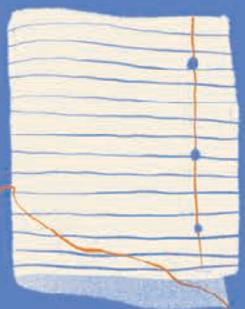


Educación y clases sociales en Colombia: un estudio sobre apartheid educativo

Mauricio García Villegas
Leopoldo Fergusson
Coordinadores



DOCUMENTOS 70

Dejusticia

DOCUMENTOS 70

Mauricio García Villegas

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica de Lovaina (Bélgica) y doctor honoris causa de la Escuela Normal Superior de París, Saclay (Francia). Se desempeña como profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia, como investigador de Dejusticia y como columnista del periódico El Espectador. Entre sus libros recientes están *La eficacia simbólica del derecho* (2014), *El orden de la libertad* (2017), *The Powers of Law* (2018), *Virtudes cercanas* (2019) y *Les vertus de mes amis* (2020).

Leopoldo Fergusson

Director del Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE) y Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes. Es economista con un Ph.D. del Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ha sido académico visitante en las Universidades de Harvard y Chicago y profesor visitante del MIT. Sus investigaciones se ocupan de la economía política del desarrollo económico, con estudios sobre la economía política de los medios de comunicación, las causas y consecuencias de la debilidad del Estado y el conflicto violento, y las desigualdades económicas entre países, regiones y personas, entre otros.

Educación y clases sociales en Colombia

Un estudio
sobre *apartheid*
educativo

Mauricio García Villegas

Leopoldo Fergusson

Coordinadores

DERECHOS DE IGUALDAD
HUMANOS DE SOCIO
ECONÓMICA

*documentos/*Editorial **Dejusticia**

García Villegas, Mauricio.

Educación y clases sociales en Colombia. Un estudio sobre apartheid educativo / Mauricio García Villegas, Leopoldo Fergusson.

- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2021.

164 páginas; gráficas; 24 cm. – (Documentos; 70)

ISBN 978-958-5597-95-2

1. Educación 2. Desigualdad 3. Apartheid educativo 4. Movilidad social 5. Historia de la educación. I. Tít. II. Serie.

© Dejusticia, 2021

Documentos Dejusticia 70

EDUCACIÓN Y CLASES SOCIALES EN COLOMBIA

Un estudio sobre apartheid educativo

ISBN: 978-958-5597-96-9 Versión digital

ISBN: 978-958-5597-95-2 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

info@dejusticia.org

<https://www.dejusticia.org>



Este texto puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Corrección de estilo: Alejandra Torrijos M.

Ilustración y diseño de cubierta: Elizabeth Builes

Preprensa: Diego Alberto Valencia

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital

Bogotá, D.C., agosto de 2021

Contenido

POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS.....	9
<i>Vivian Newman Pont</i> <i>Diana E. Guzmán Rodríguez</i>	
AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES.....	23
INTRODUCCIÓN.....	25
PRIMERA PARTE EDUCACIÓN E HISTORIA	
ENSAYO SOBRE HISTORIA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	37
<i>Mauricio García Villegas</i> <i>Libardo Gómez-Estrada</i>	
1. EDUCACIÓN Y MORAL RELIGIOSA	39
1.1 Bentham y la discordia entre los neogranadinos	41
1.2 Las disputas del medio siglo y el Olimpo Liberal	43
1.3 La Constitución de 1886 y la Regeneración	46
1.4 El regreso del liberalismo	50
2. EDUCACIÓN Y CLASE SOCIAL.....	55
2.1 Educación pública y movilización política	57
2.2 Nueva Constitución, nuevos retos y resultados mediocres	65
3. CONCLUSIONES	68

ESTUDIOS DE CASO	72
1. LA HISTORIA DE LAS ESCUELAS NORMALES	72
<i>Mauricio García Villegas</i>	
<i>Libardo Gómez-Estrada</i>	
2. LA DISPUTA POR LOS MANUALES ESCOLARES	81
<i>Mauricio García Villegas</i>	
<i>Libardo Gómez-Estrada</i>	
3. LA EDUCACIÓN EN ANTIOQUIA	
DURANTE EL OLIMPO RADICAL	87
<i>Julián Ramírez Trujillo</i>	
<i>Mauricio García Villegas</i>	
3.1 El decreto orgánico de instrucción	
pública de 1870 en Antioquia.....	87
3.2 La guerra de las escuelas	93

SEGUNDA PARTE

APARTHEID EDUCATIVO

DESIGUALDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA.....	99
<i>Leopoldo Fergusson</i>	
<i>Sergio Andrés Flores</i>	
1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PERSISTENCIA	
DE LA DESIGUALDAD EN EDUCACIÓN	99
2. DESIGUALDAD “DESDE	
LA CUNA HASTA LA TUMBA”	102
2.1 Primera infancia.....	102
2.2 Básica y media	105
2.3 Superior	116
2.4 Implicaciones de las	
diferencias en escolaridad.....	124
 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	 131
 REFERENCIAS.....	 139

POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS

COLECCIÓN DEJUSTICIA 2021

Vivian Newman Pont¹
Diana E. Guzmán Rodríguez²

“La gente se cansó de morir de hambre”, “porque en estos barrios la gente almuerza, pero no cena”, por eso, hoy salen a protestar como un ejercicio de dignidad y solidaridad... Así describen Efraín y Julián las movilizaciones de Puerto Resistencia, ese espacio entre barrios en Cali en el que convergen personas diversas, especialmente jóvenes, en una lucha colectiva contra las injusticias que perciben. María Camila, otra de las manifestantes, habla además de la falta de oportunidades, de educación de calidad y de empleo como factores fundamentales para entender las movilizaciones (Caracol Radio, 2021). Estos son algunos de los elementos comunes a las protestas que se tomaron Colombia desde el 28 de abril de 2021 y que a junio de 2021, cuando esta colección entró a imprenta, se convirtieron en un escenario de represión policial, que creó una crisis caracterizada por violaciones graves de los derechos humanos, decenas de muertos, más de cien desaparecidos y miles de heridos (Defensoría del Pueblo, 2021). Los reclamos de quienes protestan son múltiples, pero la pobreza y la desigualdad socioeconómica son protagonistas ineludibles del descontento social de la gente en las calles.

La pobreza y la desigualdad no son fenómenos nuevos en el país. Por el contrario, son problemas estructurales. En los últimos 30 años, Colombia ha sido uno de los países más desiguales de América Latina y el

-
1. Directora de Dejusticia.
 2. Subdirectora de Dejusticia y Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia.

mundo (Cepal, 2019, p. 22). Esto se ve reflejado, entre otros, en que el ingreso per capita promedio del decil más pobre de la población es de 54 mil pesos (15 dólares aprox.) y en el decil más rico es de 2.6 millones de pesos (694 dólares aprox). Esta desigualdad, como desarrollaremos más adelante, tiene consecuencias negativas en múltiples niveles. Por ejemplo, genera mayor polarización y afecta tanto la cohesión social como las tasas de crecimiento (Ostry y Berg, 2011). Esta enorme desigualdad resulta aún más problemática en un contexto como el colombiano, en el que los índices de pobreza son muy elevados. A 2019, el 35,7 % de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 9,6 % estaban en la extrema pobreza (DANE, 2021), es decir que no podían, entre otros, consumir las calorías necesarias para tener buenas condiciones de salud.

La crisis generada por el coronavirus en 2020-21 ha expuesto e incluso profundizado estos dos fenómenos. A pesar de los programas sociales desarrollados por el gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria del covid-19, en 2020 la pobreza monetaria aumentó 6,8 puntos porcentuales en relación con el año anterior, llegando al 42,5% de los colombianos (DANE, 2021). Además, un 30 % está en riesgo de caer en la pobreza. Hoy, 21,02 millones de personas viven en condiciones de pobreza y de ellas, 7,47 en extrema pobreza. Además, Colombia aumentó su coeficiente de Gini para el total nacional de 0,526 en 2019 a 0,544 en el 2020 (DANE, 2021).

Las razones que han llevado a la profundización de la pobreza y la desigualdad durante la pandemia son múltiples. Medidas de confinamiento y otras restricciones a la movilidad hicieron que los hogares que dependían de la economía informal (que representaban más del 60 % de los trabajadores) enfrentaran profundas restricciones para salir a trabajar, y que la clase vulnerable, es decir, aquella en riesgo de caer en pobreza monetaria, perdiera el empleo (DANE, 2021). En contraste, mientras miles de negocios cierran y se empobrecen, sin ahorros ni acceso a crédito o a capital humano, el proceso de acumulación de riqueza en las manos de una pequeña élite económica parece haberse fortalecido (World Economic Forum, 2020). Más allá de estas razones coyunturales, de fondo subyace la incapacidad que ha tenido nuestro Estado para redistribuir la riqueza. Esto se debe, entre otros factores, a la ausencia de suficientes redes de protección social del Estado central (v. gr. pensiones y prestaciones por desempleo) en una economía de altísima informalidad laboral, bajos niveles de gasto social, en especial en las regiones apartadas, y un gran fracaso

en la recolección y la distribución de impuestos (Busso y Messina, 2020). De hecho, las políticas del Estado no han permitido lograr caídas en la desigualdad, pues se han basado principalmente en impuestos indirectos, que son regresivos, y menos en un gasto social que permita redistribuir la riqueza (Monitor Fiscal, 2017).

¿Pueden los derechos humanos ayudar a enfrentar la pobreza y la desigualdad socioeconómica y mitigar sus efectos? Esta colección de textos, diversos tanto en sus temáticas como en sus metodologías, se articula en torno a la idea de que los derechos humanos tienen un potencial importante para pensar la transformación de una realidad social profundamente marcada por la pobreza y la desigualdad. Además de ofrecer una poderosa narrativa que contribuye a que distintos grupos sociales se articulen en torno al cambio y la justicia social, los derechos humanos brindan una perspectiva analítica que permite profundizar diversas dimensiones de estos fenómenos que suelen ser ignoradas en los análisis economicistas que dominan las políticas públicas en estos temas. Además, esperamos que estas reflexiones contribuyan a la transformación y la ampliación de las herramientas de derechos humanos para enfrentar la pobreza y la desigualdad de manera integral y efectiva.

En este prólogo explicamos algunos de los presupuestos conceptuales que orientan los distintos estudios de esta colección. Así, luego de introducir brevemente cómo entendemos la pobreza y la desigualdad socioeconómica en la primera parte, en la segunda sección nos concentramos en la pregunta sobre por qué resulta importante para una sociedad enfrentar estos dos fenómenos. En la tercera parte explicamos por qué abordarlos desde los derechos humanos. Finalmente, la cuarta sección presenta los estudios que conforman la colección.

1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de pobreza y desigualdad socioeconómica?

La pobreza y la desigualdad socioeconómica son fenómenos complejos y profundamente relacionados, aunque conceptualmente diferenciables. La aproximación tradicional a la pobreza la entiende y mide a partir del nivel de ingresos. Sin embargo, aunque la dimensión monetaria de la pobreza es necesaria para entender el fenómeno, resulta insuficiente, pues, “diferentes personas pueden tener muy diferentes oportunidades de convertir el ingreso y otros bienes primarios en característica de la buena vida y en el tipo de libertad valorada en la vida humana” (Sen, 2010). En los

últimos años se ha introducido la noción de pobreza multidimensional, la cual permite dar cuenta de las múltiples desventajas que enfrentan quienes viven en la pobreza (Red de Pobreza Multidimensional, 2021) y que impiden que puedan satisfacer sus necesidades humanas básicas.

La desigualdad, por su parte, es un concepto fundamentalmente relacional, pues parte de la comparación de los niveles de acceso a la satisfacción de necesidades, así como a bienes y servicios, entre dos o más personas o grupos de personas. En Colombia, siguiendo la tendencia internacional, la desigualdad socioeconómica ha sido analizada a través de la desigualdad en el ingreso, la concentración de la riqueza y activos como la tierra, y se ha medido a través del coeficiente de Gini (DANE, 2019; Ibáñez y Muñoz, 2011; Bonet y Meisel, 2009). Estos estudios, aunque claves para entender la extensión y las dinámicas de la desigualdad socioeconómica, suelen desconocer otras de sus dimensiones.

Esta colección entiende pobreza y desigualdad socioeconómica como fenómenos multidimensionales. Siguiendo al nobel de economía Amartya Sen, sostenemos que los estudios tanto de la pobreza (Sen, 2010) como de la desigualdad socioeconómica deben ir más allá de la carencia de y de las disparidades en el ingreso, pues concentrarse solo en su dimensión monetaria omite las diferencias estructurales que puede haber por las características propias de cada individuo. Por ejemplo, no tiene sentido luchar por que dos personas tengan el mismo ingreso si una de ellas tiene una enfermedad que le representa un gasto superior.

Así, entendemos pobreza como la “privación de capacidades básicas”, no solo como privación relativa de ingresos (Sen, 2000), y asumimos la desigualdad socioeconómica como las disparidades entre individuos (o grupos) en lo que respecta a las oportunidades de vida, la cobertura de las necesidades básicas, los mínimos recursos para acceder a bienes y servicios deseables y las capacidades y poder (Sen, 1997). Este concepto de desigualdad socioeconómica incluye disparidades de ingreso, consumo, riqueza, educación, salud, poder económico, entre otros (Sen, 1997). Se trata, entonces, de dos conceptos multidimensionales y diferenciables que parten de la ausencia de oportunidades o de acceso a unos mínimos de “capacidades” necesarios para el desarrollo de cada persona.

Con el fin de profundizar nuestros análisis sobre la desigualdad socioeconómica, incluimos una perspectiva adicional, que es la diferencia entre la desigualdad vertical y la horizontal. Mientras que la vertical se refiere a la desigualdad entre individuos u hogares (Steward *et al.*, 2009),

como la distribución de riqueza o ingresos, la horizontal consiste en disparidades severas entre grupos culturalmente diferenciados (Stewart, 2005). Aunque la mayoría de los estudios en esta colección analizan pobreza y desigualdades verticales, en algunos casos exploran también la horizontal. Algunas de nuestras investigaciones incluyen, además, una perspectiva interseccional. Así, estos estudios exploran las profundas y complejas interrelaciones que existen entre la desigualdad económica y otras desigualdades sociales y culturales como las de género, etnia y raza, por ejemplo.

2. ¿Por qué nos concentramos en pobreza y desigualdad socioeconómica?

La pobreza es identificada como un problema central de la agenda de la mayoría de los países alrededor del mundo. De hecho, el primero de los objetivos del desarrollo del milenio (ODM) es erradicar la pobreza extrema y el hambre (PNUD, 2021). Esto no es menor, pues los ODM fueron acordados por los 192 miembros de Naciones Unidas y algunas organizaciones internacionales, lo cual refleja la existencia de cierto consenso global en torno a la importancia de reducir la pobreza. Este consenso ha sido posible en virtud del reconocimiento de los efectos devastadores que esta tiene tanto para las personas que la padecen de manera directa, como para las sociedades y economías nacionales. La pobreza está asociada a una experiencia de profundo sufrimiento humano (Farmer, 1996) y a la imposibilidad de gozar de las libertades que permitan la realización de las personas (Sen, 2000). La pobreza, entonces, imposibilita la vida digna y el desarrollo de las capacidades humanas, lo cual justifica por qué es fundamental entenderla, enfrentarla y eliminarla.

En contraste con el consenso en torno a la erradicación de la pobreza, al menos la extrema, la desigualdad socioeconómica suele ser asumida en debates públicos como el resultado de decisiones individuales o de capacidades diferenciadas. Sin embargo, esta colección parte de la idea de que la desigualdad socioeconómica debe ser también enfrentada y reducida, pues se trata de un fenómeno con impactos negativos en la economía, las sociedades e incluso en el sistema político. De hecho, la desigualdad económica es, junto con el cambio climático, uno de los grandes problemas sociales de nuestra época (Wilkinson y Pickett, 2010).

Primero, la desigualdad socioeconómica tiene un efecto negativo en el crecimiento económico. La relación entre desigualdad y crecimiento ha

sido tema ampliamente analizado en la economía del desarrollo, con conclusiones divergentes. Mientras que la perspectiva clásica sostenía que la desigualdad era positiva para el crecimiento (Kaldor, 1955) y la neoclásica la consideraba irrelevante para producir o inhibir el crecimiento (Kuznets, 1955), la perspectiva moderna resalta el efecto adverso de la desigualdad sobre el proceso de desarrollo (Barro, 1999). Múltiples estudios que hacen parte de esta perspectiva moderna han desafiado los postulados de Kuznets que influenciaron de manera significativa el debate económico desde mediados del siglo XX. La curva de Kuznets sugería que la relación entre desigualdad y desarrollo podría ser descrita con una U inversa, pues a medida que los países se desarrollan se profundiza la desigualdad, pero una vez el desarrollo avanza la desigualdad se nivela. Acemoglu y Robinson (2002), por ejemplo, sostienen que esta curva no permite describir procesos de desarrollo más allá de Europa (como en el desastre autocrático de América Latina y el milagro asiático) y que, por el contrario, lo que realmente determina la relación entre desigualdad y desarrollo son factores políticos. Aunque los estudios que hacen parte de esta perspectiva moderna no coinciden con cuál es el mecanismo que explica el efecto negativo de la desigualdad en el crecimiento, sí han producido evidencia empírica que enfatiza dicho efecto negativo.³

Segundo, la desigualdad socioeconómica tiene profundos efectos en el bienestar común e individual. Por ejemplo, genera menos movilidad social (Krueger, 2012), lo cual puede crear frustración y problemas sociales posteriores. Además, de acuerdo con el análisis de Wilkinson y Pickett (2010), la desigualdad socioeconómica genera resultados que hacen a los países socialmente disfuncionales. Por ejemplo, las sociedades más desiguales tienen peores índices de salud y mayores tasas de deserción escolar. Asimismo, la desigualdad socioeconómica debilita el capital humano,

-
3. Al respecto, Stiglitz identifica tres mecanismos: primero, las personas que se encuentran en la parte baja de la distribución de ingresos no pueden explotar todo su potencial producto de la falta de acceso a oportunidades, lo que no permite maximizar el desarrollo de su capital humano, lo cual afecta el crecimiento económico futuro. Segundo, los Estados muy desiguales suelen invertir menos en bienes públicos que estimulan la productividad, tales como educación, infraestructura, transporte público o tecnología. Tercero, la desigualdad, junto a una política monetaria relajada y una regulación débil, se convierten en burbujas en mercados las cuales resultan en recesiones (Stiglitz, 2016). Una revisión de los distintos mecanismos identificados en la literatura se puede encontrar en Galdor (2009).

fomenta la desconfianza social, menoscaba la solidaridad entre los ciudadanos, aumenta los niveles de violencia y genera mayor encarcelamiento. Al comparar los niveles de bienestar entre los países más ricos (y entre los cincuenta estados de Estados Unidos), los autores encuentran que los países más desiguales tienen peores indicadores de bienestar social, por lo cual, el gran problema contemporáneo de nuestras sociedades (y economías) no sería asegurar el crecimiento económico, sino reducir las brechas materiales entre las personas. Contrario a la creencia de que una mayor igualdad beneficiaría solamente a las personas más pobres dentro de una sociedad, este estudio asegura que beneficiaría a toda la sociedad, por ejemplo, a través de menores índices de violencia y mayor confianza social.

Finalmente, la desigualdad socioeconómica puede afectar el Estado de derecho y la estabilidad del régimen político. Análisis conceptuales han sugerido, por ejemplo, que la desigualdad es un obstáculo para la consolidación del Estado de derecho y que, incluso, puede erosionar su integridad. Esto debido a que la desigualdad tiende a crear la invisibilidad del sufrimiento de amplios sectores de la sociedad, mientras promueve la inmunidad de quienes son privilegiados frente a la ley, lo cual rompe los lazos sociales y afecta el cumplimiento de las normas (Vilhena, 2015). Otros autores resaltan que, en la medida en que el aumento de la desigualdad afecta negativamente el crecimiento económico (creando otros problemas económicos), genera riesgos para la democracia. Estos riesgos estarían relacionados tanto con el descontento social como con la desconfianza en un sistema democrático que no refleja el interés general, sino el interés de una élite económica con suficiente poder para manipular la ley a su favor (Stiglitz, 2012).

3. Desigualdad socioeconómica, pobreza y derechos humanos

Si la desigualdad socioeconómica tiene efectos tan problemáticos como los descritos, ¿cómo enfrentarla y reducirla? Hasta ahora, las aproximaciones de política pública prevalecientes en Colombia y otros países han tendido a asumir la desigualdad como un asunto macroeconómico cuyas implicaciones sociales y políticas tienden a ser minimizadas. Así, las conexiones entre desigualdad y derechos humanos se pierden del debate público y de los abordajes de política pública.

A pesar del escepticismo de algunos autores frente a las potencialidades del discurso y los mecanismos de derechos humanos para enfrentar la desigualdad económica (Moyn, 2018; Hopgood, 2014), los vínculos teóricos y empíricos entre los derechos humanos y la desigualdad son innegables. Aunque la desigualdad socioeconómica no implica una violación directa de los derechos humanos, sí reduce los niveles de satisfacción de los derechos (Uprimny y Chaparro, 2019). Por ejemplo, países desarrollados pero desiguales como Portugal, Estados Unidos o el Reino Unido tienen peores resultados en la garantía de derechos que países desarrollados como Japón, Suecia o Noruega (Wilkinson y Pickett, 2010). Esto se manifiesta en mayores problemas en salud y deficiencias educativas que constituyen afectaciones a derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Igualmente, en la medida en que crea mayores niveles de violencia, reducción de la expectativa de vida y mayores tasas de encarcelamiento, genera violaciones de derechos civiles y políticos como la vida, la libertad y la dignidad humana.

La concentración de ingresos y riqueza afecta las posibilidades de que los Estados cuenten con sistemas de tributación robustos que permitan desarrollar las condiciones institucionales para la garantía de los derechos humanos. Los ricos pueden manipular los sistemas legales a su favor y afectar la necesaria progresividad tributaria (Piketty, 2014), fundamental para la garantía de derechos, lo cual refleja problemas tanto de justicia distributiva como de justicia procedimental. Una extrema concentración de recursos es tan mala para la garantía de los DESC, como una extrema concentración de poder es dañina para el ejercicio de los derechos civiles y políticos, y peor aún si la concentración de recursos y de poder se refuerzan mutuamente (Uprimny y Chaparro, 2019). Además, como señala Philip Alston (2015), hay límites al grado de desigualdad que puede ser reconciliado con las nociones de dignidad, igualdad y compromiso con los derechos humanos para todas las personas, por lo cual la desigualdad, además de ser un asunto económico, es un tema central de tales derechos. De acuerdo con esta perspectiva, además de dar voz a quienes padecen de manera directa la desigualdad y servir de herramienta de exigibilidad a los movimientos sociales comprometidos con la lucha contra esta y por la justicia social, los derechos humanos pueden desarrollar herramientas para repensar los problemas de desigualdad del país.

En el caso de la pobreza, las conexiones con los derechos humanos son aún más evidentes. Desde el punto de vista conceptual, la pobreza ha

sido reconocida como causa y consecuencia de violaciones de los derechos humanos, así como una condición que conduce a nuevas violaciones (OACNUDH, 2012). La pobreza vulnera el derecho a la vida digna y, a la vez, se convierte en un obstáculo para la realización efectiva de otros derechos, con lo cual profundiza la injusticia social. De allí la importancia de pensarla desde los derechos humanos y en clave de identificar mecanismos destinados a erradicarla y, por esa vía, avanzar en la garantía efectiva de derechos.

4. El contenido de la colección

Esta colección está compuesta por una serie de estudios que abordan tres preguntas fundamentales: ¿cómo experimentan diversas comunidades la pobreza y la desigualdad socioeconómica en Colombia?, ¿cuáles son los efectos de la pobreza y la desigualdad socioeconómica en el goce efectivo de derechos por parte de dichas comunidades? y ¿qué pueden hacer los derechos humanos para enfrentar y reducir la desigualdad socioeconómica?

Aunque estas son las preguntas orientadoras generales de los estudios, cada texto aborda preguntas específicas que concretan nuestra aproximación conceptual. Algunas de estas aproximaciones son de carácter empírico y localizado. Por ejemplo, ¿cómo se ven reflejadas las diferencias de ingreso en la calidad del aire que respiran los habitantes de Bogotá?, ¿cómo la desigualdad alimentaria afecta los derechos de los niños y las niñas de La Guajira?, o ¿existe desigualdad hídrica en sí misma o solo en contextos específicos de escasez? Otras preguntas son normativas. Por ejemplo, ¿debería haber un derecho fundamental de acceso a internet o a un servicio público esencial, incluso si son las dos caras de una misma moneda?, o ¿cómo y por qué implementar una renta básica feminista?

A partir del análisis de dichas preguntas, esta colección pretende ofrecer un marco de derechos humanos para atender el llamado urgente de la pobreza y la desigualdad socioeconómica en Colombia. A la vez, nuestra aproximación reconoce que se requieren transformaciones en los mecanismos y las prácticas de los derechos humanos para lograr políticas públicas que resulten apropiadas para enfrentar estos fenómenos. Al respecto, algunos estudios enfatizan la importancia del principio de no discriminación y la obligación de cumplir con el estándar del máximo de los recursos disponibles, siguiendo la propuesta de Saíz y Oré Aguilar (2016), mientras que otros formulan propuestas de política que

incorporen indicadores de derechos humanos para que el seguimiento de las políticas permita poner la garantía efectiva de derechos en el centro del debate.

Usando metodologías principalmente cualitativas, estos estudios aportan nueva evidencia empírica al debate sobre la pobreza y la desigualdad socioeconómica en el país. Esto nos permite explorar y caracterizar otras dimensiones como la desigualdad en el acceso a servicios como la educación, y la satisfacción de necesidades básicas como la alimentación. Además, los estudios de esta colección hacen una apuesta por entender y profundizar la relación entre derechos humanos y desigualdad, ampliando y profundizando la literatura nacional en la materia.

Agradecimientos de las editoras

Desde finales del año 2019 empezamos a discutir en Dejusticia la importancia de trabajar un eje transversal temático asociado a la desigualdad socioeconómica en Colombia. Desde entonces, toda la comunidad de Dejusticia ha respondido con entusiasmo y dedicación, así como con aportes cruciales bajo diversas modalidades para poder concretar la idea de esta colección de Derechos Humanos por la Igualdad Socioeconómica que hoy presentamos.

Fueron fundamentales los aportes de muchos de nuestros aliados y aliadas en las investigaciones de campo, los comentarios de todo el equipo de investigación de Dejusticia en los diferentes seminarios y cursos de discusión de los textos que componen la serie, así como el engranaje del equipo institucional. En especial, queremos agradecer a Diana León, Valentina Rozo y Alejandro Rodríguez, quienes nos brindaron su asesoría económica en diferentes momentos de avance de estas ideas; a Claudia Luque y al equipo editorial, encargados de la edición detallada de la colección y a *The Ford Foundation*, a *The Foundation to Promote Open Society* y al *Tang Prize*, con cuyo apoyo y fortalecimiento hemos logrado materializar la serie que hoy presentamos.

Referencias

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2002). The political economy of the Kuznets curve. *Review of Development Economics*, 6(2), 183-203. <https://doi.org/10.1111/1467-9361.00149>

- Alston, P. (2015). Extreme inequality as the antithesis of human rights. OpenGlobalRights debate: “Economic Inequality: can human rights make a difference?”. <https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/philip-alston/extreme-inequality-as-antithesis-of-human-rights>
- Barro, R. (1999). Inequality, growth and investment. Working Paper 7038. National Bureau of Economic Research. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7038/w7038.pdf
- Bonet, J. y Meisel, A. (2009). Regional economic disparities in Colombia. *Investigaciones Regionales*, 14, 61-80.
- Busso, M. y Messina, J. (Eds.) (2020). La crisis de la desigualdad: América Latina y el Caribe en la encrucijada. Monografía del Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-crisis-de-la-desigualdad-America-Latina-y-el-Caribe-en-la-encrucijada.pdf>
- Caracol Radio (2021). La vida en ‘Puerto Resistencia’: la primera línea y más. https://caracol.com.co/programa/2021/05/13/hoy_por_hoy/1620934065_538710.html
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019). *Panorama social de América Latina*. Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/ps>
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *Journal of Economic Perspectives*, 27(3), 79-102. <https://doi.org/10.1257/jep.27.3.79>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). Pobreza monetaria y multidimensional. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/pres_pobreza_2018.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2021) Pobreza monetaria y multidimensional. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf
- Defensoría del Pueblo (2021.) Defensoría del Pueblo entrega a la CIDH balance sobre la situación de derechos humanos en el marco de la protesta. <https://www.defensoria.gov.co/es/nube/comunicados/10172/Defensor%3%ADa-del-Pueblo-entrega-a-la-CIDH-balance-sobre-la-situación-de-derechos-humanos-en-el-marco-de-la-protستا-CIDH-Defensor%3%ADa.htm>

- Farmer, P. (1996). On suffering and structural violence: A view from below. *Daedalus*, 125(1), 261-283. <http://www.jstor.org/stable/20027362>
- Galor, O. (2009). *Inequality and Economic Development: An Overview*. Brown University. <https://econpapers.repec.org/paper/broeconwp/2009-3.htm>
- Hopgood, S. (2014). Challenges to the global human rights regime: Are human rights still an effective language for social change? (march 20). *Sur-International Journal on Human Rights*, 11 (20). <https://ssrn.com/abstract=2550279>
- Ibáñez, A. M. y Muñoz, J. C. (2011). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* Uniandes. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8812>
- Jenkins, S. y Philippe, V. K. (2009). The measurement of economic inequality. En *The Oxford Handbook of Economic Inequality* (pp. 40-70). Oxford University Press.
- Kaldor, N. (1955). Alternative theories of distribution. *The Review of Economic Studies*, 23(2), 83-100.
- Krueger, A. (2012). The Rise and Consequences of Inequality in the United States. Alan B. Krueger, Council of Economic Advisors. https://pages.wustl.edu/files/pages/imce/fazz/ad_10_1_krueger.pdf
- Kuznets, S. (1955). Economic growth and income inequality. *The American Economic Review*, 45(1), 1-28.
- Millett, G. A., Jones, A. T., Benkeser, D., Baral, S., Mercer, L., Beyrer, C... Sullivan, P. S. (2020). Assessing differential impacts of COVID-19 on black communities. *Annals of Epidemiology*, 47, 37-44. <https://doi.org/10.1016/j.annepidem.2020.05.003>
- Monitor Fiscal (2017). *Tackling inequality*. Fondo Monetario Internacional.
- Moyn, S. (2018). *Not Enough: Human Rights in an Unequal World*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) (2012). Principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf
- Ostry, J. y Berg, A. (2011). *Inequality and Unsustainable Growth: Two Sides of the Same Coin?* Fondo Monetario Internacional

- Piketty, T. (2014). *Capital in The Twenty-First Century*. The Belknap Press of Harvard University Press. Translated by Arthur Goldhammer
- Piketty, T. (2020). *Capital and Ideology* (Translated by Arthur Goldhammer). Harvard University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). Objetivos de Desarrollo del Milenio. https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sdgoverview/mdg_goals.html
- Red de Pobreza Multidimensional (2021). ¿Qué es pobreza multidimensional? <https://mppn.org/es/pobreza-multidimensional/que-es-el-ipm/>
- Rodríguez Garavito, C. (Ed.) (2016). *Law and Society in Latin America: A New Map*. Routledge.
- Saíz, I. y Ore Aguilar, G. (2016). Tackling inequality as injustice: Four challenges for the human rights agenda. OpenGlobalRights debate: “Economic Inequality: can human rights make a difference?”
- Salverda, W., Nolan, B. y Smeeding, T. M. (Eds.) (2009). *The Oxford Handbook of Economic Inequality*. Oxford University Press.
- Sen, A. (1997). From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, 64(2), 383. <https://doi.org/10.2307/1060857>
- Sen, A. (2000). *Development as Freedom*. Anchor books.
- Sen, A. (2004). *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. (2010). *The Idea of Justice*. Penguin Books Ltd.
- Sen, A. y Foster, J. E. (1997). *On Economic Inequality*. Clarendon Press y Oxford University Press.
- Stewart, F. (2005). Horizontal inequalities: A neglected dimension of development. En UNU-WIDER, A. B. Atkinson, K. Basu, J. N. Bhagwati, D. C. ... J. G. Williamson, *Wider Perspectives on Global Development* (pp. 101-135). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9780230501850_5
- Steward, F., Brown, G. y Cobham, A. (2009). *The Implications of Horizontal and Vertical Inequalities for Tax and Expenditure Policies*. Crise: Center for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b7ae5274a31e0000ba0/wp65.pdf>
- Stiglitz, J. E. (2012). *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*. W.W. Norton & Co.
- Stiglitz, J. E. (2016). Inequality and economic growth. <https://doi.org/10.7916/D8-GJPW-1V31>

- Uniandes (2020a). Covid-19: sus efectos de pobreza y desigualdad en Colombia. <https://uniandes.edu.co/es/noticias/desarrollo-regional/covid19-sus-efectos-de-pobreza-y-desigualdad-en-colombia>
- Uniandes (2020b). Efectos en pobreza y desigualdad del Covid-19 en Colombia: un retroceso de dos décadas. *Nota macroeconómica* 20. <https://repositorio.uniandes.edu.co/flexpaper/handle/1992/41160/nota-macroeconomica-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=1>
- Uprimny, R. y Chaparro, S. (2019). Inequality, human rights, and social rights: Tensions and complementarities. *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 10(3), 376-394. doi:10.1353/hum.2019.0028.
- Vilhena, O. (2015). Inequality and the subversion of the rule of law. En *Law and Society in Latin America. A New Map* (pp. 23-42). Routledge.
- Wilkinson, R. G. y Pickett, K. (2010). *The Spirit Level: Why Greater Equality Makes Societies Stronger*. Bloomsbury Press.
- World Economic Forum (2020). *COVID-19 is Increasing Multiple Kinds of Inequality. Here's What we Can do About it*. World Economic Forum.

AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES

Muchas de las ideas que están en este libro son el resultado de la animada conversación sobre desigualdad y educación que hemos mantenido con Olga Namen, José Rafael Espinosa y Juan Camilo Cárdenas. A ellos, muchas gracias.

Tenemos también una deuda de gratitud con nuestros amigos y colegas de Dejusticia. Sus comentarios generosos y pertinentes a un primer borrador del libro hicieron de este un mejor libro del que habíamos escrito inicialmente.

Fueron muchas las personas que charlaron y discutieron algunos de los fragmentos de este libro. Agradecemos muy especialmente a Eduardo Escallón, Leopoldo Múnera, Jorge Orlando Melo y Moisés Wasserman. Lo mismo le expresamos, por su apoyo con información relevante, a Jorge Caputo, Juliana Londoño, Andrés Moya y Fabio Sánchez

INTRODUCCIÓN

En Colombia el progreso suele ir lento, con parsimonia, y a veces tenemos la impresión de que los males que nos aquejan, los viejos y los nuevos que van llegando, avanzan más rápido que las soluciones o que estas nunca llegan. Lo cierto es que hay de ambas cosas, avances y retrocesos, y que para entender mejor lo que somos y sobre todo para calibrar mejor nuestras esperanzas (lo que podemos lograr) es importante ser conscientes de la real dimensión de lo uno y de lo otro.

En los últimos cincuenta años Colombia ha hecho avances importantes: los servicios públicos de salud y educación ampliaron su cobertura y otros, como el de electricidad, agua potable y alcantarillado no solo se ampliaron sino que mejoraron; la sociedad se volvió menos parroquial; el divorcio y la homosexualidad dejaron de ser vistos como pecados en amplios sectores de la población y la libertad sexual se convirtió en una costumbre; la justificación política de la violencia en los extremos del espectro político se debilitó; la Iglesia católica perdió la capacidad que tenía para controlar los resultados electorales; las mujeres accedieron en masa al mercado de trabajo y empezaron a emanciparse de la tutela impuesta por sus padres y sus maridos; el uso masivo de televisores y teléfonos celulares acercó a la gente y fortaleció un sentimiento, aunque ligero y consumista, de pertenencia a una nación y se logró un acuerdo de paz con la guerrilla más antigua del país, que si bien tiene tropiezos, parece irreversible. Pero Colombia carga con problemas, originados en viejas promesas incumplidas, que nunca ha podido resolver y que nos atan al pasado, como anclas atascadas en las rocas del fondo del mar.

Entre esas promesas fallidas hay tres particularmente gravosas: la reforma agraria, que nunca se pudo hacer; la construcción de un Estado operante y legítimo en la periferia, que nunca se ha tomado con la seriedad que merece; y la puesta en marcha de un sistema de educación pública

amplio y de calidad, que parece olvidado en medio de las preocupaciones del mundo actual. En este libro nos ocupamos de esta última promesa incumplida: una educación pública amplia y de calidad.

