para medir las competencias de los estudiantes en los ciclos de educación básica y media (grados 5, 9 y 11) en las áreas de lenguaje y matemáticas. Entre los años 2002 y 2009, las pruebas Saber 5 muestran mejoras en las dos áreas, mientras que en las pruebas saber 9 se registra una disminución significativa. Las pruebas Saber, por su parte, muestran un descenso en lenguaje pero mejoras en matemáticas. (p. 17)

<sup>1</sup> Las Pruebas Saber, inicialmente para estudiantes de tercero, y posteriormente (2002 y 2003) de quinto y noveno, enfocadas en “las competencias básicas que han desarrollado los estudiantes (...) en las áreas de lenguaje y matemáticas”, y las Saber 11, compuestas por cinco pruebas: lectura crítica, matemáticas, sociales y ciudadanas, ciencias naturales e inglés, cuyo objetivo es “comprobar el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes que están por finalizar la educación media” (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior [Icfes], 2019)— y externas —las pruebas PISA (por sus siglas en inglés: Programme for International Student Assessment), para “conocer el nivel de habilidades lectoras, científicas y matemáticas que han adquirido los estudiantes de 15 años de edad, las cuales son necesarias para vivir plenamente en una sociedad” (Ministerio de Educación Nacional, s. f.), elaboradas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que evalúa cada tres años, desde el 2000, a estudiantes de 15 años de varias decenas de países con miras a ayudar a los gobiernos a configurar su política educativa.

De otro lado, la prueba PISA revela que hubo progreso en todas las áreas examinadas entre 2006 y 2015. En matemáticas, se pasó de 370 puntos en 2006 a 390 en 2015; en ciencias, de 385 a 416, y en lectura, de 388 a 425 (OCDE, 2016a). No obstante, Colombia se mantiene entre los países con más bajo desempeño: “En la prueba PISA de 2009, entre los 65 países participantes, Colombia ocupó el puesto 58 en matemáticas, 52 en lectura y 54 en ciencias, ubicándose por debajo de países como Chile, México y Uruguay” (Delgado, 2014, p. 18). En la prueba de 2015 (a la fecha de elaboración del artículo no se conocían resultados de la prueba de 2018), Colombia ocupó en promedio el puesto 57 en una lista de 72 países, por debajo de Argentina, Chile, Uruguay y Costa Rica (tabla 1), lejos del resultado de Singapur, país que ocupó el primer puesto con puntajes de 556 en ciencias, 535 en lectura y 564 en matemáticas, cuando la media de la OCDE en la primera y segunda áreas fue de 493, y en la tercera, de 490 (OCDE, 2016a) (tabla 2).

**Tabla 1.** Puntajes promedio en las pruebas PISA, 2006-2015

País	Matemáticas				Ciencias				Lectura			
	2006	2009	2012	2015	2006	2009	2012	2015	2006	2009	2012	2015
Colombia	370	381	376	390	385	413	403	416	388	402	399	425

Fuente: Delgado (2014) y OCDE (2016a)

**Tabla 2.** Puntajes de las pruebas PISA de 2015 por países de Suramérica

País	Matemáticas	Ciencias	Lectura
Argentina	456	475	475
Chile	428	447	459
Uruguay	418	435	437
Perú	387	397	398

Fuente: OCDE (2016a)

En medio de estos resultados, permanece el debate —álgido, por cierto—, movido por quienes desde el gremio docente y la academia controvierten la pertinencia de las pruebas estandarizadas y defienden la posición que canta que estas no son los instrumentos apropiados para diagnosticar la calidad de la educación nacional, argumentando que hay que tener en cuenta las precarias circunstancias socioeconómicas concretas de la mayoría de estudiantes evaluados en Colombia en comparación con las boyantes circunstancias de los jóvenes de los países más ricos y avanzados del mundo entero, además del exiguo porcentaje del PIB que se invierte en educación en Colombia frente a los países más añejos de la OCDE.