Cuando a los colombianos se les vino encima la independencia de España, a principios del siglo XIX, los nuevos gobernantes eran conscientes de que una de las tareas prioritarias que debían acometer era la de educar al pueblo. Nadie dudaba de la necesidad de esta empresa, pero las nuevas élites tenían desacuerdos sobre dos cosas: primero, quién debía tener a cargo esa tarea (¿la Iglesia, como ocurría en el pasado, o el Estado, como ocurría en las nuevas repúblicas del siglo XIX?) y segundo, ligado a lo anterior, cuál debería ser el contenido moral de la instrucción que debía impartirse al pueblo. Esos desacuerdos duraron un siglo y medio, fueron el detonante de guerras civiles y obstaculizaron, cuando no malograron, el propósito inicial de educar al pueblo. Luego, en la segunda mitad del siglo XX, surgieron otros desacuerdos, igual de mal tramitados, esta vez entre los gobiernos, de un lado y los estudiantes y los profesores, del otro, lo que incubó nuevos odios y desconfianzas que dificultaron aún más el proyecto de construir un sistema de educación pública amplio y de calidad. Como tantas veces en la historia de Colombia, las buenas ideas (los proyectos necesarios) resultaron enredados o incluso estropeados por las malas emociones de la política (García-Villegas, 2020). Tal vez nos pasó, en exceso, lo que dice La Rochefoucauld (1665): “Prometemos según el tamaño de las esperanzas y cumplimos según el tamaño de los miedos”.

No es que no haya habido avances. Por supuesto que sí. La cobertura, por ejemplo, se amplió considerablemente en las últimas décadas. Pero el sistema de educación pública tiene, en términos generales, una calidad deficiente. Este deterioro, como ocurre con otros servicios públicos estatales (la seguridad y la salud), desencadena un círculo vicioso que puede expresarse en los siguientes términos. La oferta del servicio, en este caso de educación, es inicialmente deficiente. En consecuencia, las personas pudientes se las arreglan para obtener, de manera privada, el servicio que necesitan o al que aspiran. Con esto, el Estado se ve liberado de su responsabilidad de proveer el bien público inicialmente prometido y los pudientes, por su parte, pierden interés en él, no lo demandan, ni para sí mismos ni para los demás. Este desenlace nos reconduce al primer elemento del encadenamiento, es decir, a que el Estado, sin presión de las élites y en un contexto en el que la democracia atiende solo imperfectamente las carencias de los excluidos, se contenta con proveer el bien público, en este

caso de educación, de manera deficiente. Este círculo vicioso, también conocido como “la trampa de la debilidad de los bienes públicos” (Ferguson, 2019), alimenta un sistema de segregación educativa apalancado en la clase social: mientras que, en términos generales, los hijos de los ricos estudian en colegios y universidades privados de buena calidad, los hijos de los pobres estudian en instituciones públicas o privadas de regular o deficiente calidad. Existen, por supuesto, instituciones públicas de alta calidad, especialmente de educación superior, pero no son suficientes para responder a la demanda¹. Tal segregación merece el nombre de *apartheid* educativo y así lo hemos denominado en trabajos anteriores (García-Villegas, Espinosa, Jiménez, & Parra, 2013)².

La segregación que da lugar al *apartheid* empieza desde la primera infancia. Los niños de padres pudientes van a guarderías privadas, mientras que los niños de padres pobres se quedan en casa o son recibidos por instituciones públicas³. Las diferencias en sus entornos familiares y de calidad educativa hacen que los niños que ingresan al sistema privado, en promedio, adquieran una mayor habilidad verbal (Prueba TVIP), lo cual les otorga, desde esa edad y según estudios que se han hecho en este tema (Heckman, 2006), una ventaja para todo lo que sigue en el proceso educativo. Tal cosa no solo es inaceptable desde el punto de vista del derecho a la igualdad de oportunidades, sino que es un desperdicio enorme para la sociedad, debido a que frustra una cantidad enorme de personas

-
1. Esto resulta en sistemas de ingreso muy restringidos a las instituciones educativas de educación superior de alta calidad en los que, como se verá, los grupos menos privilegiados tienen menos posibilidades de obtener un cupo.
 2. La palabra *apartheid* designaba una política de segregación racial que tuvo lugar en Sudáfrica hasta los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado. Mediante esta política, implantada por los colonizadores ingleses y holandeses, se dividió a la población en categorías raciales y se crearon regímenes separados de garantía de derechos en función de esas categorías, siempre bajo el predominio de la raza blanca sobre las demás. Aquí se utiliza esa misma palabra para designar un fenómeno muy diferente, pero con resultados discriminatorios similares, tal vez más cercanos a la política de segregación racial ocurrida en los Estados Unidos con las leyes de Jim Crow.
 3. En 2017 había 5.875.633 niños entre 0 y 6 años, de los cuales 1.801.028 fueron atendidos por el ICBF, no todos en la modalidad integral, que es aquella que ha tenido resultados positivos en las evaluaciones realizadas. Otros 940.000 niños fueron atendidos en instituciones públicas y privadas prescolares.

talentosas que, por causa de una educación deficiente, ven truncado su porvenir.

La discriminación inicial se refuerza luego, en la educación básica y media, donde sigue imperando la separación y las diferencias de calidad del servicio para cada grupo. Así lo muestra el informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) y la prueba Saber 11 en los cuales los niños colombianos de menos recursos obtienen resultados inferiores a los de la región y, por supuesto, a los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). La clase social, como se verá más adelante, predice el desempeño de los estudiantes y es por lo que, a medida que se avanza en las etapas educativas, la desigualdad, heredada de las primeras etapas, se mantiene hasta la educación superior, en parte debido a la deserción del sistema de aquellos que no alcanzan el puntaje necesario en el examen (muy selectivo) para ingresar a una universidad pública y que no tienen recursos para estudiar en una universidad privada de calidad. Otros, sobre todo en la clase media baja, se resisten a abandonar e ingresan a una universidad privada de baja calidad, que no tiene un examen de ingreso selectivo, que cobra poco dinero en su matrícula y que tiene horarios flexibles, sobre todo nocturnos, que permiten trabajar y estudiar al mismo tiempo. Esta es la solución que han encontrado cientos de miles de estudiantes en Colombia y que se traduce en un extraordinario progreso de la oferta de educación privada de poca calidad. Mientras que en los países de la OCDE solo el 30 % de la educación está en manos de los privados, en Colombia esa cifra es del 47 % y, dentro de ese porcentaje, las diferencias son muy marcadas entre la educación de alta calidad, concentrada en unas pocas universidades, y el resto.

La segregación se refuerza, además, con factores como el género (las mujeres hasta hace poco recibían una educación diferente y aún hoy en día soportan obstáculos que frenan su avance), la geografía (la educación rural es más deficiente y ciertas zonas del país, como las costeras, tienen una educación más precaria; ver Patiño, 2021), la etnia (los indígenas y los afros reciben una educación más deficiente), etc. De todo esto resulta una sociedad escindida en cuatro grupos más o menos definidos: uno, el de los privilegiados, con capacidad económica suficiente para esquivar la educación pública y pagar por una educación de alta calidad. Dos, el de las personas de bajos recursos que acceden a la educación estatal, desmejorada por la “trampa de la debilidad de los bienes públicos”, con lo cual

difícilmente avanzan hacia la educación superior. Tres, un grupo de clase media y media baja que ingresa, haciendo un gran esfuerzo económico, en instituciones privadas de baja calidad y que, una vez egresa al mercado laboral, no supera los niveles bajos y medios de ese mercado. Y cuatro, los excluidos del sistema educativo, bien sea porque nunca ingresaron, bien porque desertan en algún punto u otro. El gran contraste de esta división, sobre todo cuando se piensa en términos de derechos, está entre el primer grupo y los otros tres.

La suerte que corren los individuos en la sociedad está marcada por su pertenencia a esos grupos. Es como si jugaran un partido de fútbol en una cancha inclinada, según la metáfora propuesta por John Roemer (1998). Mientras los jugadores de un equipo (grupos 2, 3 y 4) no solo tienen que superar a los jugadores rivales, sino que deben hacer un esfuerzo extraordinario para correr hacia arriba y anotar en el arco contrario, los jugadores del otro equipo (grupo 1) tienen todas las condiciones favorables para superar a sus adversarios y anotar tantos.

La metáfora es útil, pero es imperfecta porque en la economía y en el desempeño social, en general, no participamos de un juego de “suma cero”, en el que unos ganan todo y otros pierden todo, como en el partido de fútbol. En la educación, en cambio, el juego es “suma positiva”. Es decir, el hecho de que uno gane no significa que otro pierda. Muchos pueden ganar. Más aún, mientras más gente gane, mejor para todos. Si corregimos las desigualdades de oportunidades, los grupos 2, 3 y 4 podrían ganar los partidos que el grupo 1 suele ganar y, cuando esto ocurre, todos los grupos se benefician: en una sociedad más justa no solo hay mayor estabilidad y armonía social, sino que se da buen uso a los talentos de todos los individuos que la conforman y esto produce beneficios para todos.

No solo la educación es determinante, claro, también están los genes, los antecedentes familiares, la cultura y, en general, el medio social. Pero una educación deficiente es un obstáculo muy difícil de franquear, incluso para los que, por otras razones, están mejor dotados.

La educación pública de calidad fue pensada, desde mediados del siglo XIX, como una institución capaz de atenuar la suerte impuesta por las condiciones naturales y sobre todo por la condición social de los niños al nacer, como ocurría en el *ancien régime*. La escuela pública en Francia, por ejemplo, era vista y lo sigue siendo, como el espacio de formación ciudadana en donde todos pueden, sin importar su proveniencia, al cabo de 12 años de estudio, salir con oportunidades básicas similares para

enfrentar el mundo y jugar el juego social. En los Estados Unidos, por su parte, el ideal igualitario está inscrito en una tradición cívica que ve la educación como un instrumento corrector de las diferencias sociales (Goldstein, 2014; Hanushek, Petersen, & Woessmann, 2013) y que sustenta la conocida expresión: “if you’re willing to work hard and play by the rules, you should be able to get ahead”⁴.

En un sistema de *apartheid*, en cambio, la educación no solo no redime de la desigualdad natural y social, sino que las acentúa. La escuela puede incluso convertirse en una condena (Mora, 2016). En el mejor de los casos, la educación de baja calidad favorece la movilidad social en rangos estrechos de la escala social y permite saltar, por ejemplo, de la clase baja a la media baja o a la media. Esto es un logro, por supuesto, pero un logro con un techo limitado e infranqueable.

Es cierto que la educación de buena calidad tiene una capacidad limitada para cambiar la suerte originada en la clase social. Los niños que nacen en hogares con padres profesionales, en donde hay libros y computadores, tienen un mejor desempeño escolar que los niños de padres campesinos y obreros en cuyos hogares no hay computadores y muy pocos libros (García-González & Skrita, 2019). Eso ocurre incluso en un sistema de educación pluriclasista (con alumnos de todas las clases sociales), en el que, a pesar de tener los mismos profesores y de recibir el mismo tipo de instrucción, los niños de familias acomodadas tienden a tener un mejor desempeño. No obstante, esas condiciones pesarían aún más si el niño pobre recibiera una educación mediocre y estudiara en instituciones en las cuales solo asisten niños de su propia clase social. La escuela pública de calidad y pluriclasista no hace milagros, pero ayuda a corregir las desigualdades heredadas de la clase social.

El *apartheid* educativo tiene dos componentes. Primero, separa a los estudiantes según su condición económica. Segundo, les ofrece una educación diferenciada: de buena calidad para unos y de regular o mala para los otros⁵. Sobre los efectos de lo segundo se ha escrito mucho, como lo mostramos al inicio de esta introducción. Sobre lo primero, en cambio, es

-
4. “Si estás dispuesto a trabajar duro y seguir las normas, deberías poder salir adelante”. Se trata, sin embargo, de un ideal que tuvo una época de gloria a mediados del siglo XX en los Estados Unidos y que, por razones ligadas al modelo económico actual, es menos alcanzable (Sandel, 2020).
 5. Hay, por supuesto, excepciones a esto y particularidades en cada uno de los niveles educativos que serán discutidas más adelante.

decir sobre los efectos sociales y culturales de la separación, los estudios son escasos. Algunos de ellos se refieren al programa Ser Pilo Paga, en el ámbito universitario, para mostrar que la diversidad social facilita la interacción y genera una mayor conciencia de igualdad entre las clases sociales (Londoño-Vélez, 2016; Corredor, Álvarez-Rivadulla & Maldonado-Carreño, 2020)⁶. Es natural, el desencuentro entre las clases sociales no solo es una cuestión de intereses económicos, sino también de emociones: recelos, sospechas y miedos originados en el simple hecho de que no se conocen, ni tienen una idea clara de cómo viven los otros, qué piensan y en qué creen. En las democracias modernas la escuela y el ejército fueron lugares de encuentro pluriclasista en los que las clases sociales aprendieron a conocerse y a respetarse. En Colombia, en cambio, las clases sociales nunca, o casi nunca, se juntan en condiciones de igualdad, solo cuando hay relaciones jerárquicas de por medio, entre patronos y obreros, jefes y subordinados. Los niños que crecen en los barrios ricos de las ciudades colombianas desconocen los barrios pobres y sus habitantes: nunca han ingresado a sus casas, ni saben cómo viven o qué piensan y a lo sumo tienen las imágenes amañadas que de todo esto presenta la televisión y el cine. Y viceversa: los niños pobres desconocen todo o casi todo de la vida de los niños ricos. De ahí los miedos, los recelos y el menosprecio recíproco que existe entre los ricos y los pobres en Colombia. Una vez más, la educación pública pluriclasista no resuelve ese problema, pero lo atenúa y tal cosa tiene beneficios muy importantes para la convivencia pacífica, la democracia y el fomento de la cultura ciudadana.

La dominación social no solo es un asunto de capital económico concentrado en unos pocos, también es un asunto de capital social y cultural concentrado en esas mismas personas (Bourdieu, 1980, 1989, 1994). La lengua, el acento y los gustos no solo son expresiones de clase social, sino también y, sobre todo, causas de la existencia de dichas clases. Pierre Bourdieu dedicó buena parte de su vida a explorar esa conexión entre capital económico y cultural y mostró, por ejemplo, que las personas no hablan de cierta manera o se visten de cierta manera porque pertenecen a una clase social, sino que pertenecen a esa clase social porque hablan

6. El contacto entre grupos disminuye los prejuicios, al respecto ver Mousa (2020). De otra parte, un estudio de Rao (2019) en escuelas de Delhi, India encuentra que cuando los estudiantes de clase alta interactúan en el colegio con compañeros de clase baja, aquellos son más prosociales, generosos y están menos dispuestos a discriminar a los estudiantes.

y se visten de esas maneras (Bourdieu, 1982). En los países en donde la educación, sobre todo la educación básica, es pluriclasista, los niños no solo conviven, con todo lo benéfico que esto tiene para limar los prejuicios y los miedos de clase, sino que aprenden a hablar más o menos de la misma manera, con un acento y un vocabulario similar. Cuando, por el contrario, cada clase social cuenta con una identidad lingüística muy acentuada, como ocurre en Colombia, sobre todo en ciudades como Bogotá, los mecanismos de discriminación económica se fortalecen con la dominación cultural.

Los secretos de la reproducción social, es decir del hecho de que los ricos tiendan a perpetuarse tanto como los pobres, no solo están en la distribución desigual de los recursos económicos que poseen, sino en la capacidad que tienen las clases superiores para imponer unos parámetros culturales selectivos que definen lo valioso y lo no valioso en la sociedad y a partir de los cuales filtran a las personas de las clases bajas de las posiciones de privilegio en la sociedad. Esta es, claro, una regla porosa, con muchos agujeros (algunos informales, otros ilegales) que crean una cierta movilidad social.

Las diferencias entre la educación pública y privada en el país se han hecho más visibles con la pandemia de COVID-19. Después de la suspensión de las clases presenciales el 16 de marzo de 2020, los colegios privados implementaron clases virtuales sincrónicas, mientras que buena parte de los colegios públicos debió optar por usar medios como la radio y la televisión y enviar guías y talleres impresos o por medio de correos electrónicos o WhatsApp. A esto se suma que, una vez aprobado el retorno gradual y progresivo a los colegios con protocolos de bioseguridad, la mayor parte de colegios privados regresaron a principios del 2021 a las clases presenciales en tanto que la mayor parte de los colegios públicos solo lo hicieron en el segundo semestre de este año.

La pandemia y el cierre de colegios parece haber tenido efectos adversos en la educación primaria y secundaria. Se espera, además, que estos efectos sean más graves para los estudiantes pobres de colegios públicos sin acceso a internet ni a equipos electrónicos adecuados. Los resultados de la prueba Saber 11 del segundo semestre del año 2020, en comparación con años anteriores, analizados por el Laboratorio de Economía de la Educación de la Pontificia Universidad Javeriana, muestran que el cierre prolongado coincide con el aumento en la brecha de resultados de la educación pública y privada (Abadía, Gómez & Cifuentes, 2021). En efecto, para el

2020, el puntaje global cayó un punto entre los estudiantes con acceso a internet, mientras que cayó tres puntos entre quienes no contaban con ese servicio. Así también, el puntaje global de las pruebas de los estudiantes de colegios oficiales se vio más afectado que el de las pruebas de los estudiantes de colegios privados. Esto resulta en una ampliación de la brecha en los puntajes globales de 5 puntos: si antes de la pandemia la diferencia entre el puntaje de los estudiantes de colegios públicos y privados era de 24 puntos, después de ella es de 29,5 puntos. Abadía *et al.* encuentran además que el número de estudiantes que presentó la prueba en el 2020 disminuyó en todos los estratos respecto al año anterior, pero la caída fue más grande en los estratos 1, 2 y 3. Todo ello afectará negativamente sus posibilidades para ingresar en la educación superior, acceder a créditos y becas y, finalmente, sus posibilidades laborales en el futuro.

Este libro hace parte de un proyecto más amplio de Dejusticia destinado a pensar el tema de la desigualdad en distintos ámbitos de la vida social colombiana. Uno de esos ámbitos es la educación en donde las desigualdades son particularmente notorias. Aquí retomamos una investigación hecha en Dejusticia en 2013 bajo el título de “Separados y desiguales; educación y clases sociales en Colombia” (García-Villegas, Espinosa, Jiménez & Parra, 2013), con el propósito de seguir el hilo de la hipótesis que allí defendimos, esto es, la existencia de un *apartheid* educativo en Colombia y de ir más allá en las raíces históricas y culturales de ese fenómeno.

El libro está dividido en dos apartados: en el primero nos ocupamos de historia política de la educación y en el segundo de los datos que dan cuenta de la segregación o *apartheid* educativo. Terminamos con un breve capítulo de recomendaciones.

Nuestro proyecto no termina con la publicación de este libro. En la actualidad adelantamos una serie de investigaciones complementarias sobre educación y clase social, sobre todo relacionadas con la dimensión cultural del *apartheid* y en particular con los costos de no tener eso que llamamos en esta introducción una educación pluriclasista. Una vez terminemos esas investigaciones publicaremos un libro en el que incluiremos los textos que aquí publicamos y los resultados de aquellas investigaciones en curso.

PRIMERA PARTE
EDUCACIÓN E HISTORIA

ENSAYO SOBRE HISTORIA POLÍTICA DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA

Mauricio García Villegas

Libardo Gómez-Estrada

La educación pública en Colombia está fuertemente sesgada por la clase social. En términos generales, como lo acabamos de decir en la introducción, los hijos de los padres de clase alta estudian juntos y en colegios que les ofrecen una educación de buena calidad, mientras que los hijos de padres de clase baja y media baja estudian juntos, reciben una calidad educativa menor y, en algunos casos, sobre todo cuando se trata de campesinos, una calidad deficiente¹. Hay excepciones, claro, y también algunos intentos de política pública que procuran remediar esta situación. Pero en términos globales esta separación existe y equivale a una situación de segregación que aquí denominamos *apartheid* educativo.

¿Cómo llegó Colombia a esta situación? Es verdad que el crecimiento de la educación de élite es un fenómeno que se ha acentuado en todo el mundo en las últimas décadas², pero la educación pública masiva y de buena calidad, sobre todo en el nivel básico, es todavía un hecho en los países desarrollados, incluso en los grandes países de América Latina (México, Argentina, Brasil) que, además, lo consideran un atributo de las sociedades democráticas y respetuosas del principio constitucional de la

-
1. En Universidades públicas de alta calidad, como la Universidad Nacional, la Universidad del Valle y la Universidad de Antioquia, suele haber más diversidad de clase, si bien el estrato más alto suele estar subrepresentado. Algo parecido ocurre en algunos buenos colegios públicos.
 2. Para una revisión sobre este caso remítase a los trabajos recientes de Bergh y Fink (2009), igualmente, Jerrim, Chmielewski y Parker (2015), Binder y Abel (2019), Posselt y Grodsky (2017) y Kwiek (2016). Para el caso colombiano un trabajo reciente es el de Mayorga y Ortiz (2020).

igualdad de oportunidades. ¿Qué pasó entonces en Colombia? En este primer capítulo intentamos responder a esta pregunta.

Nuestra hipótesis es la siguiente. A lo largo de la historia se encadenaron dos tensiones políticas que impidieron el buen desarrollo de los proyectos educativos estatales. Fueron tensiones que, en medio de debates muy abstractos e ideologizados, caldearon los ánimos, fomentando los odios, las venganzas y las desconfianzas entre las partes involucradas en el debate, todo lo cual entorpeció la posibilidad de lograr acuerdos básicos para hacer avanzar los proyectos educativos. Ambas tensiones aparecen en un momento específico de la historia republicana. La primera es el enfrentamiento entre liberales y conservadores, que va desde la independencia hasta el frente nacional, recorriendo así un siglo y medio de historia. Un componente fundamental de ese enfrentamiento atañía a la relación entre el Estado y la Iglesia y, en particular, a si esta última debía seguir teniendo las responsabilidades educativas (y gozando de los privilegios) que tenía antes, durante la Colonia. En este periodo se debatió sobre el tipo de educación moral que debían recibir los estudiantes y sobre si lo esencial de la tarea de educar era una responsabilidad estatal o no, lo cual implicaba, en el caso de que así lo fuera, que la educación moral de los niños y de los jóvenes le correspondía al Estado y no a la Iglesia católica. Esta última posibilidad era defendida por los liberales, mientras que los conservadores veían en ello un atentado contra los cimientos morales de la sociedad. No solo hubo debates airados por esta causa, también hubo guerras, en particular una en 1876 conocida como “la guerra de las escuelas”. Debido a la sustancia religiosa del debate, las discusiones fueron muy generales, estaban en buena medida desligadas de los intereses sociales, tenían por objeto el orden social ideal y sus valores y se desentendían de los contextos y sus particularidades. Tal vez lo más importante de este enfrentamiento es su connotación político-religiosa, con posiciones dogmáticas en ambos lados, especialmente en el conservador, que extremaron e hicieron violentos los conflictos.

La segunda tensión, ocurrida entre el Frente Nacional y el día de hoy, enfrentó al Estado y particularmente a los gobiernos, con el sindicato de educadores y con los estudiantes universitarios que defendían ideas políticas de izquierda. Este enfrentamiento politizó en exceso la educación pública y conllevó, con el paso de los años, a su relativa desvalorización en el imaginario nacional. Varios hechos fueron determinantes en este periodo: la falta de apoyo estatal a los maestros, la politización de estos últimos,

la radicalización política entre los gobiernos, de un lado, y el sindicato de maestros y los estudiantes universitarios, del otro; además de la reiterada perturbación de los calendarios educativos y la falta de apoyo político y social a la educación pública.

Todo esto llevó a la clase alta y media alta a buscar alternativas para la educación de sus hijos, sobre todo mediante el fortalecimiento de la educación privada, lo cual trajo consigo un deterioro de la imagen de la educación pública en la clase media y alta (no siempre apoyado en buenas razones) que tiene como efecto la subvaloración del capital social y simbólico de los egresados de establecimientos públicos, lo cual, a su turno, contribuye a la reproducción del *apartheid* educativo. Aquí opera lo que hemos llamado la trampa de la debilidad de los bienes públicos (que retomamos más adelante): el deterioro del bien público promueve el escape de la clase alta para proveerse de ese bien de manera privada, lo cual reduce el interés del Estado y de las clases altas por la mejoría de ese bien. Siendo así, el menoscabo de la educación pública no se debe simplemente a un fenómeno de politización, sino también a intereses, y de manera particular, al desinterés del Estado y de las clases altas por mejorar este bien público.

En síntesis, en la historia de la educación hubo dos enfrentamientos, airados y politizados, que entorpecieron la educación pública. El primero, una disputa ideológico-religiosa entre las élites políticas nacionales que duró siglo y medio (desde la Independencia). El segundo, una disputa político-ideológica entre élites y gobiernos, de un lado, y educadores y estudiantes, del otro lado, que trajo consigo un cierto desprestigio de la educación pública, o por lo menos un menor capital social asociado con ella, y que se tradujo en prácticas gubernamentales y elitistas en su contra. Ambos hechos tienen un contenido político muy fuerte, movilizaron las pasiones políticas y tuvieron el efecto de obstruir, detener y enredar los intentos que se hicieron por emprender proyectos de fortalecimiento de la educación pública.

1. EDUCACIÓN Y MORAL RELIGIOSA

En los primeros años de la República, la gran mayoría de la población estaba de acuerdo con cambiar las instituciones políticas³ y, en general, las reglas de juego del poder, pero no todos creían que, para lograr eso, era

3. Hubo, sin embargo, defensores de la monarquía y entre ellos había grupos indígenas, cimarrones y esclavos (Echeverri, 2018).

necesario cambiar los valores sociales y religiosos que imperaban en el régimen anterior. Muchos pensaban que le correspondía a la Iglesia la tarea de inculcar los valores que el pueblo colombiano necesitaba, tal como lo había hecho durante la Colonia⁴. Esta era, además, una discusión sobre el talante moral que debían tener las primeras generaciones de la Nueva República. Los defensores de la tradición no estaban dispuestos a que sus hijos, y en general esas nuevas generaciones, fuesen educados con valores distintos a los religiosos, viendo en ello el fundamento mismo del orden social. Desde entonces, y durante más de un siglo, el debate sobre la educación estuvo marcado por la cuestión religiosa y en particular por la resistencia de los conservadores y sobre todo de los conservadores más radicales a introducir modificaciones en el orden moral, social y educativo que imperaba al inicio del siglo XIX en el régimen colonial⁵.

La ideología de los partidos políticos no estaba claramente delimitada, pero sí había una diferencia clara entre quienes creían que los viejos privilegios de la Iglesia debían mantenerse y que de ello dependía el buen destino moral del país y quienes, en cambio, pensaban que tales privilegios debían ser suprimidos y que le correspondía al Estado concentrar algunas de las funciones públicas que estaban en manos de la Iglesia, entre ellas la educación (Bushnell, 1974). No era una disputa entre creyentes y no creyentes (la gran mayoría eran personas de fe) sino más bien entre defensores y opositores del principio de separación Iglesia/Estado, lo cual se traducía, con alguna frecuencia, en una disputa entre clericales y anticlericales. La confrontación se terminó reflejando en los partidos políticos, con los defensores de la Iglesia del lado conservador y sus críticos del lado liberal⁶. Pero más precisamente, la disputa se concentró entre, de un lado,

-
4. Al momento de la Independencia, la Iglesia tenía bajo su control la educación básica, secundaria y superior en la mayor parte del territorio nacional. José María Groot, el historiador de mediados del siglo XIX, reivindicó la tradición católica como parte inherente de la tradición anterior a la época republicana: "Por un malentendido patriotismo, por moda, por mala intención o por ignorancia de los hechos, se han empeñado en calumniar sin consideración y hasta sin criterio al antiguo gobierno español, atribuyéndole una política infame respecto de sus colonias de América" (Groot, 1886, ii).
 5. La Iglesia católica fue la entidad encargada de la educación de la mayor parte de los jóvenes neogranadinos en varios periodos del siglo XIX y principios del siglo XX hasta la "Revolución en Marcha".
 6. A veces, sin embargo, hubo alianzas entre miembros de los partidos. Hombres tan disímiles como, por ejemplo, José María Samper y Rafael Núñez,

los radicales del partido conservador, que no estaban dispuestos a que la Iglesia sufriera menoscabo en sus intereses (lo cual implicaba una defensa del orden moral y social tradicional) y, del otro lado, los miembros del partido liberal y algunos conservadores moderados que, en materia de educación, estaban de acuerdo con que el Estado asumiera una parte importante de la tarea de educar al pueblo.

Esta disputa, moral y política a la vez, entre los defensores de los ideales del antiguo régimen colonial y la nueva formación republicana, duró hasta el Frente Nacional. En términos generales, los conservadores radicales lograron imponer su visión de la educación. Si bien el desequilibrio de fuerzas no fue constante (entre 1863-1880 y luego, aunque un poco menos, entre 1930-1946 predominaron las ideas liberales), el conservatismo logró revertir buena parte de los avances logrados durante los gobiernos liberales. La relativa laicización de la sociedad colombiana que vino en la segunda mitad del siglo XX se explica más por los efectos modernizadores del mercado, la globalización, la urbanización y la fatiga de las guerras civiles, que por la victoria del proyecto liberal. Fue solo cuando la sociedad, por los nuevos tiempos, se volvió más laica y pluralista, que el conservatismo y la Iglesia empezaron a perder buena parte del poder que tenían y que la relación de fuerzas entre los dos partidos se volvió más equilibrada.

1.1 Bentham y la discordia entre los neogranadinos

El debate sobre la educación empezó muy temprano, cuando el vicepresidente Francisco de Paula Santander ordenó, por medio del Decreto del 8 de noviembre de 1825, que en las escuelas de jurisprudencia la enseñanza se hiciera según los preceptos utilitaristas de Jeremy Bentham, y no como se venía haciendo antes, según las visiones *iusnaturalistas* acogidas por la Iglesia católica⁷. Los defensores de la educación católica estimaron que tal reforma era atea, masónica, hedonista y materialista. Los partidarios de Bentham, en cambio, pensaban que sus adversarios eran enemigos de la razón y de la libertad (Jaramillo, 1962)⁸.

quienes fueron, al principio, doctos liberales terminaron siendo conservadores al final de sus vidas, mientras que Jorge Isaacs terminó sus días como un furibundo liberal radical.

7. Jaime Jaramillo Uribe (1962) sugiere que la primera mención pública de Bentham en territorio neogranadino la hace Antonio Nariño (1765-1823) en el periódico de La Bagatela en el número 23 de 1811. Ver, Gómez-Müller, 2002.
8. Si bien los benthamistas no negaban el contenido moral del derecho, sos-

Lo cierto es que el benthamismo no era antirreligioso, aunque impugnaba la idea de una “religión revelada” y eso bastaba para que los católicos neogranadinos vieran en ello una expresión de ateísmo. Según *El Constitucional* de Popayán:

Las obras de Bentham [...] no merecen la clasificación de obras clásicas, ni son completas, ni sus principios son conformes a la moral natural, ni a la religión católica, ni a los principios políticos de la Nueva Granada. Por consiguiente, pensamos que las obras mencionadas no servirán para la enseñanza de nuestra juventud y debería abrogarse su estudio. Y agregaba: [...] no faltará quien pretenda defender la utilidad general como principio de razonamiento, con tantos moralistas, filósofos y jurisconsultos que la presentan como objeto del legislador y del gobierno [...] los principios de la moral y la legislación son los mismos en todos los pueblos civilizados [...] y no es dado a los aislados sectarios de Bentham levantar la silla censoria y dar nuevos principios y nuevo lenguaje a la moral y a la legislación (citado en Cajas, 2010, p. 38).

En este debate las posiciones no eran irreconciliables. Los benthamistas criollos estaban de acuerdo con que no podía haber una buena legislación sin base moral y que allí donde hubiese alguna incompatibilidad de esta doctrina con los postulados del catolicismo, estos debían primar (Jaramillo, 1962). Por eso, recomendaban a los educadores hacer críticas cuando vieran en los postulados benthamianos “doctrinas contrarias a la religión, a la moral o la tranquilidad pública, errada por algún motivo, los catedráticos deben omitir la enseñanza de tales doctrinas, suprimiendo los capítulos que se las contengan y manifestando a sus alumnos los errores del autor” (Jaramillo, 1962, p. 13). En el fragor del debate político, sin embargo, estos matices no tranquilizaban a los conservadores.

Ante la radicalización del debate, Simón Bolívar, más por razones pragmáticas que por convicción, derogó el decreto promulgado por

tenían que una norma jurídica debe surgir de la experiencia y, en consecuencia, pensaban que quienes sostenían la existencia de un sentimiento moral innato, estaban errados. De otra parte, el *Constitucional* de Popayán declaró que los preceptos benthamianos desconocían el derecho natural, el orden moral legado por Dios, además de promover doctrinas materialistas y hedonistas entre los jóvenes. En el periódico *El Constitucional* de Cundinamarca, por su parte, se defendieron las ideas de Bentham.

Santander, pero cuando este regresó en 1928⁹. Al regresar al poder, luego de la muerte del Libertador, retomó el proyecto de enseñanza basado en los principios de Bentham. Quizá impulsados por la reciente victoria republicana, algunos de los próceres usaron el poder para acallar a los conservadores que estaban poco dispuestos al cambio social. En vez de impulsar opciones más pragmáticas, quizá más moderadas, su actuación política buscó, con la convicción de estar “del lado correcto de la historia”, fundar una patria con una nueva sociedad. Ambas posiciones, en todo caso, consideraban que tenían la verdad de su lado y que, siendo así, la negociación era imposible e incluso inmoral. Hubo esfuerzos por conciliar estas doctrinas, como el de Ezequiel Rojas, en *El Constitucional* de Cundinamarca. Pero sus intentos fueron infructuosos¹⁰.

Quizá no sobre agregar que esta fue, en todo caso, una disputa sobre la enseñanza del Derecho (¿qué es el derecho?, ¿cuál es su origen?, ¿cómo se determina su validez?) no sobre el sistema educativo en general; sin embargo, dada la importancia del debate jurídico en la nueva república, y la tradición juricista del país que ya se notaba en estos tiempos, esta discusión puso el tono que tendría, en las décadas venideras, el debate sobre cómo y quién debía educar al pueblo.

La disputa sobre el carácter moral de la educación se hizo particularmente álgida en la segunda mitad del siglo XIX y en los primeros lustros del siglo XX hasta la “República Liberal” (1930-1946).

1.2 Las disputas del medio siglo y el Olimpo Liberal

¿Por qué Colombia, a diferencia de otras naciones en América Latina, no pudo superar, en un periodo de más de un siglo, las divergencias ideológicas, y sobre todo religiosas, en torno a la educación? Hay que empezar por decir que los pocos ciudadanos que hacían parte de la élite

9. Un decreto del 16 de agosto de 1827 aclaraba que, “para que cesen enteramente los escrúpulos y las críticas que se hacen de que las obras de Bentham se enseñan a la juventud colombiana, se autoriza a la dirección general de estudios para que [...] haga venir de Europa alguna obra de legislación que no tenga los defectos de la de Bentham y luego que llegue cese la enseñanza de dicho autor” (citado en Cajas, 2010, p. 37).

10. Ver Obras de Ezequiel Rojas, parte VI, coleccionadas por Ángel Galán. Había dos tendencias: la de los cercanos al clero, entre ellos, Lino de Pombo y Simón Bolívar y la de los “anticlericales”, entre quienes estaban Vicente Azuero y Santander. Para estos últimos las doctrinas de Bentham no chocaban con la fe, ni con la preponderancia de la religión católica como discurso rector de la moral en el país.

educada a mediados del siglo XIX se formaron bajo modelos educativos parecidos; no tenían posturas irreconciliables. Lo que exacerbó las discrepancias, además de las diferencias regionales catalizadas por la debilidad del poder central, fue la pugna ideológica y en buena medida moral, relativa al papel de la Iglesia, que había sido el gran poder ordenador en la colonia. El enfrentamiento entre clericales y “anticlericales” se mantuvo, con algunas modificaciones, a lo largo de todo el siglo XIX y lo esencial de la disputa entre los partidos políticos, el Liberal y el Conservador, configurados a mediados del siglo XIX, giró en torno al debate religioso¹¹.

En la segunda mitad del siglo XIX surgió una generación de liberales entre los que se encontraban Salvador Camacho Roldán, Felipe Pérez, José María Rojas Garrido y Aníbal Galindo, que fueron conocidos como radicales, por el hecho de proponer una ruptura total del régimen colonial. Varias de sus ideas las heredaron del pensamiento de Ezequiel Rojas. La libertad era vista como un valor absoluto y por eso defendieron con ahínco las políticas económicas del *laissez faire*. Pensaban que, en la actividad productiva, privada y libre, estaba el fundamento de la formación ciudadana. Promovieron una autonomía amplia para las provincias por medio del sistema federalista, con la intención de restarle predominancia al gobierno central. Auspiciaron reformas educativas sustanciales tanto en la formación básica como en el nivel universitario. La Constitución de 1863 cristalizó estos ideales hasta que, en 1886, bajo el desencanto de liberales moderados y conservadores, producto de la falta de sentido práctico del proyecto liberal y de su carácter fantasioso, se impuso una nueva carta constitucional¹².

11. El partido Liberal colombiano fue fundado el 16 de julio de 1848 por José Ezequiel Rojas. La creación del partido Conservador se llevó a cabo un año después, el 4 de octubre de 1849 por Mariano Ospina Rodríguez y José Eusebio Caro. En medio de la fundación de los partidos políticos se reavivaron antiguas rivalidades entre las élites. Según Safford (1972), la categoría de clase social resulta insuficiente para entender el debate ideológico de mediados del siglo XIX; las discrepancias políticas entre conservadores y liberales responderían a: 1) las divisiones regionales, 2) orígenes familiares y 3) experiencias (v.gr. guerras). Probablemente estos tres factores eran los que definían los sentimientos morales que dieron lugar a los partidos. No sobra anotar que, durante la Colonia, también hubo diferencias ideológicas: la escolástica tomista tradicional, la escolástica española y el pensamiento de la ilustración.

12. Véase el importante libro *El radicalismo colombiano del siglo XX*. Editado por Rubén Sierra Mejía en el 2005 por la Universidad Nacional de Colombia. Sobre todo, los artículos “Ezequiel Rojas y la moral utilitarista”

Los liberales radicales del medio siglo quisieron reformar la educación por medio del Decreto orgánico del 1 de noviembre de 1870, el cual tenía tres objetivos: 1) hacer de la educación el sustento de las instituciones democráticas, 2) imponer la separación del poder civil y eclesiástico en el sistema escolar y 3) reivindicar la función docente del Estado, al incluir la educación dentro de la órbita de sus deberes y derechos, y entender tal función como una de las formas en las que el Estado expresa su soberanía (Silva, 1989).

La intención de los liberales, a partir de 1863, de instaurar un sistema educativo obligatorio y laico acentuó las alarmas de los conservadores, quienes habían sido derrotados en la guerra civil de 1860 y 1862. Miguel Antonio Caro (1869), por ejemplo, no tardó en expresar su malestar con lo que denominaron los “abusos del Estado docente”. En su estudio sobre el utilitarismo dice esto:

Pues bien, la escuela de Satanás se llama aquí como en otras partes, el *utilitarismo*. Y la escuela de Cristo se llama aquí como en todas partes, el *catolicismo*. Tales son los términos, la verdadera fórmula de la gran cuestión moral que se debate en el mundo.

De otra parte, el arzobispo de Popayán, Carlos Bermúdez, se pronunció mediante una pastoral de 1872 en la que prohibió que sus fieles matricularan a sus hijos en las escuelas públicas oficiales. Su amenaza implicaba una posible excomunión. En 1874 fue incluso más radical y excluyó a los estudiantes de las escuelas normales de cualquier participación en las ceremonias de Semana Santa. “No importa, dijo, que el país se convierta en ruinas y escombros si la bandera de la religión puede elevarse triunfante” (Silva, 1989, p. 65). Pero no todo el clero estaba en contra de las reformas propuestas por los liberales. Tal como lo menciona Jane M. Loy (1971), el “arzobispo de Bogotá, Vicente Arbeláez [...] había aconsejado la cooperación con el Decreto Orgánico por consideración al objetivo fundamental de la [sic] ilustración popular” (p. 5). El arzobispo no compartía ni aprobaba varios aspectos del decreto, pero creía que, en términos prácticos, la norma podía mitigar sus efectos “alentando a los sacerdotes a usar su derecho legal de atender las escuelas” (Loy, 1971 p. 5). Esto le permitió construir consensos con los liberales radicales, a pesar de que tal cosa

de Laura Quintana Porras (pp. 11-38) y “¿Libertad, libertinaje, tiranía? La prensa bajo el Olimpo Radical en Colombia, 1863-1885” de Eduardo Posada Carbó (pp. 147-166).

significaba desacuerdos con el Obispo Bermúdez. Pero estos consensos entre moderados de ambos partidos eran inestables y quedaban silenciados cuando la confrontación se radicalizaba¹³. Y se radicalizaban fácilmente, sobre todo por el lado conservador, en donde abundaban las posiciones dogmáticas y retardatarias que veían con horror el cambio de sistema político, lo cual les impidió valorar muchas de las ideas simplemente razonables que venían del liberalismo e incluso de las leyes y constituciones vigentes. Nada de esto iba a mejorar en los años que vinieron luego.

1.3 La Constitución de 1886 y la Regeneración

La Regeneración, a finales del siglo XIX, tuvo muchas causas, entre ellas la reacción contra el proyecto liberal federalista del Olimpo Radical que se había propuesto abolir los privilegios de la iglesia e instaurar un sistema educativo laico y público. Este fue un periodo de gran inestabilidad, en buena parte debido al debilitamiento del estado central impuesto por los radicales, lo cual produjo una reacción por parte de los liberales moderados y conservadores, conocida como la Regeneración, encaminada a instaurar el orden necesario para conseguir la coordinación, planeación y desarrollo del país. Rafael Núñez, el líder de esta reacción dijo, al inicio de su gobierno, que este “se apoyará en una serie de principios elementales como: la centralización política, la restricción del sufragio y de las libertades públicas, y la recristianización del país con la ayuda de la Iglesia católica” (Andrade, 2011, 159). Se creó un solo ejército al servicio del poder ejecutivo (durante el Federalismo cada estado contaba con su propio ejército) y se reanudó el Concordato (Acuerdo de 1887) que le otorgó a la Iglesia el control y el monopolio de la educación en Colombia. El

13. Estos enfrentamientos cimentaron la división entre algunos grupos liberales radicales que se enfrentaron a los liberales moderados y a los conservadores. Los primeros se denominaban “instruccionistas” y los segundos “ignorantistas”. Aquellos eran conocidos por su “apego a la fórmula liberal que concebía el sistema de enseñanza y la instrucción pública como la palanca central en el camino de la libertad, palabra que cuidaban de escribir antes que la de progreso” (Silva, 1989, p. 63). Del otro lado estaban los enemigos de las reformas liberales que consideraban la obligatoriedad de la escuela como una intromisión ilegítima del Estado. Para este segundo grupo, la reforma liberal resultaba sospechosa por defender una postura “antirreligiosa” y tenían temor de que se repitiera la supresión que emprendieron los liberales de las comunidades religiosas en 1861. Por eso decidieron conformar sociedades católicas, con el objetivo de defender el papel de la religión y la iglesia en la educación.

Concordato supuso una ventaja considerable para las congregaciones religiosas frente a los proyectos educativos liberales que surgieron en adelante. Una vez firmado, Núñez le escribió a Caro: “El gran arreglo con la Santa Sede está ya firmado. Gloria a Dios en las alturas y paz en la Tierra a los hombres de buena voluntad” (Silva, 1989, p. 69). De esta manera, se inició el proceso que Núñez y su partido denominaron “recristianización”, lo cual implicaba una crítica feroz a la política liberal de los años anteriores, vista como materialista, atea y moralmente desastrosa (Andrade, 2011), pero también implicaba un proceso de reorganización y consolidación del Estado central que también algunos liberales creían necesario. La Iglesia adquirió entonces la facultad legal para escoger los libros de religión y de moral cristiana en todos los niveles de enseñanza, al igual que la facultad de suspender y denunciar ante las autoridades a todos los “instructores o maestros que no respeten la doctrina católica durante la realización de sus cursos de enseñanza” (Andrade 2011, p. 161).

El presidente Núñez era partidario de entregarle a la Iglesia sus viejos privilegios en materia educativa y en ello no solo obraba su convicción moral, sino también su sentido práctico, pues sabía que solo la Iglesia contaba con el ejército de profesores, con los recursos materiales y con el conocimiento pedagógico necesario para emprender la tarea de educar a las masas pobres y dispersas por todo el territorio nacional (Silva, 1989).

Con la nueva Constitución de 1886, la instrucción pública fue costeadada con recursos públicos, pero dejó de ser obligatoria¹⁴, la formación docente recayó en el magisterio de la Iglesia, la Universidad Nacional quedó bajo control directo del gobierno y se produjo el desmonte definitivo de la “reforma instruccionalista” impulsada por el gobierno liberal. El llamado plan Zerda de 1892, implementado durante el gobierno Caro, aseguró que las “pedagogías católicas ocuparan el lugar del discurso radical basado en una ética civil, ciudadana y democrática, así como los esfuerzos por una educación liberal laica, naturalista y experimental” (Silva, 1989). La educación pedagógica y técnica pública fue inseparable de la fe católica. El gobierno nacional tuvo un control formal sobre el nombramiento de cualquier nuevo catedrático. Así mismo, se decretó un privilegio especial para el Colegio Mayor del Rosario como institución universitaria por excelencia en detrimento de la Universidad Nacional.

14. Uno de los problemas de este esquema es que los gobiernos locales, que tenían muy pocos recursos, debían concurrir al pago de los maestros.

El propósito de crear un régimen fuerte y centralista que pudiera fundar el orden y atemperar los ánimos que alimentaron las guerras civiles fue en buena medida infructuoso como lo demuestra la ocurrencia de la guerra de los Mil Días (1899-1902), una confrontación sangrienta y dolorosa que trajo consigo la independencia de Panamá. Las guerras, sobre todo la de los Mil Días, dificultaron la aplicación de algunas de estas normas y fue solo con “la *Reforma Uribe* de 1903 que se consiguió entregar a la Iglesia católica el control de lo educativo, lo cual duró hasta 1930” (Jaramillo Uribe, 1980, p. 278)¹⁵.

El gobierno de José Manuel Marroquín, con su ministro de Instrucción Pública Antonio José Uribe, intentó, en 1904, establecer las bases del sistema educativo. Fue un proyecto de corte nacionalista (desencadenado en parte por la separación de Panamá) que promovió la educación cívica, inculcando en maestros y estudiantes el amor a la patria¹⁶. La reforma dejó intactas las enormes desigualdades heredadas entre el sistema educativo urbano y rural, lo cual debilitó el alcance del discurso nacionalista. En el caso de las escuelas primarias rurales el programa de educación básica solo duraba tres años, mientras que en las urbes se exigió un sistema educativo de seis años. A los estudiantes rurales no se les obligaba a aprender historia, ni geografía, ni ciencias naturales, ni dibujo, ni gimnasia. Su currículum se redujo a reiterar “la enseñanza de la religión, lectura, escritura y aritmética, a lo que en ocasiones se añadía la costura y el bordado para las mujeres” (Silva, 1989, p. 76). La población campesina (tres cuartas partes de la población colombiana) fue, de hecho, delegada a una ciudadanía de segunda categoría.

15. Según Miguel Antonio Caro, “no se hacen concilios católicos con cardenales protestantes”. De ahí su empeño en revitalizar la enseñanza religiosa dentro de la educación. Además de apoyar la labor misional de la iglesia por todo el territorio nacional por medio de la Ley de 1883, la cual estableció que “Los preladados y los Párrocos tienen pleno derecho a invigilar la enseñanza de la Religión y de la Moral en los Establecimientos oficiales, así como también las prácticas piadosas de los mismos. En tal virtud, los Directores de Escuelas, y los Rectores de Colegios e Institutos universitarios, tienen el deber de cooperar a tal vigilancia” (Torreano-Vargas, 2013, pp. 161-162).

16. El conservadurismo, dice Silva (1989), intentó “recrear un discurso de la guerra pasada y de los héroes que la apoyaron como cosa venerable y sagrada ante la cual hay que descubrirse, el canto diario del humano nacional” (pp. 75-76).

Tal vez no sobre agregar que los conservadores consideraron necesario implementar una junta de inspección municipal a cargo de los notables de cada localidad. Estos estarían encargados, a partir de la Ley 39 de 1930, de velar por el cumplimiento de las reformas conservadoras. No solo se requería de la participación del inspector, el maestro y la policía escolar, también era necesaria la participación del “cura, el presidente del consejo municipal, el alcalde y un vecino nombrado por el inspector provincial” (Silva, 1989, p. 78). La ampliación de la presencia del Estado no solo pasaba por aumentar el tipo de instituciones educativas sino de ampliar el tipo de mecanismos de vigilancia y control.

En 1923 el gobierno de Pedro Nel Ospina, un conservador moderado, se impuso la obligatoriedad de la educación primaria (con libertad para los padres de elegir el tipo de establecimiento educativo que querían para sus hijos), se creó un bachillerato que podía ser clásico, comercial o científico y se intentó ofrecer educación secundaria para las mujeres. Pero muchos conservadores se opusieron a estas medidas y por eso fueron modificadas o simplemente suprimidas (Silva, 1989, p. 85). Sin embargo, estos esfuerzos de los moderados del partido conservador crearon un “clima propicio”, para que los gobiernos liberales que vendrían luego pudieran retomar sus propuestas y ampliarlas. Según Silva (1989), “la reforma educativa tenía más años de los que casi siempre se cree, y por los esfuerzos que exigió y las energías que comprometió involucró a grupos intelectuales y a movimientos de ideas más amplios de los que se señalan regularmente” (p. 86). El espíritu reformista de los conservadores encontró apoyo en un grupo de intelectuales y educadores, entre ellos Miguel Jiménez López (1875-955), Luis López de Mesa, Gabriel Anzola Gómez, Agustín Nieto Caballero, Tomás Cadavid, Samuel Araujo y Tomás Rueda, todos ellos interesados en mejorar la instrucción pública y privada de las élites colombianas¹⁷.

La educación en el siglo XIX, en términos generales, tuvo pocos avances, con porcentajes muy bajos de niños inscritos en los establecimientos educativos¹⁸. No es abusivo afirmar, dice Moisés Wasserman

17. La preocupación de educar, aunque compartida entre varios liberales y conservadores, estaba enfocada más en las élites que en reforzar una educación amplia, garantista e igualitaria.

18. Al respecto, ver Ramírez, Salazar y Salazar (2007). Mientras a mediados del siglo XIX el porcentaje de estudiantes en primaria en los Estados Unidos era del 20% y en Francia del 10%, en Colombia era del 2%.

(2021), “que el primer siglo de vida republicana fue un fracaso en educación”. Muchas causas incidieron en este fracaso, entre ellas las guerras: en 1844 el gasto de guerra fue del 44 % del presupuesto y el de educación de 0,54 % y esta situación, dice Wasserman (2021), permaneció casi sin cambios hasta final del siglo. No solo debido a las guerras, sino también a las enemistades político-religiosas y en particular a la resistencia de los conservadores radicales, que habían heredado los odios del pasado, a todo lo que tuviera una connotación laica y liberal. Con alguna frecuencia, sin embargo y dada la polarización política, las únicas reformas progresistas que prosperaron provinieron de los conservadores moderados que se aliaron con los liberales en contra de los radicales de ambos partidos.

1.4 El regreso del liberalismo

Con la llegada de los liberales al poder, primero con el presidente Olaya Herrera y luego con López Pumarejo, la intención de fortalecer la educación pública de carácter laico retomó fuerza nuevamente¹⁹. Se dio así inicio a lo que en la historiografía se conoce como “la vocación educativa liberal”. Lo primero que se intentó (ya desde el gobierno de Olaya) fue rescatar la vieja idea de la Escuela Normal Superior con el propósito de formar a los profesores que se requerían para educar a la gran masa de colombianos que estaban por fuera del sistema educativo. Más adelante hablaremos de eso. De otra parte, se creó la Comisión de Cultura Aldeana, auspiciada por Luis López de Mesa, ministro de educación, y se adecuó una nueva sede para la Biblioteca Nacional. Por último, hubo logros importantes relativos a la integración femenina en la educación. Si bien en épocas anteriores se habían conseguido algunos avances en esta materia, fue con el regreso de los gobiernos liberales que la lucha por la participación de la mujer en la educación, a pesar de los detractores, empezó a prosperar (Ochoa Núñez, 1976). Cohen señala que, a partir del año de 1930, “tras la caída del gobierno conservador que había estado en el poder por 45 años, las administraciones liberales que lo sucedieron en la década del treinta aprobaron leyes que hicieron posible el ingreso de mujeres a las universidades de Colombia” (2001; ampliar con Herrera 2014; Ochoa Núñez, 1976).

19. Se dedicaron recursos importantes para la educación rural, se modernizaron los métodos de enseñanza y se fortaleció la enseñanza de ciencias naturales. Durante el gobierno de López se creó el campus de la Universidad Nacional en Bogotá (Wasserman, 2021).

El Partido conservador y la Iglesia católica, una vez más, soportaron mal estas reformas y, en particular, el hecho de que los liberales pusieran en tela de juicio la primacía de la Iglesia en materia de educación. Para ellos el problema no era la universalidad de la educación sino su carácter laico. La Constitución de 1886 y el Concordato habían reinstaurado una serie de prerrogativas para la Iglesia (exenciones fiscales, regulación del estado civil, control sobre la educación, uso de los cementerios, entre otras) que esta no estaba dispuesta a perder. Cuando se expidió el Decreto 634 de 1934, por medio del cual se permitía fiscalizar a las entidades de utilidad pública, entre ellas colegios y hospitales, los arzobispos de Bogotá y Medellín dijeron que dicha norma violaba el Concordato y Laureano Gómez habló, en el parlamento, sobre los “desastres” del proyecto modernizador del liberalismo, el cual presentó como una simple política izquierdista y anticatólica. En otros países de América Latina, dice Álvaro Tirado Mejía, estas prerrogativas habían sido suprimidas hacía ya mucho tiempo, pero en Colombia eso no fue posible, o no de manera tan fácil.

“En las relaciones Iglesia-Estado hubo tres puntos especiales de fricción: en lo referente a la educación, respecto a las reformas de la Constitución y las leyes de matrimonio civil y de divorcio, y en cuanto a la reforma del Concordato. Los tres estaban íntimamente ligados [...] uno de los propósitos que tenía el gobierno al reformar la Constitución era negociar luego una reforma al Concordato” (Tirado 1989, p. 317).

La situación de los reformistas se agravó con el hecho de las objeciones a estas reformas también vinieron de la izquierda liberal, la cual las consideraba demasiado tímidas e insuficientes.

Un mes después de que el partido liberal sancionara la reforma constitucional de 1936 se fundó, en Medellín, con el impulso del arzobispo, la Universidad Pontificia Bolivariana, con el objetivo de “oponer la luz de la verdad a los errores e impiedades que amenazaban la paz”. Cuando en agosto de 1935 el Consejo liberal de Bogotá solicitó al Congreso Eucarístico de Medellín que se pronunciaran a favor de las reformas del Concordato, el establecimiento de la educación laica, la supresión de las misiones catequizadoras, la adopción del divorcio vincular y otros puntos, Juan Manuel González Arbeláez, obispo coadjutor de Bogotá, declaró que la propuesta de los liberales era “ruin, infame, desvergonzada y canalla y tomó juramento a la multitud de defender a la religión católica a costa

de la misma vida” (Tirado, 1989, p. 319). En 1936, la *Revista de Indias*, publicada por el Ministerio de Educación, fue duramente criticada por los arzobispos de Bogotá, Jericó y Cali, entre otros, por ser una “publicación pornográfica” que incitaba al pecado. Las andanadas contra la revista eran, ante todo, contra el gobierno liberal y su sentido de la moralidad. Algunos obispos llegaron incluso, como ya había ocurrido en el pasado, a excomulgar a los padres de familia que matriculaban a sus hijos en colegios públicos²⁰. Los conservadores sostuvieron, además, que el gobierno liberal pretendía convertir a Colombia en una nación bolchevique, lo cual implicaba una política de persecución religiosa, con presencia de la masonería y de Satanás. Laureano Gómez sostuvo que:

el precepto constitucional que manda dirigir y organizar la educación pública en concordancia con la religión católica ha sido eliminado y reemplazado por la suprema inspección y vigilancia del Estado [...] la Escuela laica, la Escuela materialista y sin Dios, será la consecuencia inmediata de esa reforma (citado en Vane-gas, 2018, p. 275).

Era evidente que el gobierno no se había vuelto comunista. Pero la influencia de los discursos políticos socialistas, comunistas y de una emergente izquierda utópica era notoria. Ella modificó y reconfiguró las

20. El obispo de Ibagué excomulgó a los estudiantes del Colegio de San Simón. Eso mismo ocurrió con el Liceo Calderón y el obispo de Santa Marta y con el colegio Liceo Sevilla de Cali. De otra parte, el padre José Joaquín Salcedo inició, en 1947, el conocido proyecto de Radio Sutatenza. Las emisiones radiofónicas de alfabetización, técnicas agrícolas y de la doctrina católica se convirtieron en un intento por suplir el déficit educativo en el área rural, que todavía estaba relegada de las grandes ciudades. El mismo Salcedo aclaró que: “Este instrumento de la radio [...] va plasmando en nuestros campesinos una mentalidad sólida confirmada para la obediencia a los pastores, el acatamiento a los sacerdotes y la devoción filial a la Iglesia [...]” (Helg, 1989b, p. 121). El paulatino deterioro de la popularidad de radio Sutatenza se explica, en parte, por la pérdida de apoyo estatal pero, sobre todo, por las críticas que recibió por parte de los grupos conservadores de la Iglesia católica, quienes se preocuparon por las referencias que se hacían en esta emisora a los proyectos de planificación familiar, los cuales veían como parte de una agenda liberal. Antonio Rocha, quien fue ministro de educación, publicó el 6 de febrero de 1944 en *El Tiempo* que: “Si no volvemos la mujer al hogar y el campesino al campo, no pasarán tres generaciones sin que Colombia haya dejado de existir como nación auténtica [...] Yo rectificaré la pedagogía hacia este objetivo supremo” (citado en Helg, 1989b, 122).

discusiones políticas del país, incluso, en varias ocasiones, generó disputas internas entre liberales y algunos conservadores minoritarios. Por ejemplo, el partido comunista (PCC) se fundaría en Colombia el 17 de julio de 1930 gracias a la participación de antiguos miembros del partido liberal.

En 1946 los conservadores ganaron las elecciones después de dieciséis años de gobiernos liberales. Con su regreso al poder, los proyectos liberales fueron nuevamente cancelados, suprimidos o desfinanciados²¹. Disolver la Escuela Normal Superior, por ejemplo, que había sido un gran logro de los liberales, fue uno de los primeros objetivos (Martínez, 2004). No todo fue suprimido, algunos avances en de equidad de género se lograron salvaguardar. En relación con la educación femenina, Herrera (2014) señala que,

A pesar de los retrocesos dados en aspectos ideológicos en la década del 50, las siguientes décadas abrieron paso a la mayor incorporación de la mujer a la esfera laboral y al crecimiento de las tasas de escolarización, las cuales llegaron prácticamente a equiparar, a lo largo de la década, las de participación masculina en el nivel de educación primaria, así como el grado de alfabetización de la población en general (pp. 191-192).

Dos años después fue asesinado el caudillo liberal Jorge Eliécer Gaitán, lo cual dio lugar a la revuelta popular del 9 de abril de 1948. Durante los saqueos de ese día los amotinados atacaron la sede del partido conservador, el Ministerio de Educación, el Colegio de los hermanos cristianos y algunos edificios de la Pontificia Universidad Javeriana. Una buena parte de las élites políticas interpretaron estas revueltas, no como el resultado de una inconformidad ciudadana frente a políticas sociales y económicas regresivas, sino como la expresión de la “barbarie”, habiendo sido esta la causa de una “errónea acción en la educación desarrollada por los gobiernos liberales, especialmente durante la Revolución en Marcha de Alfonso López Pumarejo (1934-1938)” (Helg, 1989, p. 114)²².

La iglesia, por medio de la conferencia Episcopal, sostuvo que las revueltas populares eran el resultado de una creciente laicización, la ausencia

21. Uno de los primeros objetivos de los conservadores fue disolver la Normal Superior. A partir del decreto N.º 718 del 20 de marzo de 1945 el Instituto Etnológico se fusionará con el Servicio Nacional de Arqueología.

22. Según Aline Helg la revuelta del 9 de abril en Bogotá hizo que las élites limaran sus asperezas, para defenderse de la muchedumbre inculta, lista a arrebatarles sus privilegios (1989).

de valores y una carencia de la moral católica en la sociedad colombiana. Incluso aprovecharon las circunstancias para señalar al rector de la Nacional, Gerardo Molina, de ser responsable directo de los hechos:

Nuestra absoluta inconformidad con el nombramiento de un jefe comunista para regir la Universidad Nacional, lo cual demuestra a la vez la ninguna responsabilidad que nos cabe en el desvío de la educación que recibió nuestra más brillante juventud en este centro, hasta llegar a encabezar la subversión del orden constitucional el 9 de abril (citado en Helg, 1989, p. 114).

La Confederación Nacional de Colegios Católicos, por su parte, secundó dicha idea y además publicó su interpretación del Bogotazo en el ejemplar de marzo-abril de 1948 de su *Revista Interamericana de Educación*:

La revolución vino de afuera, pero encontró el terreno preparado de tiempo atrás por el Ministerio de Educación Nacional, inconscientemente tal vez, pero no por eso menos eficazmente, por medio de una legislación escolar equivocada y por los numerosos profesores comunizantes, colocados por él en varios colegios oficiales. La realización de la revolución la hizo la Universidad Nacional. Los obreros sin instrucción o mal formados en las escuelas, que murieron en las calles o llenan las cárceles, son los instrumentos ciegos, la carne de cañón de estos intelectuales (citado en Helg, 1989, p. 114).

Laureano Gómez, el caudillo conservador, ganó las elecciones de 1949, pero en 1953 debido al descontento e inestabilidad en el gobierno conservador, el general Gustavo Rojas Pinilla dio un golpe de Estado y gobernó con una junta militar hasta 1957. Rojas contrató un equipo del Centro Económico y Humanismo, dirigido en ese entonces por el padre Louis-Joseph Lebet, que propuso reformas educativas en sintonía con los dogmas del catolicismo. Esto implicó un retroceso momentáneo en los tímidos avances de educación laica que habían intentado instaurar los gobiernos liberales. Más adelante, en 1955, con Gabriel Betancur Mejía como ministro de educación, se contrató a la Unesco para preparar un plan Quinquenal de Educación Integral. La primera recomendación fue la de unificar la escuela primaria urbana y rural. La idea era que los cinco años obligatorios de escolaridad fueran una disposición obligatoria sobre todo el territorio. Igualmente, se recomendó la división del bachillerato de

dos a tres años. El primer ciclo estaría orientado hacia las carreras prácticas y técnicas, mientras que el segundo estaría enfocado en los preuniversitarios y en la educación normalista. El régimen militar terminó en 1957 con el acuerdo bipartidista del Frente Nacional.

La breve historia política contada hasta este punto, no explica el surgimiento de un sistema de *apartheid* educativo en Colombia. Sin embargo, ayuda a entender mejor, por un lado, en qué medida el clima político contribuyó a debilitar la idea liberal del “estado educador” y, por el otro lado, cómo estas tensiones impulsaron el crecimiento sostenido de la oferta de educación privada y la consecuente segregación de la educación por clases sociales. Dicho en otros términos, muestra la incidencia que el clima emocional y político tuvo en el fracaso relativo del proyecto liberal (García Villegas, 2020). El enrarecimiento del clima político fue ocasionado, de un lado, por la crispación entre las partes del debate, que se acostumbraron a la idea de que un acuerdo en estos asuntos era cosa improbable o imposible y, del otro lado, a una cierta “normalización” de la educación popular como una educación de segunda clase. Las frustraciones del proyecto radical de universalizar una “educación popular” para toda la población (mientras los conservadores veían la educación mucho más estratificada y orientada solo hacia ciertos sectores sociales) y la incapacidad de los liberales de la primera parte del siglo XX para construir consensos y armar un gran proyecto de educación pública fueron determinantes en este doble fenómeno de normalización.

2. EDUCACIÓN Y CLASE SOCIAL

Alberto Lleras Camargo dijo en un discurso de 1958 en la Universidad de los Andes que la falta de acceso a una educación de calidad había sido la principal causa de La Violencia (Helg, 1989)²³. Algunos dirigentes de ambos partidos compartieron ese diagnóstico y pensaron que en la educación estaba la clave para moderar las pasiones políticas y recuperar la calma perdida. Lleras Camargo no estaba solo en este asunto. Hay un video de ese discurso de Lleras Camargo en el que todos los grandes dirigentes

23. “La educación —dijo en otra ocasión—, es la más poderosa misión nacional, el más formidable apetito, la exigencia primera de todo colombiano; esa es —agregó—, nuestra auténtica revolución de independencia” (p. 117).

nacionales están presentes y aplauden con alborozo las palabras de elogio al saber y a la educación expresadas.

Después de tanto dolor causado por las tensiones partidistas, a finales de los cincuenta, el camino parecía despejado para la puesta en marcha de un gran proyecto educativo, fruto del consenso entre las élites. Pero como ocurrió tantas veces en el pasado, las emociones más feroces de la política, los recuerdos de guerras pasadas, los miedos al poder arbitrario de los enemigos políticos, las venganzas y las envidias, volvieron a ser protagonistas en el debate nacional y la idea del “Estado educador” volvió a suscitar sentimientos encontrados que terminaron extraviando el consenso (García-Villegas, 2020).

A partir del Frente Nacional el tema moral dejó de estar en el centro del debate (sin desaparecer del todo) y fue poco a poco reemplazado por divergencias ideológicas entre los partidos políticos, de un lado, y la izquierda socialista o comunista, del otro. En esta nueva tensión se perfilaron dos posiciones en torno a la educación pública: una favorable, depositaria de los viejos ideales liberales del Estado educador y otra desfavorable (con variaciones que iban desde la indiferencia hasta la hostilidad) incubada en el viejo sentimiento de “miedo al pueblo”; un sentimiento que tomó fuerza con los sucesos del 9 de abril y, posteriormente, con La Violencia, con la migración masiva del campo a la ciudad, con las invasiones de tierras y con la formación de barrios de bajos ingresos alrededor de las grandes ciudades, entre otros fenómenos sociales.

Los sucesos trágicos del 9 de abril fueron determinantes en el curso de política educativa (Helg, 1989). Los conservadores, que se sentían ofendidos por el saqueo y la destrucción de Iglesias, de la Universidad Javeriana, del Ministerio de Educación y de la sede de su partido, estimaron que la “barbarie popular” había sido engendrada por la mala educación impartida por los gobiernos liberales. El clero, por su parte, culpó de todo lo ocurrido a los promotores de la creciente laicización y del alejamiento del pueblo de las enseñanzas de la Iglesia. La Conferencia Episcopal, por ejemplo, acusó a Gerardo Molina, rector de la Universidad Nacional, de ser responsable de los hechos, al menos de manera indirecta, por inculcar en la juventud una educación alejada de los valores morales tradicionales. A partir de allí, la universidad pública y en particular la Universidad Nacional empezó a ser el blanco de los ataques políticos de las élites más conservadoras del país. A toda esta interpretación del 9 de abril, en buena medida amañada, se agrega que, a partir de 1950, con la llegada de Laureano

Gómez al poder, hubo, de un lado, una purga de liberales e incluso de conservadores moderados de los cargos de instrucción pública, lo cual era una forma de venganza de los conservadores contra los liberales de la Revolución en marcha y del otro lado un propósito de “recristianizar” a las juventudes que el liberalismo de los años precedentes había estropeadas en sus valores morales, lo cual se tradujo en cosas como desalentar las escuelas normales superiores (que habían sido impulsadas por los liberales) y acabar con los colegios de educación mixta (Helg, 1989).

2.1 Educación pública y movilización política

A partir de los cincuenta la migración masiva del campo a la ciudad y el crecimiento de la clase obrera generó una fuerte demanda de educación primaria y secundaria a la cual el Estado fue incapaz de responder de manera satisfactoria²⁴. Se amplió la cobertura, pero los gobiernos descuidaron la formación de docentes, no dotaron a las escuelas de lo necesario para mejorar la enseñanza y se desentendieron de las necesidades salariales y formativas de los maestros²⁵. La fundación de Fecode (Federación Colombiana de Educadores) fue, en buena medida, el resultado de la precarización de las condiciones laborales de los maestros. Según Helg (1989), “los salarios bajos y las malas condiciones de trabajo generaban una disminución de los diplomados y de los hombres en la profesión, mientras su falta de preparación generaba una disminución del prestigio social de la profesión” (p. 124). De otra parte, el abandono relativo de la educación pública por parte del Estado, por lo menos en lo que respecta a la calidad y al reconocimiento de los maestros, creó las condiciones favorables para

24. Según Helg (1989), “Hasta 1957 los distintos gobiernos habían optado por no dar prioridad en el presupuesto a la educación: entre 3,3% y 6,0% del presupuesto nacional total de 1946 a 1957” (p. 120). Los departamentos en promedio “invertían casi el 80% de su presupuesto educativo en las escuelas primarias (sobre todo en los salarios de los maestros), el 11% en la enseñanza media y el 9% en la educación superior” (Helg, 1989, p. 120). Para 1957 el 35,8% de las escuelas urbanas solo ofrecían cinco años completos del programa escolar. En lo rural solo el 4,1% ofrecía los cuatro años del programa. Helg (1989) recuerda que, en 1953, setenta alumnos apenas recibían “cuatro cajas de tiza, doce lápices negros y tres de color, ocho cuadernos y una cartilla” (p. 123). Eran los padres de familia los encargados de financiar los materiales e insumos educativos.

25. En 1959 el salario promedio de un profesor era de \$200 pesos mensuales, lo cual era un ingreso real inferior a los de un contabilista, un chofer de bus o un secretario (Helg, 1989, p. 124).

el surgimiento de un próspero mercado privado de educación. Entre 1946 y 1957 el crecimiento de escuelas privadas fue al menos dos veces mayor que el público: de un 288 % contra un 112 % en estos años (Helg, 1989). A partir de estos hechos la educación pública empieza a ser identificada con la educación popular. No solo eso, sino con un tipo de enseñanza sintonizado con la izquierda. No deja de haber una exageración en esta representación, aupada por las élites y los gobiernos, pero como generalmente ocurre en todo cliché, contiene un núcleo de verdad: el maltrato de los gobiernos con los educadores y la falta de reconocimiento social por su trabajo, fueron aislando socialmente a los maestros y llenándolos de razones para defenderse y reclamar por un trato justo, lo cual consiguieron por medio de Fecode, que terminó siendo la agremiación sindical más poderosa del país.

La educación universitaria padeció un proceso similar, quizá no tan intenso en cuanto a la precarización, y en todo caso con algunas particularidades²⁶. Como lo explica Silva (2013), la universidad pública dejó de ser un “estandarte de la bandera liberal contra el conservadurismo de la universidad confesional” (p. 38), para tomar distancia frente a los dos partidos políticos tradicionales. La antigua disputa ideológico-religiosa entre las élites, en torno a la educación pública, fue reemplazada por un conflicto ideológico de las estas contra la educación pública y de los estudiantes contra dichas élites.

A partir de la década de los sesenta y sobre todo en los setenta, el movimiento estudiantil universitario tomó fuerza, alentado en buena medida por ideales revolucionarios de cambio social que venían del exterior, sobre todo desde Francia con los eventos del Mayo del 68, desde México, con la matanza de Tlatelolco del 2 de octubre de 1968 y desde Cuba con el triunfo revolucionario de Fidel Castro. Empieza entonces a consolidarse en la juventud la idea de que los partidos Liberal y Conservador se parecen, o son la misma cosa, y en todo caso defienden un mismo *statu quo*. La radicalización de una parte de la juventud, que defendía la revolución y que no creía en las reformas (solo la revolución y nada menos era aceptable), determinó, a su turno, un acercamiento entre los partidos tradicionales y sobre todo la convicción común de que era necesaria la defensa de

26. Según Helg (1989), en 1954 los estudios superiores no representaban más del 1% de la matrícula en la escuela primaria; no obstante, recibían la mitad del presupuesto nacional para educación (1989).

las instituciones estatales. Así pues, se impuso la tensión revolución/*statu quo*, en detrimento de la reforma.

Durante la presidencia de Lleras Restrepo se agudizaron las tensiones entre el gobierno y el movimiento estudiantil. En octubre de 1966 manifestantes atacaron al presidente y al norteamericano John D. Rockefeller III cuando estaban inaugurando nuevas instalaciones en la Universidad Nacional. El gobierno reaccionó judicializando estudiantes y cerrando temporalmente la universidad²⁷. A esto se sumó la victoria aparentemente frustrada de Rojas en las elecciones presidenciales de 1970, con la cual creció el desencanto de los jóvenes con las instituciones. La decisión del cura Camilo Torres, capellán de la Universidad, de irse a la guerrilla después de considerar que “las vías legales estaban agotadas” (otra desmesura propia de la época), hizo que algunos líderes estudiantiles tomaran la misma decisión y que muchos otros dejaran de creer en la legalidad y reforzaran su convicción de que nada menos que la revolución social era lo admisible.