La educación colombiana demanda de unos desarrollos que permitan colocarla a tono con los retos y requerimientos productivos y la consolidación del proceso de paz que se firmó en

La Habana (Cuba) en 2017. Las políticas públicas sectoriales deben superar las perspectivas cortoplacistas, reconociendo “que en la gerencia educativa los procesos de gestión del cambio se fortalecen cuando cuentan con criterios claros de innovación y apuestan por la sostenibilidad de las iniciativas” (Ospina, Burgos y Madera, 2017, pp. 188, 190). De otra parte, el hecho de apostarle a la paz como política de Estado y propósito nacional, después de varias décadas de conflictos armados internos, exige hacer de la escuela un escenario de formación para la paz y la convivencia ciudadana. Esta situación hace que sea necesario reflexionar sobre un asunto clave para el devenir histórico de Colombia: el papel que deberían asumir la escuela, los docentes y los directivos docentes y científicos en la construcción de una sociedad en transición del conflicto al posconflicto —claro está, desde la experiencia que le ha correspondido afrontar al país en el periodo actual (Moreno Trujillo, 2017)—. A pesar de los avances experimentados en estos doscientos años de vida republicana en materia de cobertura y calidad, subsisten problemas, deficiencias y talanqueras en los diferentes niveles y modalidades desde los cuales se organiza el sistema educativo colombiano. Por ejemplo, serios cuestionamientos se han realizado sobre los mecanismos de acceso a la educación superior y la financiación de las matrículas de los estudiantes colombianos a través del sistema financiero y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex). En el marco de las políticas públicas educativas, ha sido notorio “el impulso que han recibido los créditos educativos bajo el discurso de ser herramienta de democratización del sistema”, pero no sobran las evidencias desde las cuales resulta fácil cuestionar o refutar “la eficiencia de dicho mecanismo para lograr mayores niveles de equidad para la sociedad colombiana” (Blanco, 2014, pp. 139, 147-150).

## Conclusión

Doscientos años de vida libre y republicana en materia de política pública educativa nos advierten la longevidad de esta. Se puede ver cómo permanecen en el tiempo los objetivos estructurales; verbigracia: educación para la libertad, educación para la democracia, educación para el progreso, educación para la movilidad social, educación para la distribución de la renta, educación para todos y educación de calidad. También permanece la estrategia estructural de perfeccionamiento de los objetivos, a saber, el intento de destinar un poco más de recursos al sector educativo (en el largo plazo y a pesar de la controversia que desató la reforma del Sistema General de Participaciones a principios del siglo) y la constante búsqueda de alternativas de perfeccionamiento de la práctica pedagógica.

Desde luego, en estas constantes, el tiempo deja su imborrable huella. Los procesos de larga duración conversan con las circunstancias —en este caso, con las estrategias particulares de los distintos gobiernos a lo largo de dos siglos de historia—. La especificidad corre por cuenta de los retos que la dinámica económica, política, social, científica y tecnológica les imprima a la humanidad y a cada nación en el concierto de una cierta fase de desarrollo del capitalismo.

## Referencias

- Bernal, R. (1949). *La educación, he ahí el problema*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Blanco, J. (2014). Educación superior, crédito educativo y equidad en Colombia 1992-2011. *Diálogos de Saberes*, 40, 139-155. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.40.214>
- Bocanegra, H. (2015a). Educación y violencia. *Diálogos de Saberes*, 42, 45-61. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.42.183>
- Bocanegra, H. (2015b). *Sindicalismo, democracia y políticas públicas. El caso del sector educativo colombiano*. Bogotá: Universidad Libre.
- Carvajal, M. (1926). Reporte del Director de Instrucción del Departamento de Bolívar. *Revista de Instrucción Pública de Bolívar*, 1(8).
- Codificación Nacional. (1924). *Sala de Negocios Generales del Consejo de Estado, T.1*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Congreso de Colombia. (1870, 1.º de noviembre). Decreto Orgánico de Instrucción pública. [Decreto 1 de 1870].
- Congreso de Colombia. (1888, 14 de junio). Decreto sobre enseñanza y prácticas religiosas en los establecimientos de instrucción pública. [Decreto 544 de 1888].
- Congreso de Colombia. (1994, 8 de febrero). Ley General de Educación. [Ley 115 de 1994].
- Delgado, M. (2014). *La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1991). Plan de apertura educativa 1991-1994. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2518.pdf>
- Hobsbawm, E (2009). *La era de la revolución 1789-1848*. Barcelona: Crítica.
- Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes). (2019). Informe general del examen de estado de la calidad de la educación, Saber 11. Recuperado de <http://www2.icfes.gov.co/instituciones-educativas-y-secretarias/saber-11/informacion-de-la-prueba-saber11>
- Jiménez, M. (1920). *Los problemas de la raza en Colombia*. Bogotá: Linotipos El Espectador.
- Junguito, R. (2010). Las finanzas públicas en el siglo XIX. En A. Meisel y M. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 46-62). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Lynch, J. (1987). *Hispanoamérica 1750-1850: ensayo sobre la sociedad y el Estado*. Bogotá: Universidad Nacional.
- McPhee, P. (2013). *La revolución francesa, 1789-1799*. Barcelona: Crítica.
- Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). Prueba PISA 2018. Para qué sirve la prueba PISA. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-363486.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-363486.html?_noredirect=1)