Entre 1960 y 1967 el país recibió del gobierno de los Estados Unidos cerca de 48.050 millones de dólares para el fomento de la educación. De estos “más del 58 % fueron invertidos en la educación superior” (Helg, 1989, p. 138). Pero estos apoyos fueron interpretados por la izquierda estudiantil como un ejercicio inaceptable de intervención extranjera. El 26 de febrero de ese año las Fuerzas Armadas ocuparon las instalaciones de la Universidad del Valle como respuesta a una huelga. Se declaró el estado de sitio general, mientras el Ministro de Educación liberal Llerista, Luis Carlos Galán, era presionado para que otorgara una mayor autonomía universitaria. En un intento por calmar los ánimos, Galán presentó al Congreso Nacional un proyecto de Reforma Universitaria que tanto las asociaciones de defensa de la educación privada como la mayoría de los representantes en el Congreso rechazaron. Los esfuerzos de reconciliación no durarían mucho. Entre 1970 y 1974 el gobierno conservador de Misael Pastrana Borrero, a pesar de reiterar a Galán en su cargo, decidió expulsar a los estudiantes y a los “profesores izquierdistas” y cambió al rector de la Universidad Nacional.

En enero de ese año estudiantes de la Universidad del Cauca emprendieron nuevas manifestaciones. Junto con ellos, los docentes de la

27. El gobierno tildó de subversiva la Federación Universitaria Nacional (FUN) creada entre 1960-1964 por estimar que tenía una “orientación antiimperialista, anti-norteamericana y socialista”.

Universidad del Valle se declararon en paro. Poco después, el 7 de febrero, los estudiantes de la Universidad Industrial de Santander y de la Universidad de Antioquia se enfrentaron con miembros de la policía. El 26 de febrero de 1971 el Ejército de Colombia y la policía asesinaron al menos 15 personas que se encontraban protestando en el marco de la elección del Decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle. A dichas manifestaciones se unieron estudiantes del Colegio Santa Librada y de la Universidad Santiago de Cali. Estos atropellos suscitaron la solidaridad de casi todo país. “La Universidad Santiago de Cali decidió entrar en paro, también la Facultad de Agronomía de Palmira, dependiente de la Universidad Nacional de Colombia. Aunque el movimiento se tornó nacional, las reivindicaciones finalmente se expresaron de manera local” (Acevedo, 2015). La respuesta del presidente Misael Passtrana fue declarar el estado de sitio y tildar a los estudiantes de enemigos del orden jurídico, lo cual enfureció aún más a los estudiantes²⁸.

La poca receptividad que tuvieron las demandas de los estudiantes y la fuerte represión estatal en su contra radicalizó el movimiento estudiantil. En el ámbito académico crecían las simpatías por las causas revolucionarias y la interpretación marxista de la sociedad, con sus imperativos y sus inevitables, encontraba más adeptos. En este contexto no es extraño que una porción importante del profesorado encontrara justificable la causa guerrillera²⁹. Todo esto terminó por afectar gravemente la regularidad de la enseñanza y su calidad, a lo cual los gobiernos respondieron con la represión. Los hijos de las clases altas dejaron de ir, en gran número, a la universidad pública. Muchos de los padres de familia que habían

28. Los estudiantes intentaron establecer un Programa Mínimo de los Estudiantes Colombianos, cuya redacción vinculó a la mayoría de las universidades públicas del país. “El Programa Mínimo tenía seis puntos”, entre los cuales estaban: la eliminación de los Consejos Superiores, para sustituirlos “por organismos de gobierno con mayorías para profesores y estudiantes (cogobierno universitario)”; la elección democrática de las autoridades universitarias; la exigencia del 15 % del presupuesto para la educación; la congelación de la matrícula de las universidades y colegios de educación media y la revisión de los contratos con agencias internacionales (Acevedo, 2015, p. 109).

29. No obstante el grueso de la población universitaria no se identificaba con una corriente política explícitamente de izquierda. Al menos así lo revela una encuesta de la *Revista Universidad Nacional* de 1988 en la que se muestra cómo, el 60 % de los estudiantes se consideró políticamente de centro y el 15,7 % se identificó con la derecha.

estudiado en la Universidad Nacional tomaron la decisión, a partir de los años setenta, de matricular a sus hijos en universidades privadas y ello con la idea, primero, de que no se contagiaran del espíritu revolucionario que allí reinaba y, segundo, para evitar que, a causa de las huelgas estudiantiles, se retrasaran en sus estudios. Paralelamente a la crisis de las universidades públicas, las clases medias y altas empezaron a aportar importantes recursos para el fortalecimiento y la creación de centros universitarios privados que empezaron a competir con el sistema público.

Las reformas educativas de esta época no fueron ajenas al contexto internacional de la guerra fría. Muchas fueron financiadas por instituciones y organismos norteamericanos, con la intención de generar un mayor crecimiento económico entre los países de América Latina y de esta manera, por medio de reformas sociales, contrarrestar la influencia de la revolución cubana y la Unión Soviética. Se intentó imponer el modelo universitario estadounidense, pero con grandes dificultades debido a las diferencias culturales y de desarrollo entre los Estados Unidos y Colombia. Rudolph Atcon se desempeñó como el asesor de la Unesco y fue fundamental en las reformas propuestas por el gobierno. Su informe fue el sustento técnico y metodológico de las misiones extranjeras en el país. Una de las propuestas del equipo de Atcon era que las universidades debían ser responsables de procurarse nuevos ingresos. Su propósito fue el de cimentar instituciones superiores apoyadas en “la competencia, la productividad, la disciplina y la autonomía” (Acevedo, 2015, p. 106). Desde entonces existe una fuerte antipatía en las universidades públicas por este tipo de propuestas, las cuales son vistas como intentos de privatización de la universidad, lo cual solo es parcialmente cierto. Atcon, por su lado, no apoyó los reclamos estudiantiles, dado que los percibió como un sector capturado por la “política, la ideología y la movilización social” (Acevedo, 2015, p. 105). Muchos, en la sociedad y en el Estado, respaldaron esta idea y empezaron a ver las posiciones de izquierda frente a la educación como subversivas, anarquistas o simplemente inconducentes. Así, las posiciones extremas se alimentaron de manera recíproca.

El presidente Carlos Lleras se empeñó en promover la formación de las clases populares y medias, con un objetivo redistributivo. Con esa idea fue creado el Instituto Nacional de Enseñanza (INEM), con la esperanza de ser una alternativa frente al bachillerato clásico. Se esperaba que instruyera a los estudiantes de distintas clases sociales, con unas buenas bases técnicas que les permitieran acceder a un trabajo o una carrera profesional

con alta demanda laboral. En Ciudad Kennedy, en Bogotá, se fundó el primer INEM, en 1970, a partir de importantes aportes del gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, ni en este caso ni en otros colegios de este tipo, se lograron los objetivos de calidad y reunión pluriclasista de estudiantes, en parte debido a que el ingreso de alumnos de clase media alta y alta a estos establecimientos siempre fue escaso. De otra parte, el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), creado en 1975, como un organismo descentralizado (no dependiente del Ministerio de Educación) tampoco logró convertirse en el impulsor de la educación técnica y de la clase media que se esperaba, aunque en las últimas décadas ha logrado avances importantes³⁰. Pero estos esfuerzos liberales por fortalecer la educación pública y por educar a la población con menos recursos eran vistos en los sectores más radicales del estudiantado como reformistas y contrarios al destino necesariamente revolucionario.

Este conflicto prolongado entre la universidad pública y los gobiernos terminó perjudicando a la universidad, y a la sociedad en general. La radicalización del movimiento estudiantil, que demandaba una revolución social políticamente imposible, condujo a la radicalización de los gobiernos, sobre todo de los conservadores, que asimilaron a los estudiantes que protestaban con vándalos o con subversivos. Ambas partes tenían razones para sospechar del otro, e incluso buenos argumentos para defender sus puntos de vista, pero terminaron convirtiéndose en “enemigos complementarios” que se radicalizaban con la obstinación de su opositor.

En este periodo, al igual que en el anterior, las voces moderadas fueron silenciadas, o simplemente se hicieron inaudibles, en parte también porque una porción importante de la población, entre la clase media, buena parte de las clases populares y la clase alta, se volvió más apática o simplemente consideró que la salida a semejante desorden universitario era la educación privada.

Volvamos a la educación básica y a Fecode. Como dijimos más arriba, este sindicato fue tomando fuerza, en buena parte debido a la legitimidad de sus reivindicaciones, no solo salariales, sino también en beneficio de la educación pública. Con el paso del tiempo, sin embargo, Fecode ha subestimado las políticas que garantizarían mejoras sustanciales en el sistema

30. Un análisis ponderado de este tipo de educación puede verse en Wasserman (2021): reconoce sus logros, pero critica el hecho de que los estudios en el Sena no tengan un control de calidad por parte del Ministerio de Educación. Para un punto de vista diferente ver Mora (2016).

educativo. Más aún, no es una exageración decir que esta organización, sobre todo en las últimas décadas, ha hecho más difícil la adaptación, la modernización y en general el avance del sistema educativo (Wassermann, 2021). En términos generales, subordinó los intereses educativos, y en particular el interés de los estudiantes, a sus reivindicaciones salariales y gremiales. Los paros recurrentes, así como la resistencia a abrir las escuelas después de 10 meses de pandemia, a finales del 2020, son ejemplos de esto. Pero quizá más evidente es el rechazo de los dirigentes de Fecode a que sus docentes sean evaluados, lo cual, como se sabe, es una de las condiciones esenciales para mejorar la calidad de la educación pública. El Decreto 1278 de 2002 (el llamado Nuevo estatuto docente) estableció un mecanismo de evaluación para los docentes y los resultados que se obtuvieron fueron poco alentadores: más del 75 % de los maestros reprobaron las pruebas que se hicieron entre 2010 y 2015. Fecode protestó y logró negociar una evaluación más laxa, (Evaluación de Carácter Diagnóstico Formativa, OCDF), con un enfoque cualitativo y subjetivo y con un peso importante de la autoevaluación. Con este examen, adaptado a sus exigencias, más del 99 % de los evaluadores pasaron la prueba. Este fue un logro sindical, sin duda, pero en contravía de los objetivos de mejoramiento de la calidad de los docentes.

En un libro reciente sobre los maestros, Francisco Cajiao, un experto en este tema, explica cómo en Colombia, como en otros países de América Latina (México y Perú), los maestros de establecimientos públicos fueron creando una cultura contestataria propia, de baja autoimagen, en la cual se ven a sí mismos como proletarios oprimidos por las oligarquías y en constante pie de lucha. Esta imagen, dice Cajiao, “rindió frutos en el pasado, pero ya no interpreta a los miles de maestros que se han venido formando profesionalmente y consiguiendo un estatus social de clase media”. No sobra decir que esto alimenta, a su turno, la representación negativa que tienen los gobiernos y una buena parte de la sociedad, de los maestros de colegios públicos. La falta de confianza y la prolongada ausencia de diálogo entre maestros y el gobierno ha alimentado la sensación de enemistad y odios mutuos. Fecode ha ganado muchas batallas políticas (no todas) pero ha ido perdiendo a una buena parte de la opinión pública. Esto es lo que dice Wasserman (2021) al respecto:

La opinión pública sobre Fecode ha tenido un giro que debería ser reconocido con preocupación por sus dirigentes. De una gran simpatía por un movimiento que demostraba su preocupa-

ción y compromiso con los niños y jóvenes y por su bienestar y buena educación (recordando, por ejemplo, la figura de Abel Rodríguez quien impulsó la gratuidad en la educación pública siendo su presidente y después como secretario de Educación de Bogotá y viceministro), se ha pasado en la actualidad a un sentimiento muy general de prevención y hasta de rechazo a medidas que parecen más dirigidas hacia la protección del maestro que a la del educando (p. 124).

Para terminar este apartado, tal vez no sobre resumir el círculo vicioso que se encadenó en esta época y que todavía hoy persiste como parte de lo que hemos denominado trampa de la debilidad de los bienes públicos. Este círculo vicioso se compone de al menos cinco puntos:

1. La urbanización acelerada y el consecuente crecimiento de la demanda educativa no obtuvo una respuesta satisfactoria por parte del Estado (se amplió la cobertura, pero sin mejorar la calidad). No solo eso, el Estado descuidó la formación de los maestros, no los apoyó con materiales pedagógicos y, hasta hace relativamente poco les pagó, con retrasos, salarios muy bajos.
2. Una buena parte de los profesores de colegios públicos se aferraron a sus conquistas laborales y encontraron en la organización sindical una fuente de identidad y de orgullo que suplió la falta de reconocimiento que el Estado y la sociedad les otorgaba por su oficio de maestros. Muchos se vieron a sí mismos más como proletarios en pie de lucha que como educadores de las nuevas generaciones. Todo esto hizo que los maestros se estancaran en su formación y en sus ambiciones. A esto se sumó la politización de grupos de estudiantes y profesores en las universidades públicas, con demandas revolucionarias difíciles o imposibles de cumplir. La politización, por su parte, afectó el cumplimiento de los calendarios académicos con graves consecuencias para la calidad de la educación pública, lo cual causó un deterioro de las relaciones entre los educadores y los gobiernos.
3. El aumento de la oferta de educación privada, en parte debido a la falta de oferta estatal y en parte a los problemas derivados de la estigmatización social hacia la educación pública. Emigración masiva de estudiantes de clase media, media alta y alta a la educa-

ción privada. Los colegios privados, sus asociaciones de padres de familia y sus redes sociales, se convirtieron en un gran poder social que ha sido resistente a ser intervenido y vigilado, para lo cual enarbolan el principio constitucional de la libertad de enseñanza y de la autonomía universitaria.

4. El deterioro del capital social ligado a la educación pública, producto del fomento de una cultura de desvalorización, propiciada por las élites y por el Estado mismo, de la universidad pública y de los colegios públicos. Los hijos de la clase alta y media-alta empezaron a ir a colegios privados y convirtieron la educación privada en un asunto de estatus social, lo cual fortaleció la vieja imagen de la educación pública como educación popular.
5. El consecuente desinterés político de las clases altas y de los gobiernos por la educación pública.

2.2 Nueva Constitución, nuevos retos y resultados mediocres

Buena parte del impulso dado a la educación pública en las últimas décadas, sobre todo en relación con la cobertura, provino de la presión del sistema jurídico; es decir de la Constitución de 1991, en primer lugar, y de los jueces constitucionales que interpretaron dicho texto y a partir de allí hicieron exigibles los derechos sociales. La Carta Política aprobada en 1991 establece, en el Artículo 67, que la educación busca garantizar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás valores de la cultura. De allí que la Corte Constitucional, en la Sentencia T-100 de 1995, sobre la función social y “civilizatoria” de la formación de ciudadanos por medio de la educación, establezca lo siguiente.

La importancia esencial de la educación radica en ser un derecho instrumental o derecho medio, por cuanto se convierte en la clave del desarrollo de la personalidad y del ejercicio de otros derechos cuya efectividad sería irrealizable sin su mediación; y para la formación de un hombre respetuoso de los derechos humanos, la paz y la democracia y receptivo al cumplimiento de los deberes correlativos a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución (Citado en Silva, 2013, p. 31).

En términos normativos, la promulgación de la Constitución representa un avance significativo en la consolidación del viejo ideal liberal de

crear un “Estado educador”. En sus artículos y en los desarrollos legales que vinieron después, sobre todo la Ley 30 de 1992 y la Ley 115 de 1994, conocida como Ley General de Educación, no queda duda sobre las enormes responsabilidades que el Estado adquiere para educar a la población, sobre todo a los niños hasta que terminan el bachillerato. Sin embargo, lo que se dice en la Constitución y en estas leyes se entiende mejor como intenciones políticas, más que como normas de obligatorio cumplimiento, lo cual responde a una tendencia muy presente en Colombia y otros países que se conoce como eficacia simbólica del derecho (García-Villagas, 2014). Sin embargo, es verdad que las intenciones políticas también tienen efectos concretos y es por eso que, a partir de esos textos, con una mera vocación aspiracional, la Corte Constitucional ha hecho esfuerzos importantes por comprometer al poder ejecutivo para que cumpla lo que promete.

A finales de la década de los noventa la tasa de escolaridad bruta en primaria volvió a crecer después de un largo estancamiento y el avance en secundaria se aceleró de manera sustancial, pasando de una tasa bruta de 40% a 70% entre 1986 y 2000 (Gaviria, 2010). A finales del siglo XX la tasa de escolaridad secundaria era superior a la de Brasil e inferior a la de Argentina, Chile y Perú. Los mayores avances se concentran ya no en la ciudad sino en el campo. Esto fue posible porque “coincidió con la elevación del gasto público y la descentralización, ambas ordenadas por la Constitución de 1991” (Gaviria, 2010, p. 21). No obstante, estos logros son, a todas luces, insuficientes. Algo de esto se debe a las mismas normas: la nueva Constitución limita el derecho a la educación gratuita a un año de preescolar y nueve años de educación básica, lo cual deja por fuera la educación superior y sobre todo cubre muy poco de la primera infancia. En las últimas décadas se ha hecho evidente la importancia de comprometer al Estado en la educación de los niños desde que nacen hasta los 5 o 6 años, un periodo de la vida en donde el cerebro tiene una formación acelerada y que determina la suerte de la persona adulta que ese niño será. Así pues, la eficacia simbólica de los derechos constitucionales requiere no solo de jueces sino de un proyecto político para sacar adelante sus propuestas.

Tal vez lo más grave de la situación actual se encuentre en los niños más pequeños. En 2018, el gobierno atendía un 25% de esta población infantil, lo cual es muy poco. Adicionalmente, la mayoría de los que reciben esta atención lo hacen por medio de los programas del ICBF y, entre ellos, el de madres comunitarias, que, si bien llevan a cabo una labor

extraordinaria, no tienen preparación pedagógica y cuentan con muy pocos recursos para cumplir la tarea educativa que requieren estos niños³¹. La segregación de clases en la educación en Colombia empieza por ahí: con, por un lado, padres de clase media alta y alta que envían a sus hijos, desde los dos años o menos, a un jardín infantil privado, con recursos y profesores bien preparados y, por otro lado, padres con pocos recursos que no pueden ocuparse de sus hijos menores (permanecen en sus hogares, o son cuidados por un familiar o por un vecino) o, en el mejor de los casos, van a un programa de madres comunitarias. Este contraste predice todo lo que social y culturalmente vendrá luego para estos niños. Las diferencias de atención por razones sociales y económicas en esta edad temprana marcan una desventaja para los niños de familias pobres que, incluso si el estado se lo propusiera, que no lo hace, sería muy difícil de remediar.

Otra insuficiencia muy grave se relaciona con las brechas entre el campo y la ciudad y entre las clases sociales. Esto se refleja en los resultados de las pruebas PISA que se llevan a cabo cada tres años en 60 países y que miden competencias en matemáticas, lenguaje y ciencia. Moisés Wasserman (2021) hace una comparación sencilla de los resultados obtenidos en Colombia, en los países de la OCDE y en Singapur. Entre 2006 y 2018 esos resultados han sido casi constantes. Colombia obtiene entre 75 y 90 puntos, muy por debajo de la OCDE y mucho menos que Singapur (para 2018 la diferencia entre ambos países era de 139 puntos en lenguaje, 143 en ciencias y 178 en matemáticas). Si suponemos, dice Wasserman (2021), que el puntaje es proporcional a los años de estudio, eso significa que nuestros jóvenes de 15 años deberían estudiar cuatro años más para alcanzar un nivel equivalente a los de Singapur. De otra parte, agrega, esos resultados están estrechamente asociados con las condiciones socioeconómicas de los estudiantes. En lenguaje, por ejemplo, los estudiantes de familias con más dinero aventajan en 86 puntos en promedio a los demás (en matemáticas esta diferencia es de 13 % y en ciencias de 12 %)³². En

31. Mejorar estos programas fue una de las recomendaciones más enfáticas de la Misión Internacional de Sabios, plasmada en un documento conocido como Colombia hacia una sociedad del conocimiento. Reflexiones y propuestas, Vicepresidencia de la República y Ministerio de Ciencia, 2019. La Misión propuso un aumento del 10 % al 25 % de la adjudicación de regalías para la ciencia y la educación.

32. Esta enorme diferencia en competencias lingüísticas es, además, un mecanismo extraordinariamente poderoso, y poco estudiado, de reproduc-

las pruebas Saber, por su parte, se observan resultados similares, tanto en materia de aprendizaje como de segregación, no solo entre clases sociales, sino entre campo y ciudad, géneros y grupos étnicos³³. Nuevamente, dice Wasserman (2021), si las notas fueran proporcionales a los años de estudio, los alumnos de los colegios privados les llevarían dos años de ventaja a los de los colegios públicos (103). Hay diferencias muy grandes incluso entre las regiones del país, como lo muestra Eduardo Patiño en un estudio sobre el desempeño de las universidades de la costa caribe (Universidades Costeñas “se rajan” en las pruebas Saber Pro, Contexto, junio, 2021).

3. CONCLUSIONES

Hay causas muy diversas que explican las deficiencias actuales del sistema educativo colombiano y, en particular, la segregación de alumnos por razones de clase. Entre ellas, algunas son, digamos, coyunturales, y sirven para explicar, en cada momento histórico, los logros parciales o los fracasos mencionados. Pensemos, por ejemplo, en la deficiente financiación³⁴, en los incentivos negativos para los actores del sistema (profesores, padres de familia, alumnos, funcionarios, etc.)³⁵, en el mal diseño normativo o de política pública, en el contexto internacional, etc. En este capítulo no nos hemos detenido en el análisis de estas causas y nos hemos concentrado, sobre todo, en las causas políticas que han dificultado el avance de la educación pública como proyecto nacional. Hemos hablado de las tensiones entre distintas maneras de ver la educación que han predominado en distintos momentos de nuestra historia y que han impedido los acuerdos básicos que se necesitan para hacer avanzar los proyectos educativos del

ción de las clases sociales. Algo de esto dijimos en la introducción y en la actualidad adelantamos un proyecto para estudiar tal cosa.

33. Ver los análisis que hace Wasserman (2021) sobre esto.
34. En la educación superior, por ejemplo, el problema de la desfinanciación es evidente y se origina, en parte, en una disposición de la Ley 30 de 1992, que congeló el presupuesto que tenían en 1993, incrementado anualmente a precios constantes. Con esa norma se pretendía evitar que el presupuesto fuera reducido, pero, al no contemplar el crecimiento de las universidades ni las necesidades de la enseñanza actual, su impacto ha sido muy negativo.
35. Los docentes, sobre todo en la educación básica, no solo perdieron prestigio social, sino que sus sindicatos dejaron de tener la relevancia que habían tenido en la década de los setenta y ochenta. Su capacidad de intervención en la creación de políticas públicas favorables a su gremio disminuyó considerablemente.

Estado que su constitución, sus leyes y normas consagran. Hemos distinguido dos tensiones. La primera se inicia con la independencia y se extiende a lo largo del siglo XIX hasta antes del Frente Nacional y se refiere al enfrentamiento de los partidos tradicionales, el Conservador y el Liberal, en torno al papel que el Estado (y la Iglesia) debía cumplir en la tarea de educar a la población. Más que una lucha entre facciones en igualdad de condiciones, lo que hubo fue una resistencia relativamente exitosa del partido Conservador, apoyado por la Iglesia católica, frente a los intentos reformadores y modernizadores llevados a cabo, a veces con más idealismo que talento estratégico, por el partido liberal.

La segunda tensión, que va desde el Frente Nacional hasta nuestros días, es también una tensión política, pero no entre partidos, o no esencialmente entre partidos (por lo menos no entre los partidos tradicionales) sino entre, por un lado, las élites gubernamentales, con sus diferencias y matices y, por el otro, el movimiento estudiantil y Fecode. Esta también ha sido una disputa desigual en la que los primeros han logrado imponer sus intereses, en buena parte debido a que han contado, sobre todo en las últimas décadas, con la simpatía de las clases media-alta y altas que han contribuido a debilitar al Estado, en una situación que aquí denominamos trampa de la debilidad de los bienes públicos. Los perdedores de esta confrontación, por su parte, han contribuido a su propio fracaso relativo, con una segunda trampa que podemos denominar la trampa de la radicalización y que si bien ha permitido ganar algunas batallas puntuales, lo ha hecho a costa del menoscabo de la imagen de la educación pública y del mismo Fecode, lo cual ha ido en detrimento de todo el sistema y, claro está, de los jóvenes estudiantes.

Tal vez, para terminar, valga la pena profundizar en esta segunda tensión mostrando que no solo es política sino cultural y que, como tal, tiene una incidencia profunda y duradera en la sociedad. Veamos: el *apartheid* educativo en Colombia es un fenómeno que se aprecia casi a simple vista. Es posible saber a qué clase pertenece una persona solo con verla o con oírla hablar. En todas las sociedades hay algo de eso, pero en Colombia y en otros países de América Latina, es más evidente aún. Existe incluso un cierto grado de *pigmentocracia* y la división social pasa también por la cantidad de melanina en la piel. Como ocurría en la Colonia, la sociedad estaba llena de signos que permiten la identificación de los estamentos sociales. Esos signos son más sutiles hoy en día (no siempre se muestran en la manera de vestir, por ejemplo) pero todavía existen y dan una idea

cierta del origen social de las personas. Son signos, en buena medida, culturales y se originan en el hecho de que cada clase social crea y recrea códigos propios y eso debido, sobre todo, a que nunca se encuentran (salvo en relación jerárquica laboral o comercial), ni en el colegio, ni en el ejército, ni en los parques, ni en las playas, ni en las plazas. Sobre todo, no se encuentran durante los 16 años o más que dura el proceso educativo, desde el colegio hasta la universidad, como ocurre en otros países, en los cuales la convivencia atenúa esos símbolos, sobre todo el lenguaje, haciéndolos más cercanos.

Los desencuentros se han acentuado. Hace medio siglo o más los hijos de los ricos estudiaban con los hijos de la clase media y media baja. Eso ocurría en los pueblos y en las ciudades intermedias e incluso en algunos colegios de las grandes ciudades en donde había muy buenos colegios públicos. Hoy cada clase social educa a sus hijos por aparte y los colegios de clase alta son casi todos privados. Moisés Wasserman cuenta que cuando entró a la Universidad Nacional, en la década de los sesenta, sus compañeros de clase venían de los mejores colegios públicos de Bogotá. Los hijos de la clase alta iban no solo a los buenos colegios públicos (no siempre) sino a las mejores universidades públicas. Hoy en día la clase alta envía a sus hijos a colegios exclusivos, bilingües, de alto costo y cuando salen de allí no van a la universidad pública. En algunos de esos colegios de Bogotá hay incluso un porcentaje pequeño pero que crece cada año, de niños que ya no ingresan a la universidad en Colombia, sino que salen a estudiar el exterior. Los estratos 5 y 6 están casi ausentes de la Universidad Nacional. Según datos de matrícula de 2019, el 87 % de los estudiantes que ingresaron ese año pertenecen a los estratos 1, 2 y 3. Solo el 2 % pertenecen al estrato 5 y 0,6 % al estrato 6. En la Universidad de los Andes, para el mismo año, los estratos 5 y 6 son el 46 % y si se suman 4, 5 y 6 ese porcentaje se eleva a 71%. El estrato 1 y 2 suman 15 %³⁶. En la Universidad de Eafit, el 48 % de los estudiantes son de estratos 5 y 6 y el 68 % de estratos medios y altos. Algo similar pasa en la mayoría de las privadas de alta calidad.

En síntesis, el exceso de politización, primero por razones religiosas y luego por razones sociales y culturales, obró en contra de las posibilidades de construcción de un consenso político en favor de un amplio

36. Datos de los boletines estadísticos publicados en las páginas web de las universidades u obtenidos a través de comunicación directa con las instituciones y cálculos de los autores.

proyecto nacional de fortalecimiento de la educación pública, tal como ocurrió en otros países, incluso en países latinoamericanos. La clase política colombiana y la sociedad misma han terminado normalizando esta anomalía, o a lo sumo viendo en ello una fatalidad histórica frente a la cual nada se puede hacer (algo parecido a lo que pasó con nuestra reforma agraria frustrada). En esta investigación no creemos que sea así; por el contrario, pensamos que seguimos pagando los costos de no tener un sistema de educación público más fuerte y vigoroso (debilidad de la clase media, resentimientos sociales, debilidad de la cultura democrática, entre otros) y los seguiremos pagando en el futuro mientras el país y las clases dirigentes no enfrenten ese déficit con la seriedad que merece.

ESTUDIOS DE CASO

1. LA HISTORIA DE LAS ESCUELAS NORMALES

Mauricio García Villegas

Libardo Gómez-Estrada

En los años posteriores a la independencia surgió la necesidad de crear Escuelas Normales (EN) para formar a los profesores que el país necesitaba. La idea fue copiada del modelo francés de escuelas normales, que tuvo origen en el año III de la Revolución y que luego, en las primeras décadas del siglo XIX, tuvo un desarrollo considerable. En Colombia, la Iglesia era, en buena medida, la que se había encargado de educar a la gente y, por eso, cuando se consolidó la independencia, el Estado no tenía maestros o muy pocos. Para remediar ese problema, en 1822 se creó la primera escuela normal en Santafé de Bogotá, bajo la dirección de Fray Sebastián Mora, pero tuvo que cerrar sus puertas un año después debido a los costos y la carencia de maestros. El presidente Santander volvió a intentarlo en 1826, pero tampoco tuvo éxito y, más tarde, en 1942, el gobierno conservador de Pedro Alcántara Herrán ordenó la creación de escuelas normales en las capitales de las provincias¹. En Bogotá, con capital mixto de gobierno y particulares, se creó otra de ellas, pero desapareció después de funcionar de manera intermitente “por unos veinte años” (Báez).

Fueron los liberales del régimen federal quienes veían una estrecha relación entre educación y progreso, los que le dieron el mayor impulso a las EN y lo hicieron en la segunda mitad del siglo con el decreto orgánico de instrucción pública de noviembre de 1870. Para ellos, dice Loiza (2007), el maestro de escuela debía convertirse en el modelo de

1. Este primer intento de construir las EN tenía el objetivo de formar ciudadanos conocedores de sus derechos, pero también ciudadanos dispuestos a cumplir con sus obligaciones morales y religiosas.

ciudadano republicano laico en oposición a la tradicional influencia de los sacerdotes católicos². La educación no solo era esencial para lograr el progreso económico sino también para la creación de una nueva conciencia moral nacional. El empeño educativo de los liberales dio algunos frutos, entre 1867 y 1885 hubo un crecimiento extraordinario de instituciones ligadas al sistema escolar nacional³. “Si la escuela era concebida como el ‘santuario de la república’, el maestro era, por tanto, el primer ciudadano de esa república” (Loaiza, 2007, p. 83). Muchos liberales dejaron de acudir a los colegios privados: se oponían “al proyecto de educación católica sostenido por el gobierno conservador” (Loaiza, 2007, p. 70; *El Tiempo*, 22 de noviembre de 1859). En 1880 se habían fundado unas 12 normales de varones y 11 de mujeres y el Estado había hecho lo posible por desfinanciar la instrucción clerical.

En 1870, con el Decreto Orgánico de Instrucción Pública, se hizo un esfuerzo por apaciguar a los conservadores; en el Artículo 36 se aclaró que:

el gobierno no interviene en la instrucción religiosa; pero las horas de escuela se distribuirán de manera que a los alumnos les quede tiempo suficiente para que, según la voluntad de los padres, reciban dicha instrucción de sus párrocos o ministros (Báez, 2005, p. 432).

Sin embargo, ese mismo Decreto aclaraba que no se podía desconocer la importancia de la instrucción moral dentro de la instrucción pública. No se trataba de una educación laica, sino de un cambio en las funciones y obligaciones de la iglesia católica frente a la formación de los ciudadanos, antes que cristianos eran ciudadanos. En el Artículo 82 n.º3 se insta a los directores y subdirectores a:

Atender mui particularmente a la educación moral, religiosa i republicana de los alumnos, empleando, sin hacer uso de cursos especiales, toda su inteligencia i el método mas adecuado, a fin de gravarles indeleblemente convicciones profundas acerca de la existencia del SER supremo, creador del universo, del respeto que se debe a la religión i a la libertad de conciencia; persuadir-

-
2. Loaiza señala que este esfuerzo por educar a los maestros también fue el resultado de un miedo de las élites políticas hacia el pueblo y la muchedumbre Ver Gaceta oficial (17 de abril de 1850).
 3. En 1867 se fundó la Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia.

los con el ejemplo i la palabra a que sigan sin desviarse el sendero de la virtud, predicarles constantemente el respeto a la ley, el amor a la patria i la consagración al trabajo (Citado en Báez, 2005, p. 433).

No obstante su tono conciliador, la iglesia católica no estuvo de acuerdo con el decreto por no aclarar expresamente el rol de la religión católica en la enseñanza y por no referirse a ella como la religión oficial del Estado. Los católicos estaban convencidos de que los maestros sin formación católica no podrían enseñar, con su ejemplo y su palabra, las cuestiones religiosas. Por eso era obligatorio que los maestros, aparte de sus conocimientos disciplinares, estuvieran instruidos en los dogmas católicos, para poder compartirlos.

El gobierno liberal fundó varias Escuelas Normales Superiores (ENS)⁴, masculinas y femeninas, sobre todo en Cundinamarca, Boyacá y Antioquia; sin embargo, las ENS enfrentaron dos problemas colosales. El primero fue la disputa entre católicos y protestantes, desencadenada, en buena parte, por la decisión del gobierno de traer profesores protestantes para que enseñaran en las ENS⁵. El segundo obstáculo fue la Guerra Civil de 1876 y 1877, originada en las disputas entre liberales y conservadores radicales de ambos bandos en torno al asunto de la educación pública y laica. Quizá no sobre agregar que la oposición conservadora no fue la única causa del fracaso liberal; la falta de fortalezas institucionales del Estado central para llevar a cabo una política pública educativa a lo largo del territorio nacional también obró en su contra.

Con la nueva Constitución de 1886 los esfuerzos liberales por crear un sistema laico y masivo de educación empezaron a revertirse⁶. Inclu-

-
4. A partir de la victoria liberal en 1863 las Escuelas Normales se convierten oficialmente en Escuelas Normales Superiores. En términos generales, ambas instituciones se encargaban de la misma labor: la formación y educación de los maestros
 5. La llegada del protestante Ernest Hotschick a Tunja para dirigir a los diferentes maestros de las Escuelas Normales recibió muchas críticas por medio de manifiestos, cartas y discursos en los púlpitos. En el Estado de Boyacá la idea de “adoctrinar” o instruir a los jóvenes en una religión por fuera del catolicismo al parecer generó temor generalizado entre la población más católica y devota (Mosquera, 1872).
 6. Se estableció que los estudiantes de “cada escuela primaria debían asistir a misa por lo menos dos veces al año”, y las actividades escolares debían estar acompañadas de “oraciones ante una cruz colocada por el maestro

so propuestas conservadoras moderadas de oferta estatal de educación tuvieron problemas para ser implementadas: en 1923 el gobierno de Pedro Nel Ospina intentó reformar el sistema educativo estableciendo la educación primaria como obligatoria, pero con la suficiente libertad para que fueran los padres los encargados de elegir el tipo de establecimiento educativo que querían para sus hijos. Se creó un bachillerato clasificado en 1) clásico, 2) comercial y 3) científico. Se intentó ofrecer educación secundaria para las mujeres. Sin embargo, recuerda Silva (1989), “la oposición religiosa a estas propuestas llevó a que fueran sustancialmente modificadas y no obtuvieran la aprobación parlamentaria” (p. 85). Habría que esperar hasta principios del siglo XX para que el partido conservador retomara las discusiones sobre la necesidad de fortalecer las Escuelas Normales Superiores.

A principios del siglo, en el gobierno de José Manuel Marroquín (1900-1904), con el ministro Antonio José Uribe⁷, se intentó crear una escuela normal en cada capital de los diferentes departamentos, pero, una vez más, su éxito fue escaso. No obstante, este primer impulso progresista, en medio de la hegemonía conservadora, encontró apoyo en cierto grupo de intelectuales y formadores, entre ellos Miguel Jiménez López, Gabriel Anzola Gómez, Agustín Nieto Caballero —fundador del Gimnasio Moderno en 1914 y del Gimnasio Femenino en 1927—, Tomás Cadavid, Samuel Araujo y Tomás Rueda. Todos ellos muy empeñados en la instrucción pública y privada de las élites colombianas.

A finales de los años veinte, los alemanes Julius Sieber y Franziska Radke, que tenían evidentes simpatías con el nacionalsocialismo, fueron contratados por los gobiernos conservadores de Pedro Nel Ospina (1922-1926) y Miguel Abadía Méndez (1926-1930) para trabajar en las ENS, la idea de promover una educación práctica antes que teórica.

En 1929 la Asamblea Departamental de Boyacá confirmó el carácter legal de los estudios normales: antes no había un estatuto o una manera de corroborar la ‘legitimidad’ del programa de educación, por lo que

en un lugar visible” ((Anales de Instrucción pública, 1886, p. 210). El interés que habían demostrado los liberales radicales, junto a algunos moderados, de dotar con una escuela pública popular a la Nación se había desechado en menos de un lustro. Sin embargo, sus esfuerzos probablemente lograron formar a una generación de futuros maestros.

7. Ley 39 de 1903. Sobre la instrucción pública en Colombia. Octubre 26 de 1903. Esta ley se alimentó de otro proyecto —el “Plan Zerda” de 1892— que fue apoyado durante el gobierno de Caro.

otorgarles el título formal a los egresados fue una manera de promover, apoyar e incentivar las escuelas normales como otra opción, a parte de la educación universitaria 'tradicional'. El propósito era simple: formar a los maestros de los maestros. Proyectos similares se iniciaron en Medellín y en Bogotá. Para el primer caso, Tomás Cadavid Restrepo dirigió un curso de formación pedagógica en la Escuela Normal de Medellín. En el segundo caso, en 1932 Agustín Nieto Caballero creó un curso de orientación pedagógica de un año de duración. Este estuvo dirigido exclusivamente para educadores. Por último, Radkale formó en 1933 un curso para maestras graduadas desde el Instituto Pedagógico Nacional para señoritas.

Hasta 1930 la educación impartida en la mayoría de las escuelas seguía las pautas establecidas por el ideario de la Regeneración, que fue el faro de la hegemonía conservadora. En 1933 el gobierno de Enrique Olaya Herrera redireccionó los cursos suplementarios y buscó consolidar la facultad de Educación en Bogotá. Estos cursos eran semejantes a los impartidos anteriormente por Tomás Cadavid Restrepo, en Medellín y por Agustín Nieto Caballero, en Bogotá. No se trataba de un programa completo sino de cursos de corta duración dirigidos a afianzar conocimientos suplementarios a la labor docente. En algunos casos, estos cursos se programaron con la intención de ahondar y actualizar los saberes previos de los maestros.

El siguiente paso, en 1934, fue la creación de una Facultad de Educación para hombres en Tunja. Un poco antes, se había fundado la Facultad de Ciencias de la Educación para mujeres. En el gobierno de López Pumarejo todos estos proyectos individuales y regionales adquirieron un impulso nacional. Casi medio siglo después del decreto orgánico de instrucción pública propuesto por los liberales, los ideales educativos laicos volvieron a tener cabida en el escenario político nacional⁸. Hay que decir, sin em-

-
8. Se impartieron nuevos cursos de formación sobre ciencias sociales, ciencias físicas, matemáticas, ciencias biológicas y químicas, así como filología e idiomas. El Decreto 1218 de 1938, por medio del Artículo 3, significó un cambio a la manera en la que se promovía la especialización disciplinar. Ya no se trataba simplemente de una separación entre licenciaturas variadas como las de Ciencias Geográficas e Históricas, Filológicas e Idiomas, Matemáticas y Física, Biología y Química. Se reorganizó el pènsum para que el primer año se trabajaran asignaturas en común. Igualmente, se fomentó la investigación, además de incluir un enfoque experimental. Es probable que varios de los futuros maestros universitarios de los años sesenta y setenta, incluso posteriores, hayan sido formados en Escuelas Normales Superiores que fomentaron el espíritu de duda, crítica y curiosidad en sus métodos.

bargo, que este no fue un logro exclusivo de la “Revolución en Marcha” liberal, dado que fueron los moderados en el partido conservador quienes introdujeron cambios e instructores nuevos desde principios de siglo⁹.

En la década del cincuenta se crearon dos Universidades Pedagógicas: la Universidad Pedagógica de Colombia con sede en Tunja y la Universidad Pedagógica Femenina en Bogotá. La primera fue el resultado del Decreto N.º 1955 Del 18 de septiembre de 1951 que había creado la sección masculina de la Escuela Normal Universitaria en Tunja. En el segundo caso, la sede femenina de Bogotá del Instituto Pedagógico Femenino se consolidó en 1954 mediante el Decreto N.º 547 del 23 de febrero. Estas instituciones, posibles gracias a los aportes realizados por maestros formados en antiguas ENS, fueron el germen de un proyecto posterior conocido como la Universidad Pedagógica Nacional.

Las Escuelas Normales vieron un leve renacimiento entre 1937 y 1944 con la llegada de José Francisco Socarrás¹⁰, quien imprimió un sentido científico y nuevos pilares de docencia. A principios del siglo XX las Escuelas superiores y las facultades de educación eran “jurídica y normativamente” parecidas. Mientras, se consolidaban las ENS, por un lado, como entidades con interés en la investigación y en la formación de maestros de calidad, por el otro lado, en Medellín, Bogotá y Tunja se formalizaron las Facultades de Educación.

-
9. Tal vez los liberales, gracias a Pumarejo, pensaron que era un proyecto exclusivo del ideario liberal, cuando en realidad era ante todo una imperante necesidad nacional que buena parte de los católicos y conservadores apoyaron en un principio. Al menos hasta que las reformas liberales les parecieron muy radicales.
 10. Entre 1937 y 1944 Socarrás estuvo a cargo de la dirección de las Escuelas Normales en todo el territorio nacional. El apoyo liberal y a las innovaciones que Socarrás había aprendido en sus estudios de París le sirvieron para modernizar estas instituciones. Con Socarrás se iniciaron los primeros proyectos investigativos “con métodos modernos” en temas de antropología, filología y lenguas antiguas en el país. Socarrás estudió un posgrado en psicología en el Instituto de la sociedad Psicoanalítica de París, por lo que es probable que supiera cómo funcionaba el modelo educativo francés. Algunos textos señalan que Socarrás, con el apoyo del gobierno de Eduardo Santos, vinculó varios profesores dentro de las EN provenientes de Alemania, Francia y España: Paul Rivet, Justus Wolfran Schottelius, Rudolf Hommes, Gerhard Masur, Urbano González de la Calle, Ernesto Guhl, Pablo Vila, José de Recasens. Varios de ellos son considerados los fundadores de la “primera corte de científicos sociales” en el país.

Entre 1946 y 1957 el partido conservador consideró que, después del periodo de López Pumarejo, las Escuelas Normales se habían convertido en bastiones ideológicos del partido liberal. Laureano Gómez, por ejemplo, cerró la Escuela Normal Superior en 1951, porque consideraba inaceptable la convivencia de hombres y mujeres en la misma aula de clases. Esa es la razón por la que decidió enviar a las mujeres al Instituto Pedagógico de la Avenida Chile en Bogotá y a los hombres a la Facultad de Educación de Tunja. “La enseñanza de la religión, del catolicismo, es una obligación ineludible porque nuestra religión tiene dogmas y es preciso que el niño los conozca”. Así fue como, mediante el Decreto 1135 de 1952, se estableció como causal de despido el adulterio, el amancebamiento, irrespeto a la dignidad eclesiástica, abandono del hogar, prostitución de la mujer, uso indebido de fondos, embriaguez frecuente y juegos de apuestas.

Este enfrentamiento a la postre significó que muchos buenos maestros decidieran trabajar en colegios privados, en los que tenían mayor discreción en cuanto a la formación que debían impartir. Es probable que muchos de ellos terminaran por fundar sus propios institutos. De esa manera, ya no estarían bajo el control rígido del gobierno nacional, siempre y cuando tuvieran recursos suficientes para solventar el costo de materiales como libros, laboratorios, entre otros.

Gustavo Rojas Pinilla se graduó en la ENS de varones en Tunja, en la que obtuvo el diploma como normalista superior. Quizá ese hecho permitió recuperar la confianza que se había perdido entre el gobierno y los maestros durante el gobierno de Laureano Gómez. Rojas promovió los Cursos Radiales para el magisterio rural, de la mano de Radio Sutatenza y creó la ENS de economía doméstica en Bogotá, en donde varias maestras rurales pudieron estudiar¹¹. La formación en las ENS rurales pasó de tres años a cuatro¹². Sin embargo, no fue sino hasta el primer gobierno del Frente Nacional, con Alberto Lleras Camargo, que se impulsó el Primer Plan Quinquenal de educación, con el que se intentó modernizar el sistema de educación en el país, incluidas las ENS¹³. En medio de esto, las

-
11. Inmediatamente después del Decreto 3128 de 1954, esa misma institución pasó a llamarse la Escuela Superior de Orientación Rural Femenina.
 12. Es en este escenario que se ampliaron algunos derechos de las mujeres: por medio de la Ley 1933 se permitió el ingreso a las mujeres a diferentes programas de educación superior universitaria que antes les estaban vedados.
 13. La modernización en este caso pasó por distribuir de una manera más

Escuelas Normales fueron cambiando su función de formar maestros a la de formar bachilleres pedagógicos¹⁴. Esto significó un detrimento en las funciones asignadas a las ENS. En un intento por distinguir las funciones entre las universidades y dichas instituciones se redujo el alcance y las labores por las que se habían creado las ENS en un principio.

Con el cambio de constitución en 1991 aparecieron nuevos reglamentos y disposiciones en torno a las funciones, regulaciones y alcances de las Escuelas Normales Superiores. La Ley 30 de la Educación Superior en 1992 y la Ley 115 de 1994 fueron las encargadas de regular el sistema educativo en el país. Pero las ENS debieron esperar a la Ley 60 de 1993 y los Decretos 1903 de diciembre de 1994 y el 968 de junio de 1995 para retomar un nuevo rumbo. Para 1997 se obligó a las instituciones que quisieran otorgar el título de Maestros Normalistas Superiores a iniciar un proceso de acreditación de alta calidad vigilado por el Ministerio de Educación¹⁵. Las ENS se convirtieron en un complemento de las facultades de educación universitaria debido a que las primeras debían buscar el aval de las segundas para obtener la acreditación del ministerio si querían otorgar el título de maestro a sus estudiantes¹⁶.

Las Escuelas Normales Superiores fueron un proyecto estatal muy importante destinado a formar maestros. Tuvieron algo de eficacia entre

“ordenada y eficiente” las diferentes obligaciones y funciones de las instituciones. El problema es que la “reputación” de las EN quedó opacada por institutos con vocación técnica o por establecimientos de educación superior que sí ofrecieran un título profesional. En el fondo, se trató de una clasificación jerarquizada de los conocimientos que, de nuevo, privilegió ciertos saberes y haceres sobre otros.

14. De todas maneras, el papel de las ENS no se redujo del todo. En la presidencia de Turbay Ayala se promovió una campaña nacional de alfabetización que contó con el apoyo y la dirección de los estudiantes de las ENS en sus últimos años de formación. Igualmente, Belisario Betancur, no solo siguió apoyando el proyecto, sino que promovió la educación a distancia, para mejorar los indicadores de acceso y cobertura a nivel nacional.
15. El Decreto 3021 aclara las disposiciones generales para el funcionamiento, adecuación y ordenamiento de las Escuelas Normales.
16. Otro problema adicional es que con el Decreto 4790 del 19 de diciembre del 2008 las ENS deben regirse por la misma normatividad de las IES en términos de acreditación, calidad, créditos académicos, desarrollo e investigación. Esto les “impone” obligaciones que no necesariamente se articulan con su propósito. Mucho menos si se tiene en cuenta su presupuesto. Incluso se podría pensar que una externalidad negativa de estos decretos es que “obliga” a las ENS a “convertirse” en Instituciones de Educación Superior, por lo que las deja sin un carácter propio.

mediados de 1870 y 1934, pero luego, por causa de una combinación de falta de apoyo estatal y politización, su declive fue paulatino y constante: en 1997 eran tan solo 137 ENS, después de haber sido unas 300¹⁷, y, según Asonen (Asociación Nacional de Escuelas Superiores de Colombia), actualmente el 80% de las ENS están ubicadas en poblaciones con menos de cien mil habitantes, donde cada año se gradúan entre 6500 y 7500 personas, mientras que el total de graduados en Ciencias de la Educación supera los 35.000 estudiantes anualmente¹⁸.

Hoy en día las ENS, en vez de ser formadoras activas de los maestros en todo el territorio nacional, son vistas como escuelas de segunda categoría, sin prestigio, por debajo de las facultades de educación, a las que acuden quienes no logran un diploma universitario. El modelo educativo francés de escuelas normales, que había servido como guía perdió influencia durante la Revolución en Marcha liberal de López y con la llegada del Frente Nacional, fue sustituido por un modelo que afianzó la privatización del sistema educativo. Alumnos, maestros y padres de familia debieron recurrir a proyectos más bien individuales y locales, para suplir la carencia de oferta educativa a nivel nacional (Bolaños, 2009).

Una vez más, las disputas de contenido moral y de afinidad religiosa, aunado a un paulatino abandono de las responsabilidades estatal en la formación de maestros, entrañó un lamentable empobrecimiento del proyecto estatal de formación de docentes y de la creación de espacios educativos pluriclacistas¹⁹.

-
17. En términos departamentales están distribuidas así: 1 en el Amazonas; 23 en Antioquia; 1 en Arauca; 7 en Atlántico, 3 en Bolívar, 10 en Boyacá, 10 en Caldas, 1 en Caquetá, 1 en Casanare, 5 en Cauca, 2 en César, 7 en Chocó, 3 en Córdoba, 11 en Cundinamarca, 3 en el Huila, 2 en la Guajira, 2 en el Magdalena, 3 en Meta, 6 en Nariño, 4 en Norte de Santander, 1 en Putumayo, 1 en el Quindío, 1 en Risaralda, 10 en Santander, 3 en Sucre, 4 en el Tolima, 7 en el Valle del Cauca, 1 en el Vaupés, 1 en Vichada y 3 en el Distrito Capital.
 18. En la actualidad, las escuelas normales solo se diferencian de las escuelas secundarias regulares, porque una vez se ha completado el ciclo básico de secundaria, cada estudiante puede decidir iniciar su formación complementaria. En general, este proceso dura dos años adicionales y les permite tener un aval para enseñar en el nivel de preescolar y primaria.
 19. Esto no implica la ausencia de esfuerzos locales realmente valiosos por construir alternativas y nuevas prácticas pedagógicas. Remítase, por ejemplo, al trabajo de Ortega (2014) para conocer algunos esfuerzos por construir una pedagogía crítica desde sectores populares.

2. LA DISPUTA POR LOS MANUALES ESCOLARES

Mauricio García Villegas

Libardo Gómez-Estrada

A mediados de los ochenta, el Ministerio de Educación publicó unos manuales o cartillas escolares, concebidos como material pedagógico destinados a apoyar el trabajo docente de los profesores de cuarto de bachillerato. Los manuales fueron elaborados por académicos asociados con el movimiento de la Nueva Historia, entre los cuales estaba Salomón Kalmanovitz. El historiador Germán Arciniegas, apoyado por la Academia Colombiana de Historia (ACH), se opuso rotundamente a su publicación. Las diferencias entre Arciniegas y Kalmanovitz tenían que ver con la manera de ver la historia, entendida como disciplina, pero más que eso tenían origen en posiciones políticas encontradas, una de derecha y otra de izquierda. Una vez más, como en el caso de la utilización del benthamismo en la educación al inicio de la República, la disputa ideológica, abstracta y airada dio al traste un proyecto útil y necesario que podría haber llegado a buen término con algunos ajustes que matizaran las diferencias.

Germán Arciniegas y la Academia Colombiana de Historia entendían la realidad nacional como la prolongación de legados honorables que se debían proteger. Esta visión de la historia se remonta a los inicios del siglo XX, cuando se produjo la independencia de la República de Panamá, en 1902, percibida como un duro golpe para el ‘honor patrio’. La guerra de los Mil Días y la enconada división entre liberales y conservadores había legado un país fragmentado, arruinado económica y moralmente. Recuperar una visión renovada y benevolente con ese pasado se convirtió en un empeño de los nuevos dirigentes nacionales. Por eso se fundó, ese mismo año, la Comisión de Historia y Antigüedades Patrias y, poco después, se formalizó la creación de la Academia Colombiana de Historia (ACH).

En años anteriores al debate que nos ocupa, la ACH había promovido la publicación de manuales escolares con el fin de afianzar los valores patrios. Apenas un par de años después de su fundación, con motivo de la celebración del Centenario del Primer Grito de Independencia, se creó una comisión encargada de abrir un concurso para premiar obras relacionadas con la conmemoración de las gestas independentistas. Una de las categorías del concurso antes mencionado fue la de promover un libro sobre “historia patria para la enseñanza secundaria, y un compendio de la

misma [sic] para la enseñanza primaria, los cuales serán adoptados como textos de enseñanza” (ACH, 1909-1911). Los jurados fueron los miembros de la ACH, Emiliano Isaza, Antonio José Uribe y Clímaco Calderón. El ganador fue el texto de José María Henao y Gerardo Arrubla, el cual se convirtió en el texto ‘oficial’ de historia hasta los años setenta cuando se inició la publicación de nuevos manuales, inspirados por los discípulos de la Nueva Historia¹. La narrativa ‘canónica’ sobre la historia de Colombia venía desde el siglo XIX, con las obras de Don José Manuel Groot y Don José Manuel Restrepo como su estandarte. Estos autores, según Germán Colmenares, “buscaban afirmar la necesidad del imperio de la ley sobre las pasiones (en el caso de Restrepo) o la conservación de la influencia política y moral de la Iglesia católica (en el caso de Groot)” (Arciniegas, 1989, p. 78).

Para Arciniegas (1989), toda revisión del pasado era una afrenta a los valores de la patria y a la verdad. Por eso, él y sus colegas en la ACH se opusieron a la divulgación de las cartillas. Los textos “demeritarán a nuestros próceres”, siembran “la lucha de clases” y “atropellan el honor nacional”, sostuvieron los críticos de este renovado esfuerzo por instruir, formar y capacitar a los “maestros de maestros”². Roberto Velandia, les respondió a los *jóvenes historiadores* en los siguientes términos:

[No debemos] desconocer a otros historiadores, independentes, militantes de otras doctrinas, enfilados en campamento aparte, que le han dado a la historia colombiana una interpre-

-
1. El texto de Henao y Arrubla se publicó en 1911 con una visión pedagógica sobre el quehacer de la historia. Aunque narra buena parte del periodo entre 1500 a 1830, hace énfasis en la época de la independencia. Es un trabajo que trata sobre todo de instruir y dar herramientas moralizantes y patrióticas que formen un buen carácter en los ciudadanos. Para estos autores, la Historia se desempeña como *magistra vitae* por su carácter civilista y debe estar basada en la erudición y la explicación de acontecimientos por medio de narración objetiva sobre el pasado. Esta mirada fue desafiada por la Nueva Historia, tal como se ha mencionado antes.
 2. Según Arciniegas (1989), las cartillas desconocían que “Santander, simbólicamente, representa la creación de la república en Colombia”. Las “manos de un obrero de la democracia” como “Francisco de Paula Santander” debían respetarse. Era insólito que “a quién se le había erigido una estatua” por ser fundador de la Universidad Nacional, ahora “estúpidamente tumbaron unos estudiantes ignorando lo que simbolizaba”. Era una afrenta contra “el hecho material moral y político de montar un estado”. Al fin de cuentas, recalca Arciniegas, “no he encontrado ni en el mismo Sarmiento, una figura a quien tanto deba la educación de estas repúblicas” (p. 82).

tación materialista, argumentada más en la prevalencia de factores económicos y encarnada más en la colectividad que en los individuos, quienes han querido despojarla de lo más bello que tiene nuestra historia: idealismo, heroísmo, sentimiento de patria y nacionalidad. De ellos son representativos Jaime Jaramillo Uribe, Germán Colmenares, Jorge Orlando Melo, Álvaro Tirado Mejía, Rafael Gutiérrez Girardot, Hermes Tovar (citado en Castaño, 2018).

La Nueva Historia, por su parte, fue un movimiento que tuvo origen en la publicación del primer número del *Anuario Colombiano de Historia Social* (1963), bajo la dirección de Jaime Jaramillo Uribe³. Sus miembros promovieron, a veces desde el materialismo histórico, la perspectiva económica, social, e incluso cultural para iluminar los problemas sociales y entender la experiencia de grupos sociales heterogéneos, tales como los

-
3. Castaño (2018) hace un recorrido detallado de los diferentes participantes y progenitores de esta nueva aproximación histórica. Jaime Jaramillo Uribe, egresado de la Escuela Normal Superior de Bogotá, se encargó de promover la creación de la Sección de Historia de Colombia y América en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional de Colombia. Para 1965 este programa logró independizarse de dicha facultad para constituirse como el Departamento de Historia, en el que se formaron los primeros historiadores profesionales del país. Entre sus miembros más conspicuos están Germán Colmenares, Jorge Orlando Melo, Margarita González, Carmen Ortega, Isabel Sánchez, Jorge Palacios, Víctor Álvarez y Germán Rubiano. No obstante, estos investigadores se apoyaron en los trabajos de María Ots Capdequí sobre las instituciones coloniales españolas, el trabajo etnohistórico de Juan Friede y Reichel Dolmatoff, las investigaciones antropológicas de Virginia Gutiérrez sobre la familia como una institución. Igualmente, no sobra mencionar las contribuciones de Orlando Fals Borda y el estudio de la tenencia de la tierra. Es evidente que esta generación no era la primera en cuestionar la narrativa histórica tradicional, pero sí logró marcar una huella indeleble en el quehacer actual de los historiadores. Otro de los intelectuales comprometidos con una renovación historiográfica anterior a La Nueva Historia fue Luis E. Nieto Artega en su trabajo *Economía y cultura en la historia de Colombia de 1941*. Igualmente, vale la pena mencionar el trabajo de Luis Ospina Vásquez en *Industria y protección en Colombia (1955)*. También, el trabajo de Guillermo Hernández Rodríguez de 1949 con *De los Chibchas a la Colonia y a la República*. Por último, está el trabajo de Indalecio Liévano Aguirre con *Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia (1961)*. También se puede remitir a un excelente compendio de los aportes y proyectos de estos historiadores en Darío Jaramillo Agudelo. *La Nueva Historia de Colombia (1976)*.

indígenas, comunidades cimarronas, mujeres y campesinos. El relato sobre las “grandes personalidades”, fue reemplazado por el relato de actores sociales. Se hizo un esfuerzo por cambiar la idea de que la disciplina histórica es una enseñanza de vida (*magistra vitae*). La responsabilidad de los historiadores dejaba de ser la de evocar un pasado glorioso, para ser la de entender lo ocurrido, a través del tiempo, con sus contradicciones sociales, sus dificultades, sus logros y sus fracasos.

En defensa de los manuales hechos por Kalmanovitz, Germán Colmenares criticó al ministerio de Educación por su defensa de una tradición sin consideración alguna por la ciencia y la investigación histórica. En vez de oír nuevas voces enterradas en el pasado, la narración histórica de la ACH se acomodaba a una especie de cámara de eco, sin espacio para narrativas críticas de las glorias pasadas. Jorge Orlando Melo, por su lado, defendió los nuevos manuales y señaló que era necesario superar la visión tradicional, “basada en Henao y Arrubla”. En su opinión,

[...] tras esta actitud de condena a libros que muestran la historia nacional en toda su complejidad, que incluyen entre sus temas el desarrollo de la economía, la narración de los conflictos sociales, las transformaciones en la vida de los colombianos, y que dan menos importancia a los próceres, existe una visión paternalista que no cree ni respeta la inteligencia de los colombianos, y que cree que a estos se les sirve y se les educa mejor engañándolos y ocultándoles aspectos de la realidad (Melo, citado en prensa, 1989).

Los ataques contra Kalmanovitz tuvieron, además, un tinte antisemita. En *El Siglo* se le atacó por venir de un “pueblo sin concepto de patria” y, además, por desconocer la historia:

Preciándose [Kalmanovitz] de ‘historiador científico’, dijo el editorial de *El Siglo*, como todos los que investigan deslumbrados por lentes marxistas, don Salomón presume de heraldo mesiánico de las corrientes renovadoras de la historiografía [...]. El texto de historia que el advenedizo autor defiende pasa por alto los hechos gloriosos que jalonan nuestro pasado y, claro está, hace caso omiso de quienes en ellos tuvieron heroico protagonismo. [...] En los programas oficiales que rebajaron la enseñanza de la Historia patria revolviéndole orientación esencialmente económica y social [...]. De lo que se trata es de desestabilizar las instituciones y abonar desde la escuela el campo

para el imperio del marxismo (citado en la Revista de la Universidad Nacional, 1989).

Germán Arciniegas, por medio de varios artículos de prensa, entre los que se pueden encontrar “Historia a patadas” y “La gallina Nicaragua”, criticó el uso de una perspectiva marxista para escribir la historia nacional. Para él, estos trabajos trajeron beneficios solamente para los marxistas. En medio de esta polémica también participaron intelectuales como Mauricio Archila, quien publicó una defensa de las nuevas perspectivas en la Revista Educación y Cultura con el artículo *Entre el miedo y la libertad*, en el que señaló que no debe quedar vedada la posibilidad de pensar por fuera de las visiones tradicionales que refuerzan una mirada laudatoria de la patria.

En el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986) se intentaron reorganizar los planes de enseñanza de la educación media y básica⁴. Como parte de este esfuerzo, se publicaron nuevos manuales o cartillas escolares, en los cuales se encontraban textos de Rodolfo de Roux, Margarita Peña y C. A. Mora. Una vez más, la ACH, esta vez por boca de Antonio Cagua Prada, criticó este trabajo diciendo que era “el resultado de un plan comunista”.

Los textos escolares volvieron a ser importantes en el gobierno liberal de Gaviria, a finales del siglo XX, cuando se estableció la obligación de crear bibliotecas en los centros escolares. El gobierno nacional garantizó mayor autonomía, de tal manera que la selección de los textos escolares estuviera en manos de cada instituto, pero sin tener unos parámetros claros sobre la responsabilidad de las fuentes, las metodologías y las aproximaciones teóricas en la historia. Esta falta de rigor terminó por ser un problema: cada institución, en nombre de la autonomía, evadió el problema de la instrucción histórica en el *pensum*.

4. Señala Melo (2014) que “Desde 1997, o incluso antes, varios autores han tratado de mostrar que la reforma fue el resultado de la llegada de dos asesores enviados por la Unesco, uno ruso, Michael Sivenko, y otro polaco, E. Estachustko, que asesoraron de 1976 a 1978 los planes de reforma de la educación formal, en los ministerios de Hernando Durán Dussán y Rafael Rivas Posada. De este modo, el cambio de orientación en la enseñanza de historia aparece como parte de un esfuerzo del comunismo internacional, apoyado por Alfonso López Michelsen, por destruir las bases de la nacionalidad”.

Actualmente, en el ámbito local, son las secretarías de educación y las instituciones regionales las que adecuan los lineamientos curriculares propuestos por el Ministerio de Educación. Sin embargo, la desregularización impuesta por la Ley 30 de 1992 ha significado que las preocupaciones de cada institución primen sobre las necesidades más amplias y nacionales.

Por causa de esta polémica, la idea de encargar a intelectuales de reconocida trayectoria nacional la elaboración de manuales para la enseñanza de la historia fue abandonada y para la producción de textos escolares se decidió contratar editoriales especializadas⁵. El legado inspirado por los académicos de la *Nueva Historia*, aunque resuena en los círculos académicos, parece no haberse asentado en todos los rincones educativos del país.

La “batalla de los manuales” ilustra, una vez más, los efectos nefastos de la politización de la educación, sus concepciones, sus métodos, sus fines. La idea original de crear materiales didácticos para facilitar la tarea de los profesores de las escuelas públicas, terminó siendo objeto de una polémica política, tal como ocurrió con el debate sobre Bentham, que acabó con un proyecto inicial loable, en el que todos habrían podido ponerse de acuerdo. El problema no radicaba en si se podían poner de acuerdo o no. Quizá eso no era posible. Pero reconocer el desacuerdo y explicar las diferencias en las mismas cartillas habría sido una posible solución, además de resultar útil para los profesores y los alumnos. La politización excesiva acompañada de difamaciones dio al traste con una buena idea que habría podido ser ajustada.

-
5. Es probable que la acérrima convicción internacional, en medio de la Guerra Fría, de que toda perspectiva marxista de la historia era contraria a los proyectos democráticos liberales, fuera un aliciente en estas disputas pedagógicas. Fue en este periodo que universidades como los Andes y la Universidad Industrial de Santander inauguraron o reformaron sus programas de historia, quizá con la intención de dar cabida a nuevas miradas e intereses en la profesión histórica. Lo que a su vez confirma que en este periodo varios profesionales seguramente migraron de una institución a otra de acuerdo con la posibilidad de encontrar comunidades académicas menos áridas y más amigables con las discrepancias y diferencias políticas.

3. LA EDUCACIÓN EN ANTIOQUIA DURANTE EL OLIMPO RADICAL

Julián Ramírez Trujillo
Mauricio García Villegas

Durante el siglo XIX y buena parte del siglo XX la educación en Colombia fue objeto de grandes controversias políticas que determinaron, entre otras cosas, el contenido ideológico de los partidos políticos. Como ya se ha mostrado antes, estos enfrentamientos fueron protagonizados por las versiones extremas de ambos partidos, cada una empeñada en imponer el modelo de sociedad y de educación que correspondía a sus creencias y sin disposición alguna para lograr un consenso. Sin embargo, en Antioquia, una región relativamente aislada, con poca población, pero con una cierta pujanza económica gracias al comercio, los líderes moderados de ambos partidos lograron encontrar un espacio común de entendimiento. Esto ocurrió durante una parte del régimen federal, en el gobierno de Pedro Justo Berrio. Los conservadores de Antioquia reconocieron los aspectos meritorios de la reforma educativa liberal y lograron avances importantes en la educación de la población. La experiencia antioqueña es interesante para mostrar que, si bien en medio de la polarización ideológica existe una fuerte tendencia a silenciar a los moderados, ese no es un hecho ineluctable y que, a veces, bajo ciertas circunstancias, es posible escapar de esa tendencia.

3.1 El decreto orgánico de instrucción pública de 1870 en Antioquia

Durante el Federalismo (1850-1880), el Estado de Antioquia estuvo gobernado, la mayor parte del tiempo, por autoridades conservadoras¹. Sus dirigentes hicieron lo posible por mantenerse al margen de las guerras nacionales, aunque en algunos casos no pudieron impedirlo. De acuerdo con Brew “el relativo aislamiento del territorio antioqueño de los problemas de orden público que vivió el país entre 1864 y 1878 propició el

1. El partido conservador ostentó “el mando bajo los gobiernos de Mariano Ospina Rodríguez, Rafael María Giraldo y Marceliano Vélez, entre 1854 y 1862, y más adelante, entre 1864 y 1877, bajo los gobiernos más hegemónicos y duraderos de Pedro Justo Berrío (1864-1873) y Recaredo de Villa (1874-1877)” (Ortiz, 2008, p. 3).

establecimiento de un fuerte régimen dedicado a guardar el orden” (en Ortiz, 2008, p. 3).

Pedro Justo Berrío, presidente de Antioquia, fue un gobernante conservador y moderado que intentó mantener la estabilidad política del Estado y alejarse de las disputas nacionales. Sin embargo, en 1871 Berrío decidió, en nombre de las costumbres católicas del pueblo antioqueño y de la autonomía del Estado, rechazar parcialmente las directrices nacionales que regulaba la educación y expedir su propio decreto orgánico de instrucción primaria del Estado en enero de 1871 (Zuluaga, en Melo 1989, p. 360)².

La norma del Estado antioqueño siguió las disposiciones de la Unión en cuanto a la “educación obligatoria, la responsabilidad del Estado para su financiación y la generalización de las escuelas” (Quiroz & Gómez, 1992), pero se apartó del liberalismo radical, siguiendo, en cambio, los principios conservadores y el pensamiento católico. En vez de moral laica, en las escuelas se enseñó moral cristiana (Quiroz & Gómez, 1992), pero sin que ello implicara acabar con el proyecto de educación pública.

Negarse a implementar la reforma educativa, valga la aclaración, no constituía un acto contrario a derecho. Los Estados podrían no aceptar las disposiciones del decreto, brindándoles autonomía para que establecieran la educación de acuerdo con su propia ideología³.

Para ajustar la reforma educativa nacional a los ideales conservadores locales fue necesario acomodar el método pedagógico adoptado por la Unión al contexto antioqueño. La metodología que se acogió en la Unión fue la *pestalozziana* y se aplicó a partir de los manuales de H. Wilson y N. Calkins. De acuerdo con Saldarriaga (2001), la orientación objetiva de la enseñanza *pestalozziana* fue asumida como un sistema pedagógico más moderno que, para algunos ideólogos, se mostraba como un complemento de los textos de Bentham y De Tracy, y se contraponía al método tradicional “asociada por demás a la Iglesia Católica, a los regímenes conservadores y al sistema de enseñanza mutua utilizado durante los dos primeros tercios del siglo XIX” (Saldarriaga, 2001, p. 46). A pesar de ser un método relacionado con el pensamiento liberal, se siguió implementando

-
2. La decisión de Berrío fue acompañada por la asamblea antioqueña, pero el decreto de la Unión suscitó un rechazo en la opinión pública y sobre todo en la iglesia (Botero, 1991).
 3. Ver los Artículos 2 y 292 del Decreto Orgánico de Instrucción Pública (Jaramillo, 1980).

en el país incluso durante la hegemonía conservadora de finales del siglo XIX y principios del XX. (Saldarriaga, 2001, p. 46). El decreto antioqueño acogió esta metodología, pero acomodándola a la instrucción de la moral cristiana. De acuerdo con Quiroz y Gómez (1992), Abraham García, secretario de gobierno de Antioquia, “fue el encargado de hacer llegar a los educadores antioqueños los manuales de enseñanza de Wilson y Calkins y con ellos [...] difundió las razones que exponía el gobierno de Antioquia para la difusión de la instrucción moral y religiosa”.

El Estado de Antioquia también adoptó, con algunas variaciones, lo dispuesto por el decreto de la Unión en lo referente a los programas que debían dictarse en los centros educativos. El cambio más significativo fue la inclusión de la materia de instrucción moral y religiosa en el *pensum* de las escuelas del Estado. La enseñanza católica comprendió reflexiones morales sobre los sucesos más importantes de la historia sagrada (Quiroz & Gómez, 1992, p. 79). La finalidad de las lecciones era “inspirar en los niños el sentimiento de amor hacia Dios, la gratitud hacia la República, además de hacerles conocer y practicar los deberes para con los padres y superiores y para hacerlos dóciles, cumplidos, caballeros y benévolos entre sí” (Quiroz & Gómez, 1992, p. 79).

La organización de la Escuela Normal en el Estado de Antioquia fue otro medio para garantizar la educación de acuerdo con los cánones católicos y conservadores. La finalidad de esta institución era la de formar maestros que dirigieran las escuelas primarias elementales y superiores (Quiroz & Gómez, 1992). En principio, las Normales estaban consagradas en el decreto expedido por la Unión. Allí, en el Artículo 132, se señalaba que todos los Estados debían fundar una Escuela Normal⁴, a excepción del Estado de Cundinamarca que, de acuerdo con el Artículo 114, debía fundar la Escuela Central (Decreto orgánico de instrucción pública en Jaramillo, 1980). Según la visión Radical, estas escuelas debían conformarse de acuerdo con los principios y la ideología liberal. Sin embargo, como era de esperarse, en Antioquia esta finalidad no fue bien acogida. Al igual que con otros aspectos del decreto nacional, el Estado consideró que la idea de la Escuela Normal iba en contra de la ideología del “pueblo antioqueño”. Por eso, se fundó en Medellín una segunda Escuela Normal

4. Según Silva (En Tirado, Melo & Bejarano 1989, p.64), para finales de 1872 ya se había “logrado organizar más de veinte Escuelas Normales en la mayoría de los estados”.

en sintonía con los ideales conservadores del Estado. Así, mientras en la Normal antioqueña los futuros maestros debían formarse de acuerdo con la ideología conservadora y católica, en la Normal de la Unión, lo hacían de acuerdo con una moral civil⁵ (Quiroz & Gómez, 1992).

En el centro de la controversia suscitada por las Escuelas Normales del Estado y de la Unión estaba la participación de los profesores alemanes traídos para organizar la instrucción pública en Colombia. En 1872, el Gobierno Nacional trajo una misión pedagógica alemana compuesta de nueve profesores protestantes formados en las teorías *pestalozzianas*, para dirigir las Escuelas Normales (Silva en Tirado, Melo & Bejarano, 1989). En Antioquia, por disposición del Gobierno Nacional, dicha misión estaba bajo el control del profesor Amadeo Weiss (Betancur, 2003). En la Normal Nacional se impartieron cursos de enseñanza religiosa, pero el hecho de que Weiss fuese protestante y no católico causó la reacción del clero y de la dirigencia conservadora (Quiroz & Gómez, 1992). Para presidir la Normal recién creada, el gobierno antioqueño prefirió conseguir por su cuenta dos profesores que trajeran los nuevos métodos de enseñanza. Así, en 1872 llegaron a Medellín los profesores católicos Christian Siegert y su acompañante Gustav Bothe (Betancur, 2003).