- Ministerio de Educación Nacional. (2004). El desarrollo de la educación en el siglo XXI, informe nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.oei.es/historico/colombia/ibecolombia.pdf>
- Ministerio de Instrucción Pública. (1920). Memoria del Ministerio de Instrucción Pública al Congreso. Recuperado de [http://www.idep.edu.co/wp\\_centrovirtual/?page\\_id=2544](http://www.idep.edu.co/wp_centrovirtual/?page_id=2544)
- Molina, J. (1884). *Artículos escogidos del doctor Mariano Ospina Rodríguez*. Medellín: Imprenta Republicana.
- Moreno Trujillo, E. (2017). Educación, conflicto y posconflicto en Colombia. *Diálogos de Saberes*, 46, 125-142. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.46.2017.2578>
- OEI. (s. f.). 2. Evolución histórica del sistema educativo. Recuperado de <https://www.oei.es/historico/quipu/colombia/col02>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016a). PISA 2015. Recuperado de <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus-ESP.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016b). Revisión de políticas nacionales de educación. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787_recurso_1.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Revisión de recursos económicos: Colombia. Recuperado de <https://compartirpalabramaestra.org/publicaciones-e-investigaciones/otras-investigaciones/ocde-revision-de-recursos-escolares-colombia>
- Ospina, D. A., Burgos, S. y Madera, J. (2017). La gerencia educativa y la gestión del cambio. *Diálogos de Saberes*, 46, 187-200. <https://doi.org/10.18041/0124-0021/dialogos.46.1429>
- Pombo, M. y Guerra, J. (1986). *Constituciones de Colombia*. Bogotá: Banco Popular.
- Ramírez, M. y Salazar, I. (2010). El surgimiento de la educación en Colombia: ¿en qué fallamos? En A. Meisel y M. Ramírez (eds.), *Economía colombiana del siglo XIX* (pp. 419-469). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Ramírez, M. y Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria en el siglo XX. En J. Robinson y M. Urrutia (eds.), *La economía colombiana del siglo XX*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Soboul, A. (1994). *La revolución francesa*. Madrid: Tecnos.
- Torrejano, R. (2010). Las reformas económicas y políticas borbónicas: certeza e incertidumbre en una época convulsionada. *Revista Republicana*, 8, 93-108.
- Torrejano, R. (2012a). Educación a la carta: útil, pertinente y de calidad. La reforma de los años cuarenta del siglo XIX en Colombia. *Revista Republicana*, 12, 99-131.
- Torrejano, R. (2012b). La política pública en Colombia en el marco del periodo radical 1848-1870. *Revista Historia de la educación colombiana*. 15, 64-88

- Torrejano, R. (2015). *Historia de la educación en Colombia, un siglo de reformas 1762-1870*. Bogotá: Temis; Corporación Universitaria Republicana.
- Urrutia, M. (1979). *Cincuenta años de desarrollo económico colombiano*. Bogotá: La Carreta.
- Véliz, C. (1984). *La tradición centralista de América Latina*. Barcelona: Ariel.
- Zerda, L. (1893). Reglamento de las escuelas primarias. *Revista de Instrucción Pública*, 1(7), 3-33.