En enero de 1873, cuando empezó a funcionar la Escuela Normal del Estado de Antioquia, se presentaron reparos por el hecho de haber dos Escuelas Normales en el territorio. Las inconformidades alegadas por los gobernantes y el clero señalaban que, habiéndose negado el Estado a acoger el decreto de la Unión, no tenía sentido la actividad de una escuela que funcionara con una ideología diferente a la antioqueña. Así, el 24 de agosto de 1873, el Secretario General de instrucción pública de Antioquia ordenó el cierre de la Normal Nacional. La justificación formal del cierre era la baja afluencia de alumnos a la institución. Pero en realidad, el factor más importante para ordenar la clausura de la Normal Nacional fue la ideología partidista. El 27 de septiembre de 1873 el gobierno liberal aceptó las peticiones antioqueñas, por lo que procedió con la supresión de la Normal Nacional de Antioquia⁶ (Quiroz & Gómez, 1992).

-
5. La tensa relación que existía entre el gobierno del Estado y el de la Nación provocó que se cancelara el envío al Estado de Antioquia del periódico de instrucción pública de la Unión La Escuela Normal que se publicaba desde 1871 (Villegas Botero, 1991, p. 77).
 6. Referencia de El Monitor, Tomo II, número 34, circular, noviembre 5 de 1873, p. 267 (Quiroz & Gómez, 1992).

No obstante, este no fue el final de las discusiones. La polémica de las Escuelas Normales en Antioquia revivió en abril de 1876 cuando, por disposición del Decreto número 104 del 9 de marzo del mismo año, se inauguró en Rionegro una tercera Escuela Normal. José M. Uribe Uribe, inspector de la Escuela, le envió un informe a José Ignacio Montoya Palacio, vicario capitular de la diócesis de Medellín en el que señaló que la Normal se creó por orden de la Nación. Montoya contestó con una serie de acusaciones al gobierno liberal y los inculpó de querer hacer una guerra en contra del catolicismo (Ortiz, 2010)⁷. El Vicario Montoya, que contaba con el apoyo de la Sociedad Católica de Medellín, emitió una circular el 12 de julio de 1876 condenando la enseñanza laica e incluso la instrucción religiosa por parte de un profesor laico. Igualmente, acusó a los liberales de ser masones y querer destruir la religión, por lo que decidió prohibir a los fieles enviar a sus hijos a esta institución:

Tenemos el deber de avisar y advertir a todos los católicos confiados a nuestra vigilancia pastoral que no pueden mandar a sus hijos ni dependientes a esas escuelas sin exponerlos a perder la fe y a la consiguiente corrupción de sus costumbres. En tal virtud, para tranquilizar nuestra conciencia y en cumplimiento de nuestros sagrados deberes, prohibimos a todos los fieles de nuestra Diócesis que envíen a sus hijos y dependientes a la Escuela Normal nacional establecida en la ciudad de Rionegro. Todos los curas y los demás sacerdotes leerán al pueblo esta circular en tres domingos consecutivos [...], haciéndoles conocer la grave falta que cometen desobedeciendo a la autoridad de la Iglesia (Ortiz, 2010, p.103).

La aplicación *antioqueñisada* del decreto de Instrucción Pública tuvo buenos resultados. De hecho, autores como Renán Silva (1989), Luis Javier Villegas Botero (1991), Luis Javier Ortiz Mesa (2010) y Jane Mayer Loy (1979) coinciden en que el gobierno del Estado de Antioquia logró establecer un proyecto integral de instrucción pública que superó, en muchos aspectos, al proyecto progresista de la Unión. Para el año 1872 Antioquia era, de los 5 Estados más poblados, el que menor población tenía: Boyacá 428.874, Cauca 435.078, Santander 425.427, Cundinamarca 409.602,

7. A pesar de estas acusaciones, “la Escuela Normal de Rionegro tuvo una gran acogida entre la población, por ser este distrito predominantemente liberal” (Ortiz, 2010)

Antioquia 365.974 (Boletín Oficial No. 471. Citado en Villegas, 1991). Pero era el que más alumnos tenía asistiendo a las escuelas elementales públicas: en el Estado había un total de 16.987 estudiantes⁸. Además, con un total de 280 Escuelas Públicas, era el segundo Estado, después de Santander, que más escuelas tenía. (Loy 1979, en Ortiz Mesa, 2010, p. 82)⁹.

Cuatro años después, en 1876, el Estado ya contaba con 18.887 estudiantes y había tomado la delantera frente a los demás Estados en el número de Escuelas, con un total de 409. Así, en términos totales, Antioquia fue el Estado con la aplicación más exitosa de la reforma a la instrucción pública.

En síntesis, el gobierno conservador de Antioquia decidió no adoptar plenamente la reforma educativa promovida por el gobierno liberal de la Unión de 1870. Los políticos, la iglesia y la sociedad antioqueña plantearon reclamos sobre dos ejes puntuales de la reforma nacional¹⁰. El primero de ellos se hizo respecto a la pérdida de independencia en términos educativos del Estado frente al gobierno federal. El segundo reclamo se refirió a la posibilidad de introducir prácticas contrarias a la doctrina católica. A pesar de estas diferencias, los antioqueños no rechazaron completamente la reforma: la actitud moderada del presidente de Antioquia, Pedro

-
8. Villegas (1991) señala en su redacción que esta cifra es del Año 1871 y su fuente es el Anuario Estadístico de Antioquia, de 1888. Sin embargo, Ortiz (2010), retomando una cita de Loy (1979) en “La educación primaria durante el federalismo: la reforma escolar de 1870”, señala que esta cifra es del año 1872.
 9. Se debe anotar que, desde antes de iniciar la reforma educativa Nacional en la década de 1870, Antioquia era uno de los Estados más destacados de la Unión en lo referente a la instrucción pública. Este hecho se puede explicar por el esfuerzo que habían desempeñado las autoridades locales en educación desde mediados del siglo XIX. Olga Lucía Zuluaga (En Melo, 1988) destaca los esfuerzos que se dieron en los años de 1845 a 1848. Así mismo, señala que en 1857 también se dictaron diversas normas con miras a organizar la educación. Para 1859, el Estado de Antioquia ya contaba con más de 7200 alumnos en escuelas primarias. Entre 1860 y 1864, por causa de las guerras civiles, se dejó a un lado el avance de la instrucción pública, pero con la llegada de Pedro Justo Berrío se revitalizó el esfuerzo institucional por la educación.
 10. Al referirse sobre los sustratos ideológicos y morales de la reforma de la Unión, Jaime Jaramillo Uribe (1980) mencionó que esta “prohibía las discriminación raciales y sociales, prescribe principios de formación moral como el amor a la justicia, a la patria, a la humanidad, la frugalidad, la tolerancia, la moderación y en general, como dice el texto, el cultivo de todas las virtudes que son el ornamento de la especie humana y la base sobre que reposa toda sociedad libre” (p. 2).

Justo Berrío, y su creencia en el valor de la educación y del compromiso del Estado en esta materia demostraron ser fundamentales para adecuar la norma nacional al contexto local y lograr notables resultados.

Escuelas y alumnos en los Estados Unidos de Colombia (1872 y 1876)

Estados	Escuelas primarias		Alumnos	
	1872	1876	1872	1876
Antioquia	280	409	16.987	18.887
Bolívar	119	67	-	4.465
Boyacá	128	200	5.369	8.160
Cauca	175	219	4.589	8.457
Cundinamarca	196	340	8.414	15.593
Magdalena	30	40	-	2.479
Panamá	41	28	1.273	1.883
Santander	304	253	13.207	11.074
Tolima	46	68	2.145	4.088
Territorios Nacionales	-	22	-	891
Total	1.319	1.646	51.964	75.977

NOTA: el guión (-) indica que no hay datos

FUENTE: Mesa (2010)¹¹

3.2 La guerra de las escuelas

La aplicación del decreto orgánico de instrucción pública, como ya se mencionó, fue motivo de controversia entre las fuerzas políticas del país durante la década de 1870. Las partes en disputa percibieron sus discrepancias como posiciones éticas no negociables. Toda enseñanza civil que se apartara del dogma católico fue juzgada como inmoral, mientras que cualquier instrucción católica fue considerada como una visión anticuada. El gobierno liberal de la Unión, por medio de la reforma educativa, buscó que “la Iglesia perdiera su hegemonía ideológica al tiempo que se construía un nuevo paisaje cultural laico y secular” (Ortiz, 2005, p.138). Tanta importancia le dio el liberalismo radical a la reforma educativa, que

11. La tabla fue modificada para propósitos de este texto.

sus miembros “estaban resueltos a dar su vida, su sangre y su fortuna [en defensa de la educación]” (Ortiz, 2005, p. 141). Estaban decididos a “no dejarse arrebatar el derecho a pensar libremente, moverse sin obstáculos, ser educados y adorar a Dios en la forma y términos más en armonía con sus convicciones” (Ortiz, 2005, p. 142). Por su parte, algunos conservadores, como Manuel Briceño, veían en la reforma educativa de la Unión una persecución en contra de la religión católica.

El malestar generado por el decreto orgánico de instrucción pública, ligado a otros hechos sociales y políticos¹², provocó, en julio de 1876, la confrontación conocida como “Guerra de Las Escuelas”, en la que se enfrentaron los partidos en torno al contenido moral de la educación. Los rebeldes conservadores del Cauca consiguieron el apoyo de los conservadores antioqueños, inicialmente reacios a participar en la confrontación. Esto provocó que los Estados liberales de Santander, Cundinamarca, Boyacá y Bolívar también ingresaran al conflicto. El Estado del Tolima también ingresó a la guerra en apoyo del gobierno antioqueño el 13 de agosto del mismo año. Seis de los nueve Estados se vieron involucrados de manera directa en el conflicto (Ortiz, 2005).

Al comenzar la guerra, las autoridades clericales y los fieles en Antioquia expresaron su apoyo al presidente del Estado. Así mismo, los alumnos de la Escuela Normal fundada en la época de Berrío y empleados del tribunal de Medellín, señalaban que en el contexto de la guerra “solo podía salvarse el Estado con el esfuerzo simultáneo, enérgico y decidido de todos los buenos y con el empleo inmediato y atinado de los elementos de que podemos disponer para la defensa de nuestro suelo”¹³. En el mismo sentido, también se pronunciaron las “élites” conservadora de Medellín y de los

12. Tales como la causa religiosa, la influencia de la prensa, las elecciones de 1875, la oligarquía liberal radical, los escasos medios que la Carta Política brindaba al ejecutivo nacional para mantener el orden público entre los Estados, la imposibilidad en términos reales de modificar la Constitución Política, las elecciones permanentes, la crisis en las exportaciones y los propios motivos invocados por cada orilla ideológica.

13. “Carta de los alumnos de la Escuela Normal del Estado, 23 firmantes, al presidente del Estado. Medellín, agosto 7 de 1876”. En: Boletín Oficial, Estado Soberano de Antioquia, No. 16D, Medellín, agosto 9 de 1876, r. 6-B. “De Luis María Isaza, Rafael Botero y otros empleados del Tribunal Superior al presidente del Estado, Medellín, agosto 8 de 1876”. En Boletín Oficial, Estado Soberano de Antioquia, No. 161, Medellín, agosto 10 de 1876, p. 648. (Citado en Ortiz, 2005, p. 153.)

distintos distritos, los medios académicos, estudiantes de la recién creada Universidad de Antioquia y algunos políticos locales (Ortiz, 2005).

El enfrentamiento bélico tuvo resultados desastrosos para los avances educativos que se habían logrado en los años anteriores. “Durante la lucha se suspendieron las clases, excepto en unas pocas regiones apartadas. En las montañas, los soldados de ambos bandos convirtieron los salones escolares en barracas” (Loy, 1979). De acuerdo con Gonzáles (2005): el espectro de la guerra civil de 1876-1877 opacó los resultados obtenidos durante los primeros años de la reforma a la instrucción pública primaria, iniciada en 1871, [...] causó un grave impacto sobre la marcha de la instrucción pública universitaria, al mismo tiempo que significó a la postre, la parálisis y declinación de los propósitos iniciales de la reforma educativa en su conjunto (p. 140).

Para 1880 las escuelas públicas en Antioquia se redujeron a 271 y el número de estudiantes cayó a 10.000. Así, el Estado se ubicó en el cuarto lugar por número de estudiantes, detrás de Cundinamarca, Santander y Boyacá.

De acuerdo con Ortiz (2010), es posible que el descenso en el número de estudiantes de las escuelas públicas fuera el resultado de la creación de instituciones educativas privadas con una ideología católica, que no fueron incluidas en los datos oficiales. La caída en los ingresos del Estado por un declive en la producción de oro y plata también podría explicar este hecho, en cualquier caso, la guerra Civil no parece ajena a lo ocurrido.

La guerra Civil la ganaron los liberales, pero esta fue una victoria pírrica. González (2005) señala que “los conservadores y los católicos salieron fortalecidos en el plano ideológico y cultural. Perdieron una batalla militar, pero ganaban la confrontación cultural, al deslegitimar el propósito de los radicales liberales”. Por su parte, Ortiz (2005) afirma que “los liberales independientes, convertidos en mayorías de su partido, se aliaron con el partido conservador y dieron lugar a la formación de un nuevo régimen que modificó en buena medida las perspectivas políticas, económicas y sociales del régimen federal que lo precedió” (p. 133)¹⁴.

14. Con el nuevo régimen liberal, el 4 de julio de 1877 se “expide un decreto mediante el cual el gobierno de Antioquia aceptaba las disposiciones del decreto orgánico de 1870, con las mismas condiciones que estipuló el Estado del Cauca cuando lo estableció según el convenio de 1874 y que

Escuelas y alumnos en los Estados Unidos de Colombia (1880)

Estados	Escuelas primarias	Alumnos
	1880	1880
Antioquia	271	10.000
Bolívar	75	5.241
Boyacá	132	11.916
Cauca	143	9.000
Cundinamarca	228	13.829
Magdalena	59	2.382
Panamá	54	2.765
Santander	243	12.306
Tolima	84	3.783
Territorios Nacionales	6	279
Total	1.295	71.501

FUENTE: Mesa (2010)¹⁵

La guerra de las escuelas dividió al país. Después de un periodo de negociaciones, acuerdos, e incluso de mutuos avances, el Partido Conservador y el Liberal mantuvieron sus desacuerdos. A pesar de la victoria militar, la guerra dejó al partido liberal engreído y debilitado: mediante la Ley 30 de noviembre de 1877 los liberales retiraron los diplomas dados por las escuelas normales “a todos aquellos individuos que lucharon contra el gobierno y contra las Instituciones” (El Maestro de escuela citado en Loaiza, 2007). Las pasiones se desbordaron e impidieron una reconciliación duradera.

consistía en que el gobierno de la Unión respetaba la soberanía que en materia de instrucción pública tenía el Estado y de la autonomía que este ejercía para dirigir y organizar la instrucción pública en los términos que su legislación ordenaba” (Quiroz & Gómez, 1991, p, 212).

15. La tabla fue modificada para propósitos de este texto.

SEGUNDA PARTE
APARTHEID EDUCATIVO

DESIGUALDAD EDUCATIVA EN COLOMBIA

*Leopoldo Fergusson
Sergio Andrés Flórez*

1. LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PERSISTENCIA DE LA DESIGUALDAD EN EDUCACIÓN

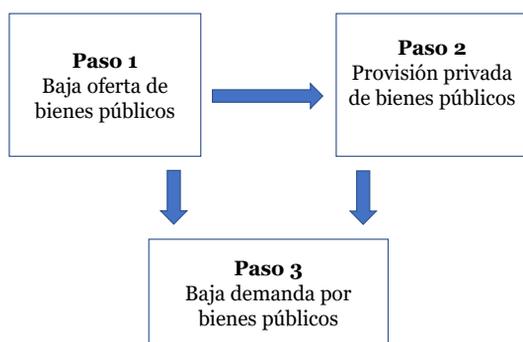
La incapacidad de construir un sistema de educación pública pluriclasista y de alta calidad tiene profundas raíces. La revisión histórica del capítulo anterior reveló que, tanto las disputas ideológicas del siglo XIX hasta el Frente Nacional, como la politización de la educación pública y su desvalorización, consolidaron un sistema de educación pública débil. Más importante aún, la población con los medios para hacerlo acudió a la educación privada, segregando a la sociedad según su origen socioeconómico en los colegios, escuelas y universidades. La educación pública, como se indicó, es también en Colombia educación popular.

El caso de la educación ilustra un problema más general al que hemos hecho referencia desde la introducción. La historia política colombiana ha favorecido una organización social que se sustenta en la desigualdad y separación entre grupos sociales, y tiende a perpetuarlos. Existe una “trampa” o círculo vicioso, que se puede describir en tres pasos como en la figura 1 (Fergusson, 2019).

El primer paso reconoce que la oferta de bienes públicos es deficiente. Sin embargo, con desigualdad y mano de obra barata, quienes tienen recursos suficientes pueden suplir privadamente estas carencias (paso 2). Por ejemplo, la inseguridad ciudadana la enfrentan algunos contratando seguridad privada, y quienes tienen los medios compensan la ausencia de espacio público para la recreación y el deporte con gimnasios, clubes deportivos, o condominios y edificios con servicios.

Esta reacción privada, sin embargo, reduce la presión sobre el Estado para que mejore su oferta porque algunos, y precisamente los más ricos e influyentes, tienen un relativo desinterés con lo que suceda con la educación, seguridad, o recreación públicas: el problema ya lo resolvieron privadamente (paso 3). Y entonces, sin suficiente demanda ciudadana, se consolidan las deficiencias en la oferta de bienes y servicios públicos y el círculo se reproduce (de vuelta al paso 1).

Figura 1
La trampa de la debilidad de los bienes públicos



Como se describió en la revisión histórica, la carencia en educación pública de calidad la suplen, quienes pueden, con educación privada. La consecuencia de esta trampa es un *apartheid* educativo, en donde cada clase social estudia por aparte y solo los más ricos pueden acceder a una educación de alta calidad (García-Villegas, Espinosa, Jiménez & Parra, 2013; García Villegas & Quiroz López, 2011).

Aunque esta trampa incluye mecanismos para su propia reproducción, se apoya en dos elementos sin los cuales difícilmente podría sobrevivir: la desigualdad económica y la desigualdad política. Se sustenta en (y por supuesto reproduce) la primera porque la riqueza relativa de unos facilita que acudan a la solución privada del problema. La desigualdad política, que suele ir de la mano de la económica, es un sustento quizá más crucial. Si las voces de los excluidos fueran suficientes para que el Estado nivele la cancha de las oportunidades (Roemer, 1998) con su oferta de bienes y servicios, este círculo vicioso se debilitaría. En ese caso, la reducción en la demanda por bienes públicos como consecuencia de la salida hacia la solución privada de unos cuantos (paso 3) no debilitaría en exceso la oferta de bienes públicos. Al fin y al cabo, una numerosa población en

una sociedad desigual continuará dependiendo de la oferta pública. Por eso, un aspecto crucial para la perpetuación de la trampa es la desigualdad política que dificulta traducir las necesidades de la mayoría en respuestas eficaces del Estado.

Esto conduce a preguntarnos por qué nuestro sistema político ha sido incapaz de canalizar esas voces, pese a los avances de la democracia. Una razón importante es el predominio del clientelismo en los intercambios políticos en Colombia. El clientelismo, o el intercambio de beneficios particulares (dinero, empleos, y otros regalos) a cambio del apoyo político, debilita la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos a sectores amplios de la sociedad (Fergusson, Molina & Robinson, 2020).

La educación en Colombia no escapa a esta lógica clientelista, pues los empleos y recursos para la educación oficial pueden volverse, como todos los demás fondos públicos, moneda de cambio de los intercambios clientelistas. Por lo tanto, además de su impacto indirecto al debilitar la democracia (permitiendo la perpetuación de la exclusión inherente a la trampa de la debilidad de los bienes públicos), el clientelismo también erosiona la calidad de la educación pública directamente.

El caso de los “estudiantes fantasma” (estudiantes ficticios que registran las instituciones educativas para aumentar las transferencias que reciben del gobierno) es un ejemplo claro. Fergusson, Harker, Molina y Yamín (2020) muestran que en los municipios donde los alcaldes están mejor insertados en redes de intercambio clientelar es más intenso este fenómeno. Además, estos mayores recursos que reciben los colegios no se traducen en mejoras en el desempeño o cobertura de los estudiantes efectivamente atendidos.

La segregación educativa en Colombia es parte de un círculo vicioso que reproduce la desigualdad. Pero, sobre todo, de un sistema que se apoya fundamentalmente en la desigualdad política. Los perjudicados no han logrado ser escuchados con suficiente claridad como para cambiarlo. Esta falla de nuestro sistema político refleja, entre otros problemas, el predominio de los intercambios clientelistas como forma de hacer política, lo que erosiona las capacidades estatales, incluida la de proveer educación pública y de calidad a sectores amplios de la población. Entender estos fenómenos y raíces políticas es importante al formular medidas para superar la situación, aspecto al que volvemos al cerrar el libro. Antes, pasamos a un diagnóstico de esa segregación y de sus consecuencias económicas.

2. DESIGUALDAD “DESDE LA CUNA HASTA LA TUMBA”

En esta sección, describimos la desigualdad en educación en Colombia, desde la infancia hasta el tránsito de los años formativos a la inserción al mercado laboral. Para ello, presentamos algunas descripciones propias usando diversas fuentes de información oficial y nos apoyamos también en los estudios de otros autores.

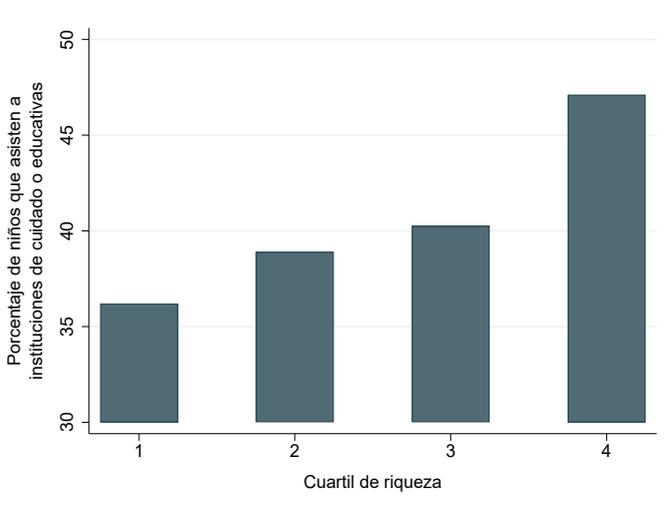
2.1 Primera infancia

La figura 2 muestra que desde la primera infancia el acceso a las instituciones de educación y cuidado varían según el estatus socioeconómico de las familias. Mientras que en los hogares del cuartil más pobre en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (Elca) del año 2013, apenas algo más que la tercera parte de los niños de 5 años o menos asiste a estas instituciones, el acceso crece con el nivel de riqueza y en el cuartil más rico la proporción es mayor al 45 %¹.

Además de las brechas en acceso, ya desde los 3 años aparecen grandes brechas en desempeño entre niños de hogares más y menos ricos en Colombia. Bernal y Camacho (2012) muestran, con datos de la Elca para el año 2010, brechas apreciables entre niños de hogares ricos y pobres. La Elca aplica la Prueba de Vocabulario de Imágenes Visuales Peabody (TVIP), que sirve para medir aptitud escolar y está correlacionada con otras pruebas de inteligencia. Desde los 36 meses, los niños de hogares en el tercio más rico entre los encuestados tienen un mejor desempeño que los del tercio más pobre, y la distancia no se acorta cuando aumenta su edad².

-
1. Las diferencias en acceso a la educación, tanto por las menores tasas de entrada como por las mayores tasas de deserción de los estudiantes de hogares más pobres (Mora, 2016), implican que varias de las descripciones que siguen y que analizan al universo de quienes están en el sistema educativo deben leerse con cautela, como lo señalaremos a lo largo del texto. En efecto, representan una muestra que incluye solo a los más persistentes entre los estudiantes de hogares menos privilegiados, que enfrentan mayores obstáculos para entrar y permanecer en el sistema.
 2. Estas distancias son seguramente una subestimación de las brechas en Colombia, según contexto socioeconómico, pues la Elca es representativa solo de los estratos 1 a 4 y por lo tanto excluye a los sectores más privilegiados de la sociedad de los estratos 5 y 6.

Figura 2
Asistencia a instituciones educativas
o de cuidado para la primera infancia



NOTAS: porcentaje de niños de 5 años o menos que asiste a instituciones de educación o cuidado, según cuartiles de riqueza construidos a partir de un índice de tenencia de activos del hogar.

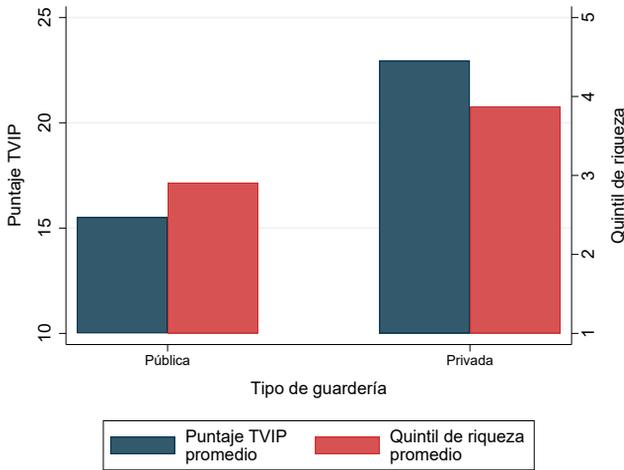
FUENTE: Elca, 2013.

Estas diferencias en la aptitud escolar las hereda el sistema educativo, que es tan segregado como la sociedad. El sistema público recibe a los estudiantes de hogares más pobres, mientras que los hogares con más recursos buscan instituciones privadas. Esto, aunque comprensible y lógico en el sistema excluyente que discutimos en la sección anterior, es precisamente la trampa que reproduce la desigualdad. La figura 3, también con datos de la Elca, muestra que los niños que entran a las instituciones públicas tienen menor habilidad verbal (medida en el eje vertical de la izquierda con la prueba TVIP), y menores ingresos (medidos como el quintil promedio de riqueza del hogar en el eje vertical de la derecha).

Que se abran estas distancias desde tan temprano, cuando el cerebro se está formando, es particularmente preocupante, pues se pueden producir diferencias que son permanentes (o, al menos, difíciles de revertir más tarde). Heckman (2006) argumenta además que los retornos a las inversiones en capital humano decrecen rápidamente con la edad, pues las habilidades que se adquieren temprano son utilizadas luego para avanzar en el proceso de aprendizaje: los insumos que se adquieren en los primeros años aumentan la productividad de los insumos que vendrán después.

Según un estudio reciente que revisa 50 años de políticas públicas en Estados Unidos, el valor marginal de los fondos públicos, medido como el beneficio que genera para sus receptores como proporción del costo de la política, tiene sus valores máximos para programas que apoyan la educación y salud de los niños de bajos ingresos (Hendren & Sprung-Keyser, 2020). A diferencia de Heckman (2006), este estudio no encuentra una reducción drástica de los beneficios con la edad de los niños, pero coincide en ubicar a las inversiones en primera infancia entre los de mayor razón beneficio a costo. Estas políticas “se pagan solas”: el recaudo tributario adicional generado en el largo plazo por los programas supera al gasto invertido originalmente.

Figura 3
Habilidad verbal y riqueza de los hogares por tipo de guardería



NOTAS: en el eje vertical izquierdo se miden los resultados promedio de la prueba TVIP de habilidad verbal general, según tipo de guardería, para niños de 3 años (barras azules). En el eje vertical derecho se mide el quintil promedio de riqueza de los hogares de los niños, construido a partir de un índice de activos del hogar (barras rojas). Guarderías públicas incluyen guarderías, jardines y preescolar de carácter oficial y los hogares comunitarios, hogares infantiles, y jardines comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

FUENTE: Elca, 2013.

Los niños de contextos menos favorecidos difícilmente pueden dar buen uso de sus talentos cuando llegan al sistema escolar con desventajas producidas por los entornos más desafiantes donde han crecido. Esto es preocupante en sí mismo, pues implica que hay un conjunto amplio de

colombianos que no pueden perseguir sus proyectos de vida como lo hace una minoría. Además, tiene consecuencias sociales indeseables. Naturalmente, el talento está distribuido a lo largo de todas las capas de ingreso de la población. Pero desaprovechamos los talentos de los ciudadanos que no pueden desarrollarlos al máximo. Eso reduce la productividad agregada, con lo que perdemos todos. No conocemos estimaciones directas de este efecto para Colombia. Pero, como referencia, para Estados Unidos se han estimado ganancias sustanciales en productividad y crecimiento económicos cuando los grupos marginados superan las barreras que les impiden aprovechar su ventaja comparativa (Hsieh, Hurst, Jones, & Klenow, 2019). Concretamente, los avances de los afros y las mujeres en ese país han mejorado la asignación del talento, al punto que explican hasta un 40 % del crecimiento americano desde 1960.

Estas cifras revelan también que el sistema público tiene un reto doble. No solo debe mejorar la calidad para cerrar las brechas. Además, como de entrada recibe estudiantes en desventaja, tendría que ser no igual, sino mejor que las mejores instituciones privadas para borrar las desigualdades “de la cuna”.

Además, hay razones para suponer que aún esto puede ser insuficiente. Primero, porque los efectos de pares (el beneficio para un estudiante de tener mejores compañeros, o el costo de tener peores), multiplican las diferencias entre los entornos favorables donde se encuentran los hijos de hogares más ricos y los desfavorables donde acuden los hijos de hogares más pobres (Sacerdote, 2011). Segundo, porque en la escuela no solo se adquieren conocimientos sino una red de contactos y unos códigos de conducta que, como el capital financiero, sirven para obtener retornos económicos.

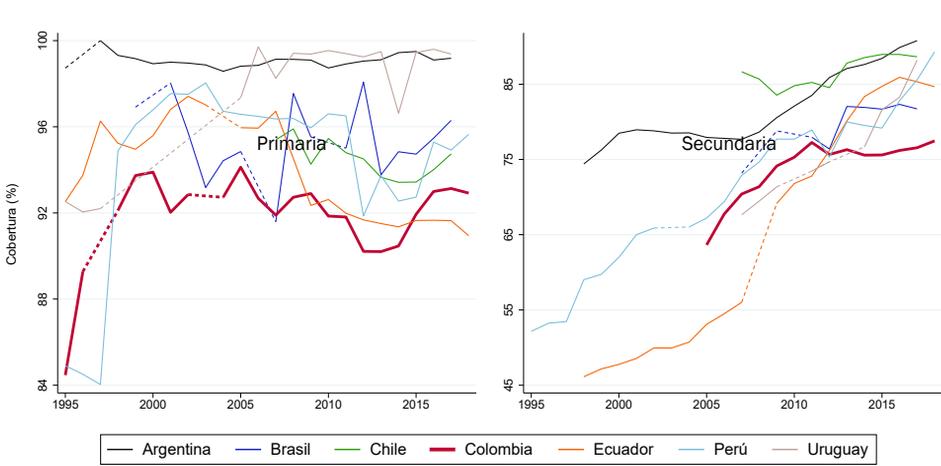
Tanto los efectos de pares como la transmisión de otras formas de “capital” en la escuela sugieren que la integración en un sistema educativo pluriclasista es necesaria si se quieren cerrar las brechas de oportunidades.

2.2 Básica y media

Colombia ha logrado grandes avances en cobertura en educación básica y media, como se ve en la figura 4. Como en otros países de la región, nuestra cobertura neta en primaria se ubica en niveles superiores al 90 % (93 %, para el año 2018). La mejora es notable si se tiene en cuenta que para inicios de los noventa esta tasa no superaba el 75 %, aunque seguimos unos puntos rezagados al compararnos con Uruguay y Argentina (99 %),

o con Brasil, Perú y Chile (96 %, 96 %, y 95 %, respectivamente). En educación secundaria, si bien la cobertura es inferior, el mensaje es similar: mejoras sostenidas (pasamos del 63 % en 2005 al 77 % en 2018), pero otros países de la región muestran mejores resultados (Argentina, Perú, Chile, Uruguay, Ecuador y Brasil tienen tasas superiores al 80 %).

Figura 4
Cobertura neta en educación primaria y secundaria:
Colombia frente a algunos países de América Latina



NOTAS: la cobertura neta para cada nivel es la proporción de niños en edad de asistir a dicho nivel que están matriculados (ignora los estudiantes 'extraedad'). Las líneas punteadas unen años entre los cuales no hay datos.

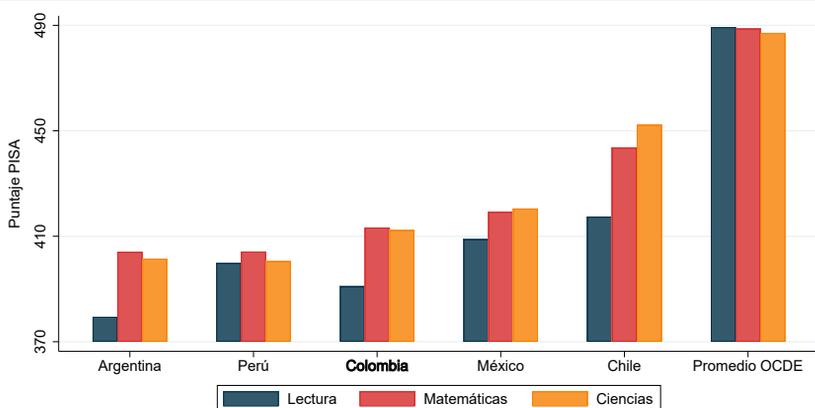
FUENTE: Banco Mundial (data.worldbank.org) con datos de Unesco.

Pero estos avances no solo han sido insuficientes para ponernos a la par con los líderes de la región. Adicionalmente, esconden dos problemas fundamentales. Primero, los avances en cobertura no se han traducido, al mismo ritmo, en mejoras en calidad. En las pruebas PISA que miden habilidades en estudiantes de 15 años en lectura, matemáticas y ciencias, nuestro desempeño es muy inferior al de otros países de la OCDE y mediocre comparado con otros países de la región que presentan las pruebas, como se ve en la figura 5. Segundo, persisten brechas importantes no solo entre distintos grupos socioeconómicos, también entre regiones del país, reflejando una segregación o *apartheid* institucional que complementa a la segregación educativa (García Villegas & Espinosa, 2013). Mientras las tres

regiones con índices más altos en este indicador para primaria en 2019 (Bogotá, Bolívar y Tolima) superan el 96 %, las tres peores son Vaupés con 55 %, Vichada con 59 % y Guanía con 67 %. En secundaria puntúan Boyacá con 90,11 %, Quindío con 87,85 %, y Bogotá con 87,52 %, frente a (nuevamente) Vichada con 25 %, Vaupés con 29,99 %, y Guanía con 31,45 % (Ministerio de Educación Nacional, 2020a, 2020b).

En calidad, Roca y Granger (2019) muestran brechas regionales amplias y persistentes (incluso, se advierte algún crecimiento en las distancias entre departamentos y municipios).

Figura 5
Desempeño en las pruebas PISA: Colombia frente a OCDE y algunos países de América Latina

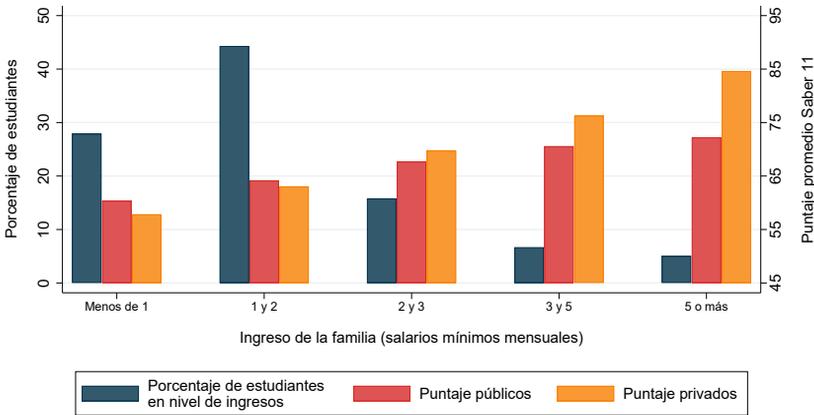


NOTAS: desempeño en las áreas de Lectura, Matemáticas y Ciencias.

FUENTE: OCDE (<https://pisadataexplorer.oecd.org/>).

También hay distancias claras en calidad, según ingreso de los hogares. La figura 6 muestra los resultados en las pruebas Saber 11 que evalúan la educación media, por tipo de colegio (público o privado) e ingreso familiar. La tendencia más clara de esta figura es el incremento sostenido de los puntajes conforme crece el ingreso de la familia. Para la gran mayoría de los estudiantes, el 95 % que vive en hogares con ingresos inferiores a los 5 salarios mínimos, las diferencias por tipo de colegio no son sustanciales y, además, no siempre favorecen a la educación privada. En ingresos muy altos, en cambio, la educación privada sí parece tener un mejor desempeño.

Figura 6
Resultados promedio en pruebas Saber 11,
por ingreso familiar y tipo de colegio



NOTAS: el eje vertical de la izquierda mide la proporción de estudiantes en cada rango de ingreso (barras azules). El eje vertical de la derecha mide el desempeño en las pruebas Saber 11 para colegios públicos (barras rojas) y privados (barras amarillas).

FUENTE: Saber 11, 2015.

La importancia del entorno socioeconómico del estudiante como explicación de su desempeño en educación media se mantiene cuando se incorpora la influencia de otros factores. Así lo indica el análisis econométrico de García Villegas *et al.* (2013) en el que se utilizan tres conjuntos de variables para predecir el puntaje Saber 11 de un estudiante: primero, variables del estudiante y su hogar que capturan su situación económica como el estrato³, ingreso, nivel educativo de los padres y acceso a tecnología en el hogar; segundo, variables de colegio como su costo, desempeño histórico en las pruebas y su tipo (público o privado); y tercero,

3. Varios estudios, así como algunas descripciones que presentamos adelante, usan el estrato socioeconómico del lugar de residencia, empleado en Colombia para focalizar subsidios en los servicios públicos, para aproximar el estatus socioeconómico de los hogares. El estrato se correlaciona solo de forma imperfecta con el ingreso y riqueza de los hogares. Por lo tanto, hay un error de medición que debe tenerse en cuenta al interpretar los resultados de estos estudios y descripciones. Sin embargo, cuando la información sobre ingresos o riqueza está disponible, se confirman las conclusiones que presentamos. De hecho, lo más probable es que el error de medición al emplear el estrato para aproximar estatus socioeconómico tiende a atenuar la correlación con los resultados educativos.

características municipales que capturan su nivel de desarrollo, inversión en educación y situación de seguridad y violencia. El primer conjunto de variables, por fuera del control del estudiante y reafirmando una baja movilidad social, explica el 70 % de las variaciones en desempeño.

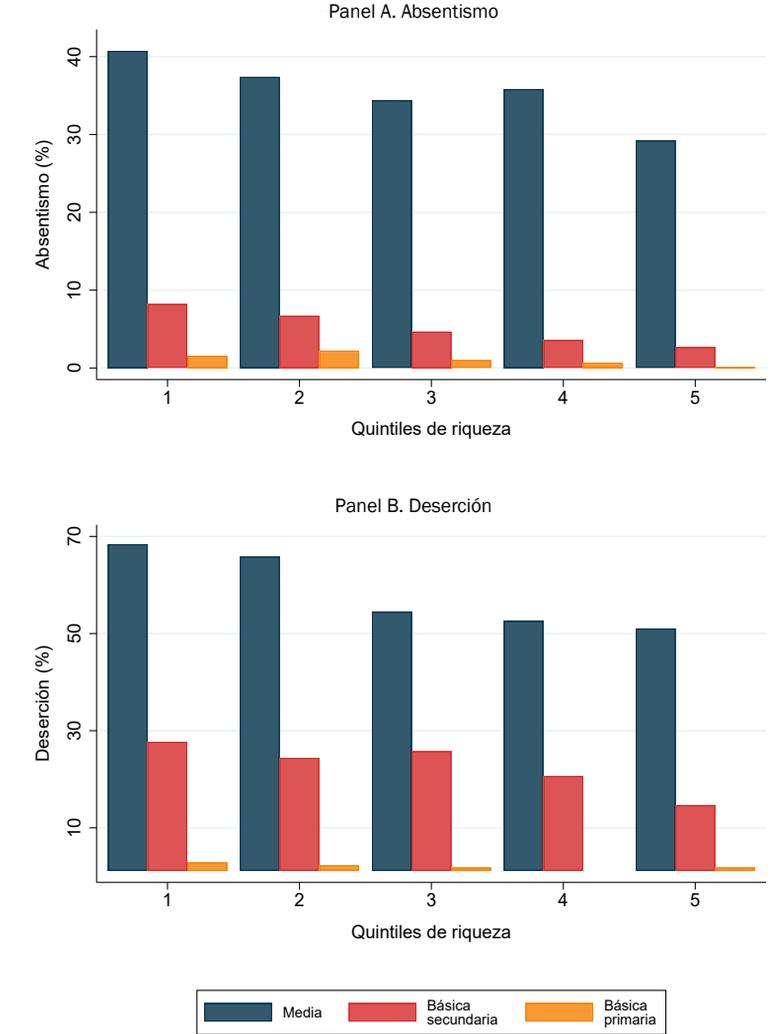
Sánchez y Otero (2012) confirman que el estatus socioeconómico predice el desempeño estudiantil en educación media. Adicionalmente, muestran que mientras la mayoría de los estudiantes en educación media son de estratos bajos (reflejando la composición de la población colombiana), los estratos medios y altos aumentan su participación en las universidades. Esto sugiere que tanto el desempeño de los estudiantes de hogares menos favorecidos como las restricciones que enfrentan por su situación económica les impone una barrera para el acceso a la educación superior.

De hecho, las diferencias en deserción educativa no se dan únicamente en el salto de educación media a terciaria. A lo largo del proceso de educación básica y, especialmente, educación media, los estudiantes más pobres tienen mayores tasas de absentismo y deserción. Una implicación es que las brechas en Saber 11 por nivel socioeconómico subestiman las distancias entre estudiantes ricos y pobres, ya que los estudiantes de entornos sociales menos privilegiados que inician y terminan sus estudios de secundaria y presentan el examen son un grupo no representativo que ha logrado persistir en el sistema.

El Panel A de la figura 7 muestra el porcentaje de personas que, estando en edad de estudiar, manifiestan no hacerlo (con información de la Elca para el año 2013). Es claro que el absentismo es bajo, inferior al 2 %, para educación básica primaria (entre los 6 y 11 años). Sin embargo, en los grupos más pobres llega hasta casi el 8 % para educación básica secundaria (entre los 12 y los 15 años), y hasta más del 40 % en educación media (entre los 15 y 18 años). Estas tasas caen con la riqueza del hogar, y el quintil más rico no supera el 30 % de absentismo en media y el 3 % en básica secundaria. Las conclusiones son similares cuando miramos, como en el Panel B, la deserción o porcentaje de personas que se encontraban estudiando en 2013 y dejaron de estudiar para el 2016. Las tasas son bajas en básica primaria, no despreciables en básica secundaria, y altas en media. Además, caen con el nivel de ingreso.

En resumen, estas descripciones y los trabajos previos que incorporan metodologías más sofisticadas muestran el peso del entorno socioeconómico en el desempeño de los niños en educación media y secundaria,

Figura 7
Absentismo y deserción escolar por nivel de riqueza



NOTAS: los quintiles de riqueza (1 corresponde al 20% más pobre, y así sucesivamente hasta el quintil 5 que incluye al 20% más rico) se construyen a partir de un índice que combina activos del hogar, en particular características de la vivienda y propiedad de activos físicos. La tasa de absentismo, calculada para el año 2013, se define como el porcentaje de niños del hogar en cada rango de edad que no asisten al colegio. En educación media, incluye a niños entre 16 y 18 años, básica secundaria entre 12 y 15 años, y básica primaria entre 6 y 11 años. Para los mismos grupos de edad, la tasa de deserción es la proporción de personas que, estudiando en 2013, dejaron de hacerlo en 2016.

FUENTE: Elca 2013 y 2016.

tal como sucede en primera infancia. Sin embargo, la figura 6 anticipó una diferencia con el análisis de la sección anterior. Mientras que en primera infancia las instituciones públicas reciben a los estudiantes más pobres y de menor desempeño, en media no se observa una relación tan clara entre tipo de colegio y desempeño promedio. Solo entre familias de muy altos ingresos los niños que asisten a colegios privados tienen mejor desempeño en Saber 11 que los que van a colegios públicos.

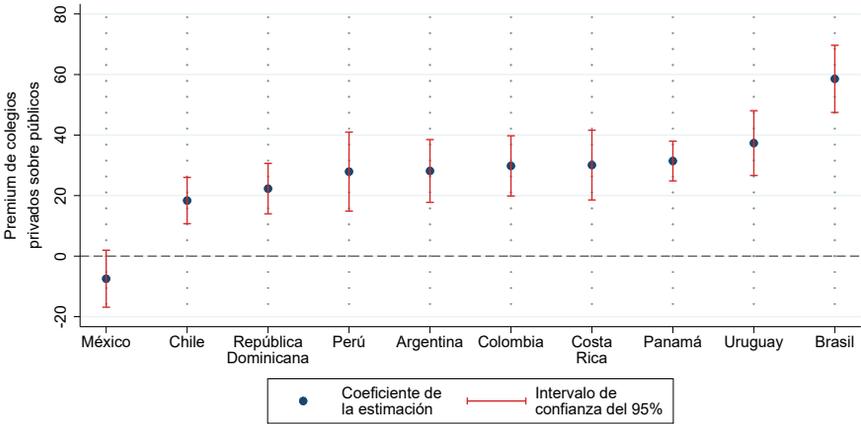
De hecho, algunos análisis sostienen que, controlando por otros factores que influyen en el desempeño de los estudiantes, asistir a un colegio público podría predecir, en promedio, un mejor desempeño en la prueba Saber 11 del año 2011 (por ejemplo, García-Villegas *et al.* 2013). Otros estudios sugieren otra cosa. Duarte, Bos & Moreno (2012), con los resultados de la misma prueba en el año 2009 y con datos de los recursos y procesos escolares en establecimientos públicos y privados, encuentran claras ventajas para estos últimos. En particular, los colegios públicos tanto rurales como urbanos están menos bien equipados que los privados, y están relacionados con más riesgo de malos resultados en las pruebas. Usando datos de las pruebas PISA en 2006 y 2009, Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez (2012) llegan a conclusiones similares: en Colombia (y otros países de la región) el desempeño de los colegios privados es superior (y son los que más han mejorado).

Como lo indica la figura 8, un ejercicio con datos de las pruebas PISA de 2018 muestra que en Colombia sí existe un premium en desempeño por acceso al sector privado, y que la magnitud del premium es comparable al de otros países de la región, con excepción de Brasil (que se destaca por tener un premium más alto). En esta figura, cada uno de los puntos estima la diferencia entre el desempeño promedio en instituciones privadas y públicas, tras controlar por las diferencias que existen entre países y por la influencia de la educación del padre, educación de la madre, y variables de riqueza (si el hogar tiene activos como vehículos, neveras, lavadoras, etc.). Los intervalos que indican la confianza estadística de un 95 % alrededor de la estimación se indican con las rayas rojas.

En síntesis, todos los análisis para Colombia coinciden en que el contexto socioeconómico tiene una influencia muy importante en el desempeño escolar. Sobre la influencia del tipo de establecimiento, público o privado, hay más diferencias en los resultados según la metodología y datos utilizados. Aunque la mayoría de los estudios sugieren que los colegios privados (entre los cuales hay grandes diferencias) tienen mejores

recursos y funcionamiento en promedio y que sus estudiantes tienen un peor desempeño tras controlar por otros factores, algunos encuentran que los colegios privados no siempre logran mejores resultados.

Figura 8
Diferencias entre colegios privados y públicos en pruebas PISA (matemáticas) en América Latina



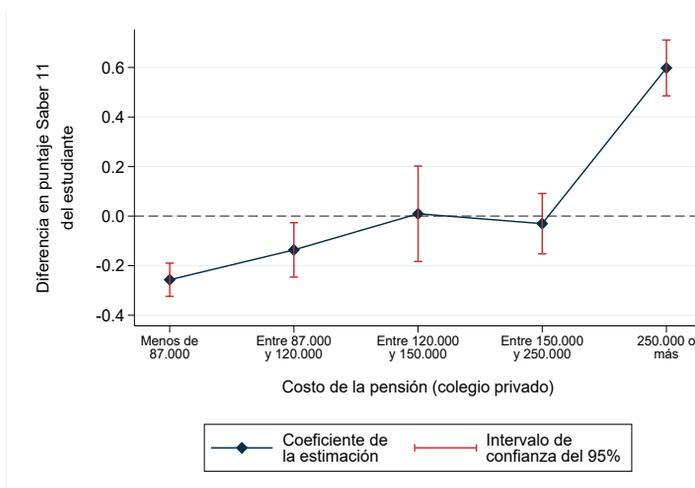
NOTAS: cada punto estima la diferencia entre el desempeño promedio en instituciones privadas y públicas (los intervalos de confianza del 95% se indican con las rayas rojas, con errores estándar con *clusters* a nivel de país). Concretamente, corremos una regresión simple de desempeño promedio en pruebas PISA contra efectos fijos de país, efectos fijos de institución privada y la interacción de los dos. Se agregan además controles de educación de los padres y de variables indicadoras de riqueza del hogar. La gráfica muestra la suma de los coeficientes del indicador de institución privada y el indicador de cada país.

FUENTE: Microdatos PISA, 2018.

Esto último posiblemente refleja tanto la dificultad inherente de separar los efectos de los colegios y otros factores correlacionados, como la posible heterogeneidad en la calidad de los colegios privados. La figura 9 muestra los resultados de un ejercicio más completo para examinar estas ideas, pues indica la diferencia promedio en desempeño entre colegios privados y públicos a cada nivel de costo en los privados tras incorporar la influencia de características de los estudiantes y sus hogares, municipios donde habitan, y otras particularidades de los colegios. Los colegios privados de bajo costo (pensiones inferiores a 120 mil pesos) tienen peor desempeño promedio que los colegios públicos en aproximadamente unas 0,2 desviaciones estándar, los de costo medio (entre 120 y 250 mil pesos

de pensión) tienen el mismo desempeño, y los privados costosos (que superan los 250 mil pesos de pensión) tienen un desempeño promedio superior en casi media desviación estándar que los colegios públicos. Estos resultados sugieren que para que la salida hacia los colegios privados rente en desempeño académico, es necesario pagar las pensiones más altas.

Figura 9
Desempeño de los colegios privados con respecto a los públicos por costo de la pensión



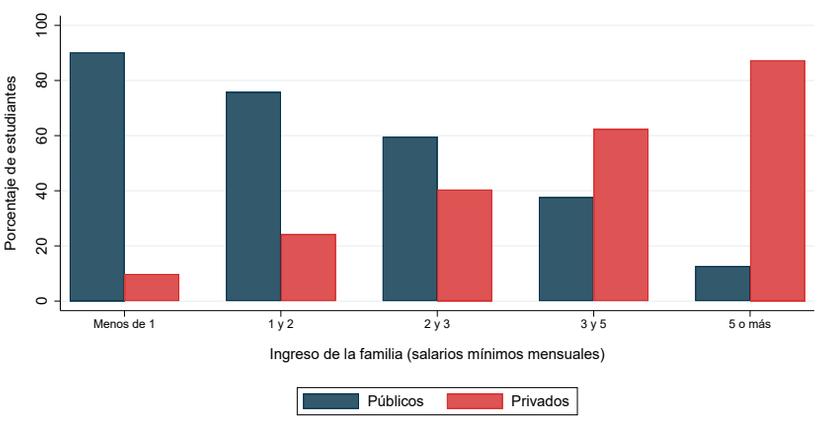
NOTAS: diferencias estandarizadas entre el desempeño promedio de los colegios privados y públicos (valores negativos indican un peor desempeño promedio de los privados, y positivos un mejor desempeño) junto con intervalos de confianza del 95%. Estas diferencias se estiman a partir de una regresión simple por mínimos cuadrados ordinarios para el desempeño de cada estudiante en la prueba Saber 11 de 2015, controlando por efectos fijos de municipio y variables del estudiante (sexo, pertenencia a grupos étnicos, número de veces que ha presentado el examen, situación laboral), su hogar (tenencia de activos, ingresos, características de la vivienda, tamaño de la familia, situación socioeconómica y nivel educativo de padre y madre) y su colegio (si es mixto o no, tipo de calendario, si es bilingüe, tipo de colegio y jornada, si es rural o no).

FUENTE: Saber 11, 2015 y cálculos de los autores.

Como la mayoría de los estudiantes del país están en colegios de pensiones medias o bajas, este hallazgo implica que la salida al sector privado solo mejora los resultados académicos para un grupo minoritario de recursos relativamente altos. A pesar de esto, la figura 10 muestra que, a medida que mejora el ingreso del hogar, la proporción que envía a sus niños a colegios privados crece sostenidamente. En otras palabras, hay un aumento en la proporción de estudiantes en colegios privados que no

parece obedecer simplemente a mejoras en resultados educativos (con la excepción, claro, de los colegios privados a los que puede acceder el 5% más rico).

Figura 10
Tipo de colegio por nivel de ingreso familiar



FUENTE: Saber 11.

Esto nos obliga a pensar en más detalle en la decisión de los hogares de enviar a sus hijos a establecimientos privados. Varios motivos pueden explicar esta paradójica migración al sistema privado cuando no ofrece mayor calidad: barreras administrativas, de información, insuficiencia de la oferta pública, o preferencias ideológicas por una educación privada (por ejemplo, por motivos religiosos). Aunque en este estudio no pretendemos evaluar cada una de estas posibles explicaciones, dos hipótesis particularmente importantes en el contexto de la segregación social que hemos descrito son las siguientes. Primero, los hogares migran hacia colegios privados precisamente para buscar que sus hijos asistan junto con otros estudiantes de entornos económicos más favorables. Esto puede tener un efecto directo en su éxito escolar y capital humano por los efectos positivos de pares y el establecimiento de redes de contacto valiosas, aún si no todo se refleja en el desempeño en las pruebas estandarizadas. Segundo, esas redes de contacto, junto con otras preferencias y valores que se comparten en el colegio privado, permiten construir un capital social, cultural y simbólico que, aun cuando no tiene efectos directos en la productividad, pueden aprovechar los estudiantes en una sociedad segregada.

Este aspecto hace parte central de la investigación en curso que anunciamos en la introducción. Como lo veremos adelante, al estudiar la educación superior, hay evidencia directa para Colombia sobre la importancia de estas formas de capital.

El estudio de Duarte *et al.* (2012) reporta efectos de la segregación socioeconómica sobre el desempeño escolar consistentes con estas hipótesis. El trabajo muestra que las diferencias entre puntajes en las pruebas Saber 11 son atribuibles a las diferencias entre las distintas escuelas, más que a las diferencias entre estudiantes de una misma escuela. Además, calcula cuánto de esas diferencias, entre estudiantes o entre escuelas, se asocian con el nivel socioeconómico de los hogares. Dentro de cada escuela, el nivel socioeconómico explica apenas el 0,4 % de la varianza total. En cambio, entre escuelas, el nivel socioeconómico promedio explica el 38,4 % de la varianza total.

La implicación es que en Colombia el tipo de escuela al que asiste un estudiante es determinante de su desempeño. Según sus cálculos, para un estudiante con estatus socioeconómico similar al promedio nacional, acudir a una escuela “pobre” con alumnos en el percentil 25 del nivel socioeconómico implica un desempeño menor en 30,5 puntos (una caída superior al 10 %) que si acudiera a una escuela “rica” con alumnos en el percentil 75 del índice de estatus socioeconómico. Como los estudiantes en Colombia están segregados entre escuelas por nivel socioeconómico, concluyen que

Los estudiantes más pobres tienden a ser afectados negativamente doblemente, primero por su condición socioeconómica y luego por estudiar en escuelas donde mayoritariamente asisten familias pobres. Los estudiantes más ricos, por el contrario, tienden a ser afectados positivamente ya que la composición de una escuela de alumnado rico aumenta la probabilidad de obtener mejores resultados. [Así,] los estudiantes tienen oportunidades de aprendizaje desiguales originadas en las condiciones socioeconómicas con las que llegan al sistema, las cuales a su vez se potencian debido a la alta segregación socioeconómica de las escuelas. (Duarte *et al.*, 2012, p. 22).

Antes de discutir las características de la educación en Colombia en el nivel superior, conviene preguntarse por el papel de los maestros del sistema público en el contexto del problema de calidad y segregación social

que hemos descrito. Aunque parezca una obviedad, la investigación sobre los determinantes de la calidad de la educación confirman que la calidad de los maestros es uno de los factores más importantes.

Mejorar la calidad de los maestros es por lo tanto crucial. Entre varias dificultades en el caso colombiano, Wasserman (2021) destaca una inquietante: los estudiantes que eligen carreras de educación en Colombia tienen un desempeño académico inferior al de quienes eligen otras carreras. De hecho, las estimaciones de Barón, Bonilla, Cardona-Sosa y Ospina (2014) indican que la probabilidad de estudiar o graduarse en un programa en el área de educación es cinco veces más alta cuando el puntaje obtenido en la prueba Saber 11 se ubica entre los más bajos que cuando está entre los más altos. Aunque no es el foco del estudio, este trabajo también reporta que los que eligen otras disciplinas suelen provenir de hogares con mayores ingresos que quienes eligen programas en el área de educación⁴. Otro estudio enfocado específicamente en los perfiles de los docentes del sector público en Bogotá (Londoño, 2009) destaca otra característica fundamental para nuestro estudio, también subrayada por Wasserman (2021): pese a que la mayoría de los maestros estudiaron en la escuela pública, más de la mitad prefiere educar a sus hijos en los colegios privados.

Sin ignorar la enorme heterogeneidad entre maestros, tenemos en suma un sistema en el que, en promedio, quienes eligen este camino son estudiantes menos calificados que quienes optan por otras carreras. Ni los propios maestros de los colegios oficiales parecen creer, en promedio, en el sector: la mayoría aspira educar a sus hijos en colegios públicos.

2.3 Superior

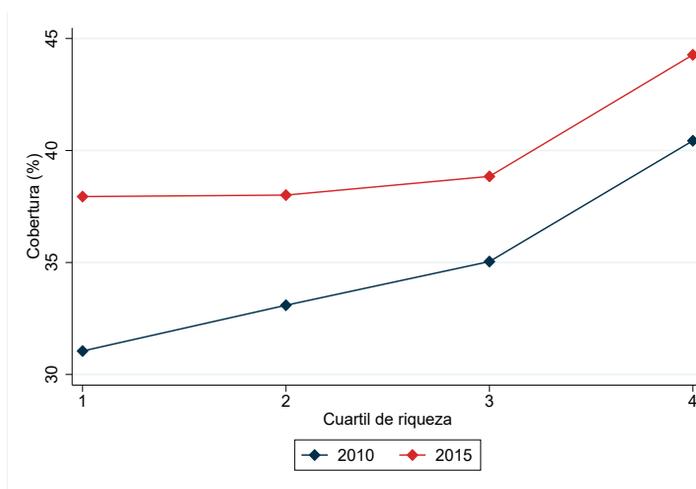
El sistema educativo colombiano tiene una proporción un poco mayor de estudiantes en instituciones privadas que el promedio de la OCDE en todos los niveles, pero la brecha es especialmente clara en la educación superior. En el sector privado en Colombia está el 19% de los estudiantes de primaria y básica secundaria (mientras el promedio de la OCDE es del

4. El Cuadro 2 de Barón *et al.* (2014) indica que quienes eligen otras disciplinas tienen mayor probabilidad de provenir de hogares con vivienda propia, menor probabilidad de reportar ingresos del hogar inferiores a 2 salarios mínimos y mayor probabilidad de reportar ingresos superiores a 2 salarios mínimos. También, reportan mayores niveles de educación de sus madres.

10% y 14%, respectivamente) y el 23% de los estudiantes de educación media (el promedio de la OCDE es del 19%). Por supuesto, estas diferencias varían mucho según el contexto: en zonas rurales del país son en esencia las instituciones públicas las que se encargan de educar, y en zonas urbanas la educación privada aumenta su participación. En educación superior, concentrada en las ciudades, la cifra de participación privada sube al 47% en Colombia, comparado con un promedio de la OCDE del 30% (OCDE, 2016).

La desigualdad en educación superior hereda la inequidad del sistema de educación básica (Banco Mundial, 2001). Los estudiantes de hogares más pobres tienen, como vimos en la sección anterior, menor probabilidad de progresar hasta finalizar la educación media, hacerlo en instituciones y con pares de calidad, y obtener el nivel de desempeño que les permita ingresar y persistir en la educación superior. Aunque como lo muestra la figura 11, la cobertura en educación superior ha incrementado en Colombia, sigue existiendo una brecha importante entre el 25% más rico y el resto de la población.

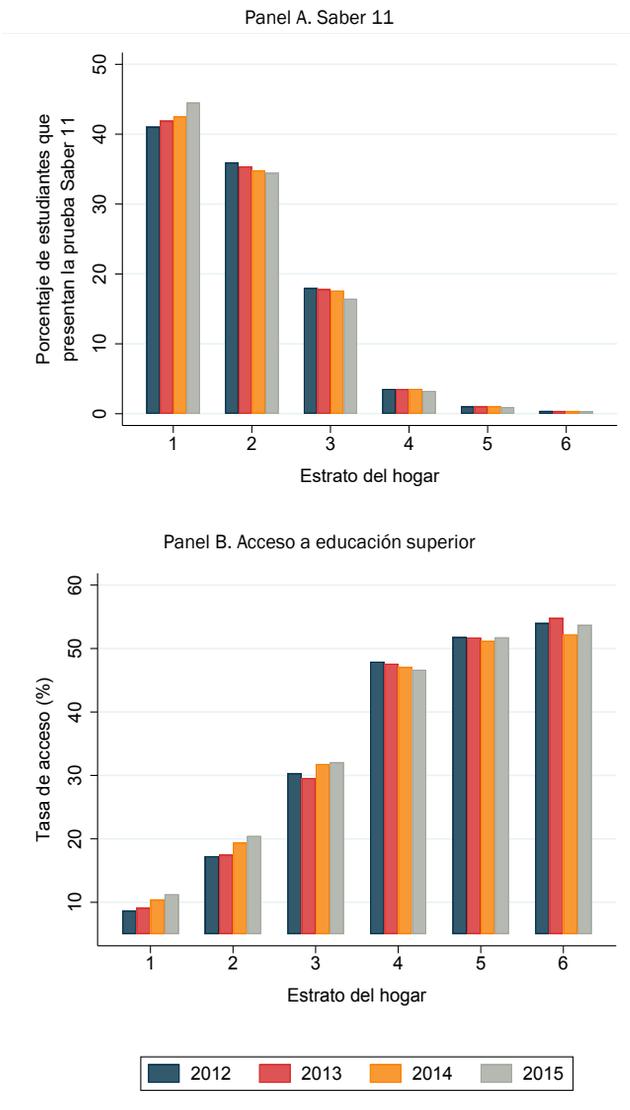
Figura 11
Matrícula en educación superior por cuartil de riqueza



NOTAS: proporción de las personas en edad de asistir a la educación superior matriculadas en instituciones de educación superior.

FUENTE: Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), 2010 y 2015.

Figura 12
Composición social de estudiantes en pruebas Saber 11
y acceso a educación terciaria

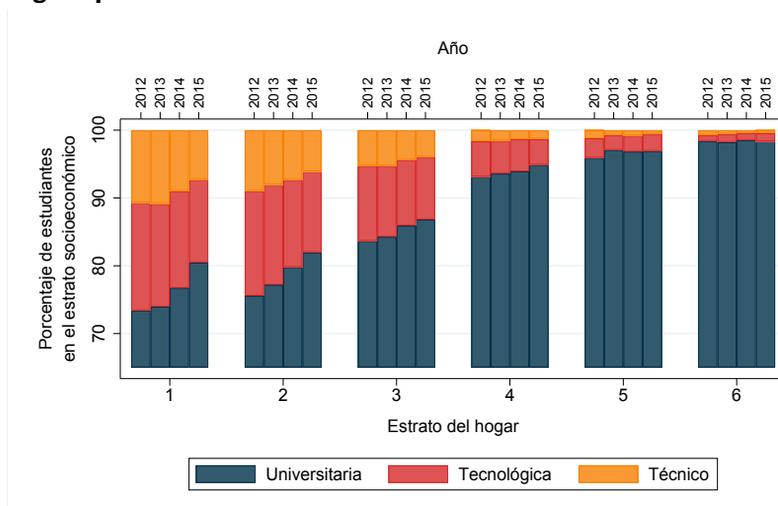


NOTAS: el panel A corresponde a la distribución de los estudiantes por estrato socioeconómico que presentan la prueba Saber 11 en el segundo semestre de cada año. El panel B muestra la tasa de acceso a la educación superior por estrato socioeconómico, en el primer semestre de cada año. La tasa de acceso corresponde al porcentaje de estudiantes que presentan la prueba Saber 11 y aparecen matriculados en instituciones de educación superior en el semestre posterior al que realizaron la prueba.

FUENTE: Saber 11, 2012 a 2015; SPADIES, 2016.

La figura 12 compara la composición por estrato social de los estudiantes que se gradúan de la educación secundaria (y presentan el examen Saber 11) con la de quienes acceden a la educación superior, incluyendo por supuesto tanto la universitaria como la técnica y tecnológica. El contraste es evidente: mientras que la gran mayoría de quienes presentan el examen es de estratos 1 al 3, la gran mayoría de quienes acceden a la educación superior el semestre posterior es de estratos 4 al 6. Y la brecha es superior a la que presenta la figura, pues las personas de bajo nivel socioeconómico que terminan la secundaria y presentan el examen son una muestra seleccionada⁵.

Figura 13
Composición social de estudiantes
según tipo de educación terciaria



NOTAS: porcentaje de estudiantes entrantes a cada nivel de educación terciaria en el primer semestre de cada año, como proporción del total de estudiantes entrantes en el estrato.

FUENTE: SPADIES, 2012-2015.

La figura 13 revela una brecha adicional: hay una clara segregación social según el tipo de educación superior, con los estudiantes de estratos

5. En la figura 12, la tasa de acceso corresponde al porcentaje de estudiantes que presentan la prueba Saber 11 y aparecen matriculados en instituciones de educación superior en el semestre posterior al que realizaron la prueba. Como algunos estudiantes pueden tardar más de un semestre entre presentar la prueba y acceder a la educación superior, hay algún error de medición en estos datos.

bajos optando por la educación técnica o tecnológica a tasas mucho más altas que los de estratos altos. Por supuesto, la educación técnica y tecnológica puede cumplir un papel importante. Pero, como insiste Wasserman (2021), en ocasiones se promueve este sector demandando una mayor orientación de la educación para el trabajo cuando, en realidad, en cierto sentido toda educación es para el trabajo y, además, no debe confundirse la educación para “el trabajo” con la educación para “un trabajo”. No solo esto, sino que las carreras universitarias están asociadas, en promedio, con mayores salarios y mayor estabilidad laboral que las técnicas y tecnológicas, por lo que la segregación que revela la figura 13 puede ser un factor de perpetuación de las brechas de ingresos (Mora, 2016).

Reconociendo estos problemas, en 2014 el gobierno colombiano lanzó el programa de becas “Ser Pilo Paga”. Más precisamente, la motivación surgió de reconocer que, pese a las desventajas de los hogares más pobres, cerca del 60 % de los puntajes más altos de la prueba Saber 11 los obtenían estudiantes de estratos 1 al 3. Sin embargo, casi la cuarta parte (el 23 %) no logra acceder a una institución de educación superior por razones económicas. Con la obtención de un puntaje mínimo en la prueba y demostrando condición de pobreza, el programa cubría un sostenimiento y los costos de matrícula del programa y Universidad (pública o privada) elegidos por los beneficiarios.

Ser Pilo Paga y su sucesor, Generación E, han sido programas polémicos, de obligatoria referencia al hablar de la segregación en educación superior en Colombia. Por el lado positivo, Ser Pilo Paga eliminó la barrera socioeconómica de acceso para los estudiantes de alto desempeño. Además, tuvo efectos adicionales más allá de los beneficiarios directos. Estudiantes no beneficiarios también se favorecieron, pues la política incrementó la oferta como reacción a la mayor demanda, y la diversidad aumentó en un 46 % en las universidades de alta calidad (Londoño-Vélez, Rodríguez & Sánchez, 2020). Además, motivó a los estudiantes de colegios en entornos menos favorecidos a esforzarse más, al aparecer una vía posible para el acceso a la educación de alta calidad. La brecha en desempeño entre estudiantes de entornos más y menos desfavorecidos se cerró en un 16 % para los estudiantes por encima del percentil 90 de desempeño (Laajaj, Moya & Sanchez, 2018).

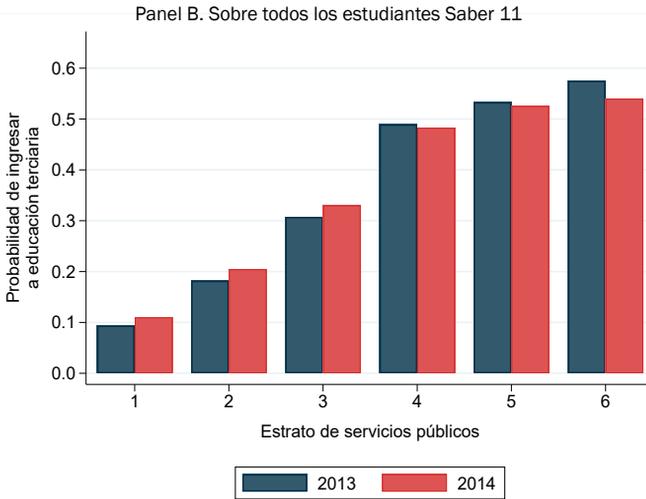
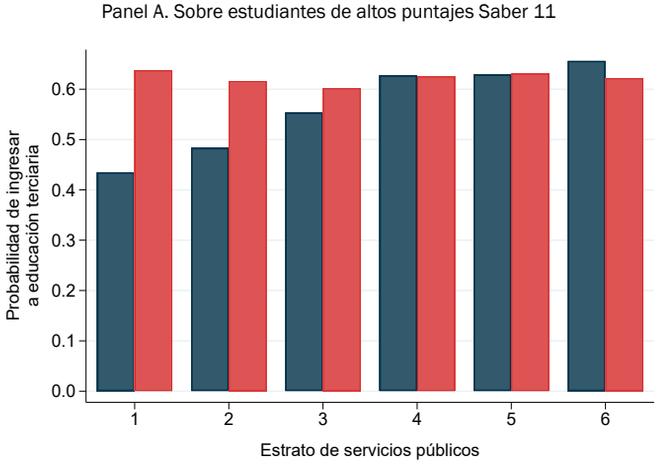
Sin embargo, Ser Pilo Paga recibió fuertes críticas. Por un lado, como se trata de un subsidio a la demanda que puede utilizarse para asistir a universidades públicas o privadas (siempre y cuando sean de alta calidad),

varios expresaron la preocupación de que se debilita a la universidad pública. Estudiantes talentosos que de otro modo habrían asistido a la universidad pública contribuyendo a fortalecerla, migran hacia las privadas. Esto puede consolidar la segregación, las desventajas de las instituciones públicas, y por lo tanto el rezago de aquellos que no pueden acceder a la beca o pagar la matrícula privada. Una crítica relacionada es que las universidades privadas recibían en proporción más recursos (porque su matrícula es más alta) que las universidades públicas, sin necesariamente ser mejores que las públicas de alta calidad. Los defensores responden que no importa dónde ocurra la integración, si es en la universidad privada o pública, siempre que ocurra.

Pero el programa es costoso y de alcance limitado. Las erogaciones asociadas con el programa Ser Pilo Paga varían por cohorte. Pero como punto de referencia, las presupuestadas por el gobierno que se describen en el Documento Conpes 3914, implican un gasto anual por estudiante de la cuarta cohorte cercano a los 20 millones de pesos, para beneficiar a 10.000 estudiantes⁶. Aun contemplando que el programa incluye apoyos para manutención, es una cifra elevada al compararla con las matrículas de universidades de buena calidad o con los cupos que se podrían abrir en universidades públicas con esos recursos⁷. El gasto total del programa para 40.000 estudiantes, estimado en el mismo documento, entre 2017 y 2023 es de 3,32 billones de pesos. El costo de oportunidad de estos recursos es elevado. Como punto de referencia adicional, en 2018 esto corresponde aproximadamente al total del presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional⁸, para una población que, al año, equivale a alrededor del 2,5 % de todos los estudiantes que presentan la prueba Saber 11 en Colombia⁹.

-
6. Por ejemplo, la Tabla 3 de dicho documento para la cuarta cohorte de SPP plantea gastos anuales entre 178.223 y 222.699 millones de pesos entre los años 2018 y 2022. Con 10.000 estudiantes por cohorte, los gastos crecen de cerca de 18 millones por estudiante al año en 2018 a unos 22 millones en 2022. Hay también un gasto remanente presupuestado, mucho menor de 18.924 millones en 2023.
 7. Según cálculos de ANIF, con 2 billones de pesos podrían atenderse 120.000 estudiantes en el sistema público Clavijo (2019).
 8. Cálculos de los autores basados en el anuncio de la ministra y en el presupuesto general del Ministerio de Educación Nacional 2018. Decreto 2236 de 2017 [Ministerio de Hacienda y Crédito Público].
 9. Resultados de pruebas Saber 11, 2015-2018 y cálculos de los autores.

Figura 14
Efectos del programa Ser Pilo Paga
sobre la matrícula en educación terciaria



NOTAS: probabilidad de ingreso en cualquier institución de educación terciaria en 2013 y 2014, para estudiantes de altos puntajes Saber 11 (Panel A) y para todos los estudiantes Saber 11 (Panel B). La cohorte de 2014 es la primera beneficiaria del programa Ser Pilo Paga.

FUENTE: Londoño-Vélez y cols. (2020).

La figura 14 resume estos méritos y limitaciones. En el Panel A se muestra la probabilidad de ingresar a la educación terciaria para estudiantes de distintos estratos, condicionando en que su desempeño en Saber 11 los haga elegibles para Ser Pilo Paga, para 2013 y 2014. Con el inicio del

programa, en 2014, se cerró la brecha que existía en acceso: los estudiantes sobresalientes de estratos 1 al 3, que en 2013 tenían menor probabilidad de dar este salto que los estudiantes 4 a 6, tienen la misma probabilidad en 2014. Se logró, para este grupo, igualar las oportunidades. Sin embargo, cuando no condicionamos por desempeño académico, el Panel B muestra que las brechas permanecieron casi intactas. La brecha se cerró, pero solo para los estudiantes extraordinarios, y estos son un porcentaje muy pequeño del total. Igualdad de oportunidades para una minoría difícilmente es igualdad de oportunidades.

Resumiendo con una expresión de la hoy alcaldesa de Bogotá Claudia López, el programa logra apoyar a los estudiantes pobres muy pilos, pero excluye a los “no tan pilos” y “no tan pobres” (López, 2016). El elevado costo del programa frente a la población atendida abrió la pregunta sobre el mejor uso alternativo de esos recursos, al tiempo que puso en entredicho su sostenibilidad. Estas limitaciones, de hecho, obligaron al gobierno a modificarlo por Generación E, aunque persiste el debate sobre si los ajustes adoptados fueron los pertinentes (Cortés, 2018).

Más allá de sus ventajas y limitaciones, estos programas se convirtieron en un experimento natural ideal para observar las consecuencias de la segregación socioeconómica de la educación superior en Colombia. Corredor, Álvarez-Rivadulla, y Maldonado-Carreño (2019) y Álvarez Rivadulla (2019), a partir de un estudio detallado de los pilos y sus pares en Colombia, muestran tanto las barreras que impone la segregación y desigualdad existente como los beneficios potenciales de una mayor integración.

Estas barreras y las estrategias para enfrentarlas se pueden entender desde la noción de “capital cultural” de Bourdieu. Bourdieu reconoce que las clases sociales no están definidas únicamente en función de los recursos o capital económicos, sino que también cumplen un papel la distribución de otros activos “simbólicos” como lo son cierto conocimiento cultural y las preferencias que las personas adquieren en la familia y en los entornos que frecuentan (incluyendo por supuesto los colegios). Este capital cultural crea comportamientos automáticos y no deliberados, así como diferencias sociales en los “gustos”, que influyen en la socialización y la formación de redes interpersonales (o “capital social”). Todas estas formas de capital pueden ser determinantes para el éxito en la vida universitaria (y profesional).

2.4 Implicaciones de las diferencias en escolaridad

El acceso desigual a las oportunidades educativas en función de los ingresos de los hogares redundará en últimas, una vez que las personas ingresan al mercado laboral, en la reproducción de la desigualdad económica. Cuenca (2016) ofrece un estudio que intenta trazar todo ese camino. Para ello, estudia datos de Saber 11 en el año 2003, SaberPro en 2007-2011 (que evalúa el desempeño en los pregrados), y el Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional (2010-2011). Así, evalúa el impacto del origen social de los estudiantes en el tipo de establecimiento educativo al que asisten, su desempeño académico y sus ingresos e inserción en el mercado laboral.

En un esfuerzo por separar los mecanismos de influencia y en línea con nuestras descripciones de secciones anteriores, Cuenca (2016) concluye que el origen social influye en las sendas de desempeño individual al determinar los tipos de instituciones educativas a las que asisten los estudiantes, tanto en los niveles medio como superior. Los efectos se acumulan, pues el tipo de colegio influye en el tipo de institución de educación superior. Esto además acentúa los efectos directos que tiene el contexto social en el desempeño de los estudiantes universitarios y en sus niveles de ingreso y ocupaciones en el mercado laboral. De ese contexto social, lo que más parece importar directamente es la educación de los padres, que Cuenca (2016) asocia con el capital cultural. La conclusión es que “la segmentación institucional interactúa con la estratificación social generando desigualdad en las trayectorias” (Cuenca, 2016, p. 90).

Esto tiene algunas implicaciones inquietantes. Aunque a nivel individual abundan casos donde la educación es un camino de movilidad social (Meisel, 2020), es menos claro que la educación en Colombia sea un factor generalizado de movilidad y reducción de las desigualdades.

Sobre los estudios de movilidad social en Colombia, para resultados económicos en general y en el caso concreto de la educación, se pueden resumir dos conclusiones principales: hay poca movilidad, aunque ha mejorado en tiempos recientes. Para medir movilidad social, la estrategia común es establecer qué tanto dependen los resultados socioeconómicos de un individuo de las condiciones socioeconómicas de sus padres. Romper con esta dependencia implica mayor igualdad de oportunidades en la medida en que las condiciones iniciales del individuo, que no están bajo su control, cumplen un menor papel en definir su destino.

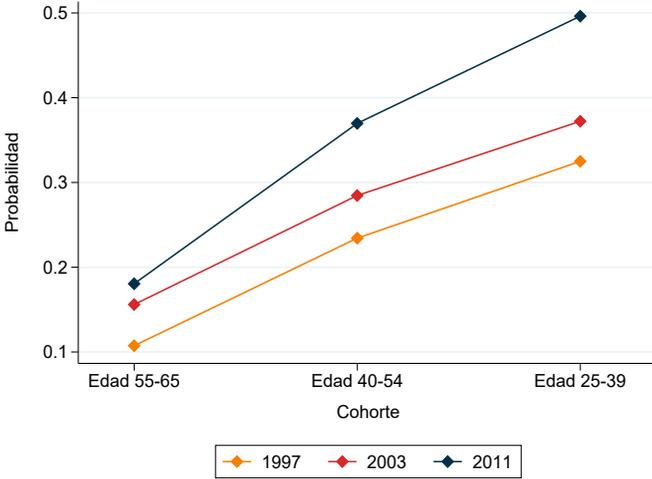
Angulo, Gaviria, Páez y Azevedo (2012) examinan la movilidad social en Colombia, observada en el año 2010, y la comparan con los casos de Chile y México. Sus hallazgos revelan que la educación de una generación está explicada en un alto porcentaje por la educación de sus padres. Para las personas mayores de 55 años, el coeficiente que mide esta dependencia es de 0,85 (donde un valor de 1 implicaría inmovilidad absoluta, con una relación uno a uno entre educación de padres e hijos, y 0 implicaría movilidad absoluta, sin relación alguna entre educación de padre e hijos). La buena noticia es que el coeficiente cae con la edad, y cohortes más jóvenes logran mayor movilidad: el coeficiente de inmovilidad o dependencia es igual a 0,67 para las personas entre 25 y 39 años. La mala noticia es que este coeficiente sigue siendo alto, tanto en términos absolutos como al compararnos con países como Chile y México. El coeficiente de inmovilidad o dependencia es igual a 0,48 en México y 0,42 en Chile para las personas entre 25 y 39 años.

Estos hallazgos son confirmados por García, Rodríguez, Sánchez y Bedoya (2015), quienes estiman la probabilidad de que un individuo logre superar el nivel educativo de su madre, con énfasis en quienes vienen de entornos más vulnerables. Como lo muestra el Panel A de la figura 15, la movilidad social por medio de la educación en el país ha mejorado: cuanto más jóvenes las personas y cuánto más reciente la medición, más probable superar los límites de la generación previa. Pero aún estas probabilidades se sitúan por debajo del 50 % en el mejor de los casos.

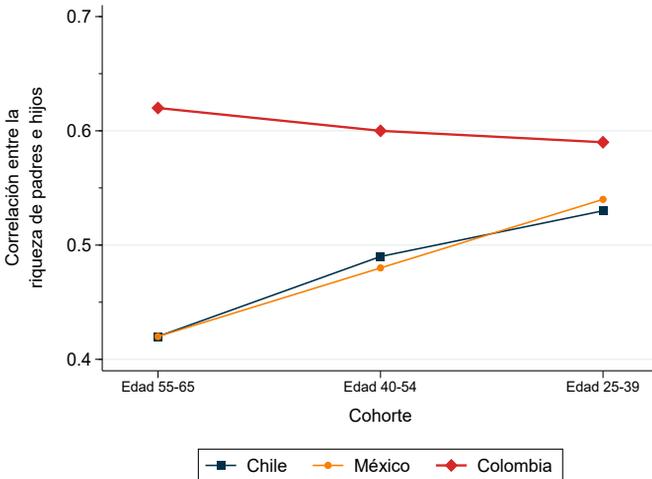
El Panel B, entre tanto, examina la inmovilidad de ingresos medida como la correlación entre la riqueza de los padres y los hijos. Contrario al cambio marcado entre cohortes del Panel A, que revela el avance en movilidad educativa entre generaciones, en el Panel B observamos que la correlación entre la riqueza de los colombianos y la de sus padres no solo es muy alta (del orden del 60 %, y superior a la de países como México y Chile que se ilustran como referencia), sino que se ha mantenido constante entre generaciones. Que los avances en movilidad educativa no se traduzcan en movilidad de ingresos puede reflejar, precisamente, la mala calidad de la educación a la que pueden acceder los más pobres, exacerbada por la segregación social en la escuela y en los mercados laborales.

Figura 15 Movilidad educativa y de riqueza

Panel A. Probabilidad de superar el nivel educativo de la madre por parte de los individuos más vulnerables y sus respectivas cohortes



Panel B. Correlación entre la riqueza de los padres y la de sus hijos



FUENTE: Panel A tomado de García *et al.* (2015). Panel B de Angulo *et al.* (2012).

En suma, hay avances, pero aún nos va mal, incluso comparándonos con países que, como otros en la región, tienen alta concentración del ingreso y escasa movilidad social. Angulo *et al.* (2012) concluyen que “el progreso educativo ha sido insuficiente para acelerar decididamente la

movilidad intergeneracional” (p. 19). Añaden que se requiere un progreso educativo más acelerado para que la educación contribuya a promover la movilidad social y reducir la desigualdad, especialmente con logros en calidad y que lleguen hasta el nivel superior, dada una tendencia de reducción en los retornos a la educación secundaria e incrementos en retornos a la educación superior (Cornia, 2014). A lo anterior se suma otro resultado preocupante de García *et al.* (2015): la brecha en desempeño entre los mejores colegios del país y aquellos de quienes vienen de entornos más vulnerables se ha ampliado consistentemente. La educación difícilmente puede convertirse en un factor de movilidad social y reducción de brechas en estas circunstancias.

Las cifras que hemos presentado en este capítulo son el resumen de cientos de miles de vidas que están moldeadas por dos factores fundamentales en Colombia. Primero, las circunstancias al nacer que están por fuera del control de los individuos. Segundo, el entorno que los ciudadanos encuentran en el sistema educativo y, en particular, la segregación entre la educación pública y privada según nivel socioeconómico.

Para muchos colombianos, que nacen sin los recursos necesarios para costear una educación privada, la educación pública es la única opción. Desde tan pronto como cuando están siendo atendidos por los programas para la primera infancia, los niños más pobres se encuentran solo con otros más pobres, y los más ricos con los relativamente más ricos. Si tienen suerte, los primeros pueden acceder a centros y jardines infantiles públicos de buena calidad. Pero con frecuencia, la calidad de la oferta pública es limitada. E incluso cuando no es el caso, quienes acceden al sistema público traen desventajas por su condición socioeconómica e interactúan con otros con similares limitaciones, coartando los efectos positivos del aprendizaje entre pares.

Esta situación no cambia en la educación básica. Ya con unos insumos deficientes, base sobre los que se construyen los insumos posteriores, los más pobres acuden en mayor proporción a las escuelas públicas. Quienes pueden pagar una matrícula privada, lo hacen. En promedio, esto significa acceder a una educación de mayor calidad, sobre todo en los colegios privados más costosos, e interactuar con pares de contextos socioeconómicos más privilegiados. Pero no siempre la salida hacia la educación privada garantiza educación de calidad, y en este panorama hay quienes

enfrentan la doble tragedia de pagar por una educación privada más costosa que la pública sin siquiera mejorar la calidad de su educación. Aun así, migran hacia el sector privado.

La educación terciaria hereda estos problemas. Aunque las instituciones públicas de alta calidad están entre las mejores de todo el país, su capacidad es limitada y absorben a solo una fracción de los estudiantes egresados de la escuela secundaria. El sector privado, con grandes diferencias en calidad, absorbe al restante. Barreras económicas y de brechas en calidad que cargan desde la educación básica los estudiantes más pobres implican que, al pasar a la educación terciaria, la composición de los estudiantes en Colombia dé un giro: la mayoría de estudiantes de la educación básica son, como lo es el país, personas de ingresos bajos y medio-bajos; la mayoría de estudiantes matriculados en la educación universitaria son de ingresos medio-altos y altos.

Experimentos como las becas universitarias a los estudiantes de más bajos ingresos, de un alcance limitado, han mostrado las desventajas de este sistema segregado, y los posibles beneficios de una mayor integración. Los “pilos” de bajos ingresos que, contra muchos obstáculos, logran acceder a las universidades de alta calidad becados por estos programas se esfuerzan para “encajar” en un mundo compuesto por gente, en su mayoría, de otro mundo. Los estudios han mostrado también que este esfuerzo es menor en las universidades privadas acreditadas de alta calidad, pero no “de élite”, con estudiantes de estatus socioeconómicos más diversos. Allí, los estudiantes becados tienen más familiaridad e interacciones más positivas y profundas con los demás estudiantes. La evidencia de otros países sugiere que esta integración es fundamental para obtener logros más adelante, en el mercado laboral. Por todo lo anterior, no sorprende que las posibilidades de movilidad social en Colombia a partir de la educación sigan siendo limitadas.

Por supuesto que nada de lo anteriormente descrito ha permanecido inmutable en el tiempo. El país ha logrado avances en muchas dimensiones, consolidando por ejemplo mejoras en cobertura básica y, a menor ritmo, algunos avances en calidad. Pero los grandes patrones de segregación según origen socioeconómico han permanecido. Las consecuencias son inquietantes. Miles de colombianos no logran perseguir sus proyectos de vida, ni desarrollar su potencial y capacidades humanas. Esto, que debería preocuparnos en sí mismo, produce además costos sociales enormes. El país no aprovecha sus talentos, y con esto perdemos todos.

La persistencia de esta realidad tiene muchas razones. Primero, un sistema desigual y segregado siembra las semillas para su propia reproducción, lo que en la introducción de este capítulo describimos como una “trampa” en la que está atrapada la educación, entre otros bienes y servicios públicos. Segundo, y quizás más fundamental, la trampa no se derrumba porque las preocupaciones de quienes quedan excluidos y en desventaja no han sido suficientemente interpretadas por el sistema político. Un Estado débil, atrapado en lógicas clientelistas de intercambios políticos, ha sido incapaz de modificar el fondo del problema. Entonces, aunque podemos señalar avances, de raíz Colombia sigue dividiendo a sus estudiantes y futuros trabajadores y ciudadanos en unos mundos separados, según el entorno social que cada uno encontró en la cuna. La ausencia de una educación pública amplia, pluriclasista, y de alta calidad es a la vez un síntoma y una raíz de esta situación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La educación en Colombia está afectada por una segregación de clases sociales. Es un *apartheid* educativo que, en términos llanos, consiste en que los ricos estudian en instituciones privadas de buena calidad y los pobres estudian mayoritariamente en instituciones públicas de regular o calidad. En términos generales la calidad de la educación que reciben los colombianos depende de su situación económica, con lo cual, en lugar de ayudar a reducir las brechas de clase, el sistema educativo las reproduce. Esto no solo viola el principio constitucional de la igualdad de oportunidades, sino que entraña una pérdida de capital humano para la economía y la sociedad, dado que una buena parte de la población ve frustrada sus posibilidades de ascenso social, creatividad y producción.

En la primera sección de este libro intentamos explicar las frustraciones de sistema educativo colombiano por medio de la historia de las luchas políticas y más específicamente de las disputas ideológicas que rodearon los proyectos educativos en Colombia desde la independencia. En un primer momento, la discusión estuvo marcada por las profundas tensiones entre liberales y conservadores en torno al rol que debía cumplir la Iglesia y la religión en la educación pública. Estas disputas duraron siglo y medio y algo de ellas todavía subsiste. A partir del Frente Nacional y sobre todo a partir de la década de los setenta, las tensiones políticas se trasladaron al debate ideológico izquierda-derecha, entre estudiantes y sindicatos, de un lado, y gobiernos y élites políticas del otro lado, de lo cual surgieron tensiones muy graves que afectaron el normal funcionamiento de las universidades y propiciaron una migración de los hijos de clase alta hacia las universidades privadas¹.

1. Estas causalidades son propias de la llamada “trampa de la debilidad de los bienes públicos”, explicada en el segundo capítulo de este libro.

En la segunda sección se identificaron los rasgos principales del *apartheid* educativo en sus diversos niveles. Los efectos de la segregación no solo empiezan muy temprano, cuando los niños tienen 2 y tres años, sino que se prolongan durante toda la vida. Los estudiantes de menores ingresos y de instituciones públicas se ven afectados negativamente, en comparación con los estudiantes de mayores ingresos y de instituciones privadas. Ello resulta en mayores tasas de absentismo y deserción, rezagos educativos, dificultades en el ingreso a niveles superiores de educación y al mercado laboral y, de últimas, limitada movilidad social. Todo esto representa, digámoslo una vez más, una tragedia individual para personas que no pueden desarrollar al máximo su potencial y una pérdida de capital humano para la economía y la sociedad colombiana.

Pero el problema no es solo que los pobres reciban una educación de menor calidad. Aún si la calidad de la educación pública mejorara significativamente, queda el hecho de que los miembros de distintas clases sociales siguen estando separados. En Colombia, la segregación socioeconómica no es solo característica de la educación, sino de todos los ámbitos de la vida, como el transporte público, el espacio público, los lugares de deporte y ocio y el trabajo. El país paga un alto precio en términos de cultura social y política por el hecho de que las clases sociales nunca se encuentren y nunca se relacionen como iguales, ni en la escuela, ni en el ejército, ni en la cultura, ni mucho menos en el sistema económico. Esto afecta directamente los valores democráticos en una especie de círculo vicioso: una sociedad socialmente segregada cultiva el miedo y la desconfianza entre sus clases, lo cual bloquea las habilidades necesarias para emprender proyectos colectivos, trabajar de manera constructiva con otros, construir valores y objetivos compartidos, reconocer y legitimar formas de autoridad y arreglos institucionales comunes y dialogar con quienes no se está de acuerdo; todo ello ayuda, a su turno, a mantener la segregación y la desigualdad en pie.

¿Cómo empezar a revertir esta situación, o al menos a debilitar el *apartheid* educativo en Colombia? Esta es una pregunta difícil y es muy probable que suscite desacuerdos. Lo primero que hay que hacer es evitar que esos desacuerdos politicen los proyectos educativos, embrollándolos con los miedos y los odios propios de la política. A pesar de las diferencias de perspectiva sobre la educación, diferencias que sin duda tienen una connotación política, todos queremos un sistema educativo mejor y más sintonizado con el progreso social del país. Esta es, entonces, la primera

recomendación: *bajarle al voltaje político que ha caracterizado el debate sobre la educación en Colombia.*

En segundo lugar, *es necesario fortalecer significativamente los programas de primera infancia.* Aquí está uno de los consensos más fuertes que existen en la literatura global sobre educación (Heckman, 2006). Un consenso que lleva décadas confrontando experiencias y, según el cual, las inversiones en primera infancia tienen un retorno superior a cualquier otra inversión en ese campo. O, dicho de otra manera, la discriminación educativa en esta edad temprana tiene efectos muy difíciles de corregir en lo que viene luego del proceso educativo².

En Colombia ha aumentado la inversión en primera infancia en los últimos años, pero la cobertura sigue siendo insuficiente. En el 2017, había 5.875.633 niños entre 0 y 6 años de edad en el país, de los cuales 1.801.028 fueron atendidos por el ICBF, no todos en la modalidad integral, que es aquella que ha tenido resultados positivos en las evaluaciones realizadas³. Otros 940.000 niños fueron atendidos en instituciones públicas y privadas prescolares. Así, algo más de la mitad de los niños de esa edad no estuvieron vinculados con ningún programa o institución de

-
2. La educación de primera infancia fue establecida como uno de los seis objetivos del Marco de Acción de Dakar (Unesco, 2000, pp.8 y 15) y su importancia fue reafirmada en la “Conferencia Mundial sobre Educación y Cuidado de Primera Infancia” desarrollada en Moscú en 2010. En el 2001 también UNICEF insistió en la necesidad de que los programas de primera infancia sean integrales o que tengan “un marco amplio que incluya programas multidimensionales en salud, nutrición y en el desarrollo cognitivo y sicosocial del niño” usando las fortalezas de las comunidades y desarrollado con y para las familias (UNICEF, 2001). En el 2015, el Marco de acción de Dakar fue remplazado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, cuyo objetivo 4.2. reza “Para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria”. Por su parte, la OCDE en la serie de documentos titulados “Starting Strong” (2006, 2012, 2015) ha dado recomendaciones específicas sobre gobernanza, mejoras de calidad y monitoreo de los programas para la primera infancia (Heckman, 2006).
 3. Por ejemplo, evaluaciones de la estrategia “De Cero a Siempre” muestran que tiene efectos positivos en la disminución de la brecha de vocabulario entre niños de distintos niveles socioeconómicos (Bernal & Ramírez, 2019). Adicionalmente, el servicio integral de cuidado infantil que acompaña la estrategia desarrollada por la ONG aeioTU mostró efectivos positivos en lenguaje, desarrollo cognitivo y desarrollo motor de las niñas en el programa.

educación y cuidado a la primera infancia. Una de las razones que explica la cobertura deficiente, a pesar de los probados beneficios de la política, es que, como el retorno de la inversión toma muchos años, los gobiernos, que por lo general buscan réditos políticos inmediatos, no se interesan lo suficiente en esta inversión. Una clave de política a largo plazo es, entonces, ampliar la cobertura de los programas integrales a la totalidad de los niños de 0 a 6 años en el país. La educación temprana debe ser un derecho fundamental de los niños.

En tercer lugar, es necesario *mejorar sustancialmente la calidad de la educación pública*. Si bien se han hecho progresos importantes en materia de cobertura en educación primaria y secundaria, la brecha en calidad no se ha reducido significativamente. Algunas de las estrategias utilizadas, como la jornada única, han tenido efectos positivos pero limitados al no verse acompañadas de inversión en otros aspectos como infraestructura, preparación y número de maestros, entre otros. En general, las políticas públicas para mejorar la educación pueden beneficiarse de una perspectiva más integral: las inversiones en infraestructura, por ejemplo, deben estar acompañadas de mejoras en la formación de los docentes y en la gestión de las instituciones. Estrategias como las transferencias monetarias condicionadas —bien sea mediante programas nacionales, como Familias en Acción, o distritales, como los Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar en Bogotá— pueden tener efectos nivelatorios, por ejemplo, disminuyendo las tasas de absentismo y deserción entre los estudiantes de clases bajas. Este tipo de transferencias pueden cumplir un rol crucial para disminuir los posibles efectos en deserción educativa debido a la pandemia por la COVID-19⁴.

En cuarto lugar, es necesario *fomentar una educación pluriclasista*. Un mayor contacto entre personas de grupos sociales distintos puede resultar en una disminución de los prejuicios y, con ella, de la ansiedad, la desconfianza y el miedo entre clases sociales y grupos sociales. Un sistema educativo pluriclasista tiene efectos importantes para la convivencia democrática. En ese espacio se construyen mínimos culturales comunes

4. Hasta la fecha, el Gobierno Nacional solo ha presentado un plan de auxilios educativos dirigido, inicialmente, a 100.000 beneficiarios del ICETEX que consiste en un periodo de gracia en cuotas de créditos vigentes, la reducción transitoria de intereses al valor del IPC, la ampliación de plazos en los planes de amortización y el otorgamiento de nuevos créditos sin deudor solidario durante la emergencia.

compartidos que son necesarios para la convivencia pacífica, la colaboración y la construcción de confianza⁵. Todo ello tiene implicaciones en las decisiones que se toman en la sociedad y en la manera en que los ciudadanos participan democráticamente, imaginan y protegen el bien común e interactúan entre ellos. En términos de Douglass North (y de muchos otros intelectuales que le precedieron, entre ellos Rousseau, Condorcet, Mill, Comte y Rawls) la educación pluriclasista puede ayudar a fortalecer un sistema compartido de creencias básicas sobre los derechos y la ciudadanía. Asimismo, este tipo de educación ayuda a redistribuir de maneras más igualitarias los efectos positivos de pares y otras formas de capital social y cultural que hoy en día se mantienen y reproducen en las instituciones privadas de alta calidad.

Ahora bien, revertir la preferencia por la educación privada es algo muy difícil, que tomará mucho tiempo y esfuerzos. En el imaginario colectivo de los colombianos se ha consolidado la idea, no siempre soportada en hechos, de que la mejor educación que les pueden dar a sus hijos es la privada y además de que lo mejor para ellos es que estudien con los de su propia clase social⁶. Se necesitarán muchos esfuerzos y sobre todo muchos resultados positivos en pruebas Saber Pro y otras, para que las clases altas empiecen, como ocurre en muchos otros países, a enviar a sus hijos a colegios públicos de alta calidad⁷.

-
5. Estudios recientes sobre el programa Ser Pilo Paga muestran que la mayor diversidad socioeconómica en las instituciones educativas producida por el programa llevó a que los estudiantes de clase alta fueran más conscientes de los problemas de desigualdad y pobreza en el país y manifestaran un mayor apoyo a políticas de redistribución (Londoño-Vélez, 2016).
 6. Hace algunos años se discutía si los colegios privados de alta calidad podían imponer un bono de ingreso a los padres de familia. Muchos consideramos que tal carga era inconstitucional. Pero la rebelión de algunos padres no prosperó, o solo lo hizo parcialmente y la razón de fondo de este fracaso estuvo probablemente en el hecho de que muchos padres de familia fueron los principales defensores de esa medida pues con ello lograban el objetivo de que sus hijos estudiaran solo con niños de su misma clase social.
 7. Para algunos defensores del programa Ser Pilo Paga, la integración entre clases es beneficiosa, así esta se dé en instituciones privadas. Además de las críticas ya mencionadas al programa (inversiones muy gravosas para el Estado que benefician a muy pocos estudiantes de condiciones muy particulares), hay argumentos a favor de que la integración ocurra en instituciones públicas. En primer lugar, este tipo de integración puede servir para romper el ciclo perverso o la trampa de la debilidad de los bienes públicos antes descrita. En cierta medida, las fallas en el sistema educa-

Una medida que puede acelerar este proceso consiste en *establecer un impuesto a las familias que decidan matricular a sus hijos en colegios privados* y que lo recaudado se destine al fortalecimiento de la educación pública (Fergusson, 2020). Esto puede tener dos efectos positivos. Por una parte, hay un efecto directo de redistribución de recursos de los más privilegiados hacia el sistema de educación pública. Por otra, la medida puede hacer que los más privilegiados manifiesten un mayor interés por la educación pública y ejerzan mayor presión ciudadana, sabiendo que parte de su dinero está siendo destinado para su fortalecimiento. Por supuesto, el diseño de esta propuesta debe evitar algunos riesgos. Primero, debe ser un impuesto suficientemente progresivo para que no sea un castigo a las capas bajas y medias de la población que, con grandes sacrificios, pagan una educación privada con la expectativa de mejorar la educación de sus hijos. Segundo, debería estar acompañada de una estrategia de información efectiva sobre la calidad de los colegios, públicos y privados, para evitar una salida ineficiente y, encima, más costosa por el impuesto propuesto, hacia la educación privada. Tercero, debe combinar herramientas directas para promover la integración. Una medida complementaria para esto podría ser permitir que en *los colegios privados con desempeño superior al promedio de los oficiales la contribución se pague, no como un impuesto, sino con la admisión cada año de un porcentaje de sus estudiantes entre quienes se presentaron a colegios públicos* por medio de una lotería⁸ (Fergusson, 2020). El esquema anterior tendría la ventaja de promover la integración al tiempo que favorecería la migración de la educación oficial a la privada solo cuando esta última es de calidad. Finalmente, para que el esquema verdaderamente mejore la calidad de la educación pública, debe estar acompañado de un buen diseño y una buena vigilancia de las inversiones con los recursos obtenidos.

Por último, si bien esto no fue tratado en este libro, no sobra decir que es necesario educar mejor a los maestros para que estén a la altura de los

tivo se deben a que quienes tienen recursos pueden suplir privadamente su demanda de servicios educativos, lo que reduce la presión sobre el Estado para que mejore su oferta. Si un mayor porcentaje de estudiantes participara en la educación pública sería posible que se activen o refuercen mecanismos para mejorarla.

8. Algunos colegios privados han hecho esfuerzos por su cuenta para mejorar la integración. El Colegio Los Nogales y el Liceo Francés, en alianza con la Fundación Alquería Cavalier, ofrecen becas y acompañamiento a estudiantes destacados de quinto de primaria de las escuelas públicas de Cajicá y Chía para continuar el bachillerato en colegios privados, por ejemplo.

desafíos que entraña el mundo actual. Hasta hace relativamente poco, la educación consistía esencialmente en transmitir un conocimiento adquirido. Dado que el mundo cambiaba poco, lo que se sabía de él era de utilidad para conseguir las metas que cada individuo y cada sociedad o cultura se imponían. Hoy, en cambio, los cambios son dramáticos, el futuro es más impredecible y el cúmulo de información que existe es inabarcable. En tales condiciones, dice Harari (2018), lo menos adecuado que pueden hacer los profesores es reducir su labor a dar más información a sus alumnos. Lo que deben hacer, en cambio, es enseñarles a pensar, a encontrar el sentido (la validez) de la información que tienen y que van a encontrar a lo largo de sus vidas. En términos puramente informativos hoy es muy frecuente que los alumnos sepan más que los profesores, muy probablemente porque ya, antes de ir a clase, han encontrado esa información en internet. El plus del profesor no debe estar entonces allí, en la información, sino en inculcar una manera de pensar que les permita enfrentar, interpretar y validar esa información. Lo difícil hoy en día no es encontrar información sino validarla, saber cuál es su valor en medio de otras fuentes y qué se puede hacer con ella. Lo esencial del trabajo educativo está en las llamadas cuatro Ces: “crítica, conocimiento, colaboración y creatividad” (Harari, 2018). Pasar información a los alumnos es una tarea relativamente fácil, para la cual muchos profesores hoy en día están bien preparados. Enseñara a pensar, en cambio, con las 4 Ces, es algo mucho más difícil; algo que requiere de mucho tiempo, al lado de buenos maestros. Por eso es que las “escuelas normales superiores”, que formaban a los profesores de los colegios, fueron tan importantes en el desarrollo de países como Francia. En Colombia, los proyectos que dieron lugar a esas escuelas, copiados de Francia, fracasaron parcial o totalmente, debido, en buena medida al bloqueo de los conservadores. Es necesario entonces replantearse el tema de la formación de los docentes y hacer de ello un gran proyecto transformador para los tiempos que vienen.

Con este libro no termina nuestro proyecto de investigación sobre educación y desigualdad. En un próximo libro nos ocuparemos, entre otras cosas, del impacto del capital social y cultural en la desigualdad y su reproducción en el sistema educativo. También hablaremos de las políticas públicas de educación exitosas y ampliaremos las recomendaciones aquí sugeridas.

REFERENCIAS

- Abadía, L. K., Gómez, S., & Cifuentes J. (2021). *Saber11 en Tiempos de Pandemia: ¿Quiénes fueron los más afectados?* Recuperado de https://secure-servercdn.net/198.71.233.138/evb.eef.myftpupload.com/wp-content/uploads/2021/03/Saber11_en_Tiempos_de_Pandemia-Profesoras-FCEA-PUJ-MARZO2021.pdf
- Academia Colombiana de Historia. 1902-1903. "Informe presentado por el secretario perpetuo de la academia de historia nacional en su primera sesión solemne". *Boletín de Historia y Antigüedades*. 1, 1-12: 55.
- Academia Colombiana de Historia. 1972. *70 años de su fundación 1902 - 1972*. Bogotá: Ed. Nelly
- Acevedo Tarazona, Á. (2015). Educación, reformas y movimientos universitarios en Colombia: Apuestas y frustraciones por un proyecto modernizador en el siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, 53, 102-111.
- Alarcón Meneses, L.-A. (2009). Católicos y patriotas. Representaciones sobre las virtudes del ciudadano colombiano durante los primeras dos siglos de vida republicana. *Historia Caribe*, 15, 85-103.
- Álvarez, N. M. A. (2011). Religión, política y educación en Colombia: La presencia religiosa extranjera en la consolidación del régimen conservador durante la Regeneración. *HiSTOReLo. Revista de historia regional y local*, 3(6), 154-172.
- Álvarez-Rivadulla, M. J. (s. f.). *The elephant in the (class)room: Learning class inequality in college*. Recuperado de https://www.academia.edu/44560460/The_elephant_in_the_class_room_learning_class_inequality_in_college_DRAFT_
- Álvarez-Rivadulla, M. J. (2019). ¿"Los becados con los becados y los ricos con los ricos"? Interacciones entre clases sociales distintas en una universidad de elite. *Desacatos*, 59, 50-67.
- Anales de Instrucción pública (julio de 1886). Reglamento sobre escuelas de 1886, Anales de Instrucción pública, Bogotá.

- Andrade, Á. M. (2011). Religión, política y educación en Colombia. La presencia religiosa extranjera en la consolidación del régimen conservador durante la Regeneración. *Histórielo. Revista de Historia regional y local*, 3(6), 154-172.
- Angulo, R., Gaviria, A., Páez, G. N., & Azevedo, J. P. (2012). *Movilidad social en Colombia* [Documentos CEDE]. Universidad de los Andes - CEDE. Recuperado de <https://econpapers.repec.org/paper/col000089/010323.htm>
- Arciniegas, G. (1989). La nueva historia nace con América. *Revista Universidad Nacional*, 20(mayo-junio), 81-83.
- Báez, O. M. (2005). Las escuelas normales colombianas y la formación de maestros en el siglo XIX. *EccoS-Revista científica*, 7(2), 427-450.
- Banco Mundial, Pizarro Perdomo, R., Giraldo, M., & Caro, M. E. (2003). *La educación terciaria en Colombia: Preparar el terreno para su reforma*. Banco Mundial.
- Banfield, E. C. (1967). *The moral basis of a backward society*. Nueva York: Free Press
- Barón, J. D., Bonilla, L., Cardona-Sosa, L., & Ospina, M. (2014). ¿Quiénes eligen carreras en educación en Colombia? Caracterización desde el desempeño en las pruebas Saber 11. *Revista Desarrollo y Sociedad*, 74, 133-179.
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas. *En Documentos de Trabajo*, 010078. Universidad del Rosario. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000092/010078.html>
- Bergh, A., & Fink, G. (2009). Higher Education, Elite Institutions and Inequality. *European Economic Review*, 53(3), 76-84.
- Bernal, R., & Ramírez, S. M. (2019). Improving the quality of early childhood care at scale: The effects of “From Zero to Forever”. *World Development*, 118, 91-105. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.02.012>
- Bernal Salazar, R., & Camacho González, A. (2012). *La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8354>
- Betancur, A. (2003). *La Ciudad 1675-1925*. Medellín: Instituto Tecnológico Metropolitano.
- Binder, A. J., & Abel, A. R. (2019). Symbolically maintained inequality an American case of elite higher education boundary-marking. *Zeitschrift fur Pädagogik (Beiheft)*, 65, 210-231.

- Bolaños, G. (2009). Ustedes y nosotros, diferentes mas no inferiores. La construcción de un proyecto educativo indígena en Colombia. *Revista Educación y Pedagogía*, 19(48), 53-62.
- Bourdieu, P. (1980). *Ce que parler veut dire: L'économie des échanges linguistiques*. París: Editions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1987). *Choses dites*. París: Editions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1989) *La Noblesse d'État. Grandes écoles et esprit de corps*. París: Minuit.
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques: Sur la théorie de l'action*. París: Seuil.
- Bourdieu, P. (2010). *Distinction: A social critique of the judgement of taste*. Londres: Routledge.
- Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (1994). *Les héritiers: Les étudiants et la culture*. París: Editions de Minuit.
- Bushnell, D. (1968). Santanderismo y bolivarismo: Dos matices en pugna. *Desarrollo Económico*, 8(30/31), 243-261. <https://doi.org/10.2307/3466010>
- Bushnell, D. (1974). The Religious Question in the Congress of Gran Colombia. *The Americas*, 31(1), 1-17. <https://doi.org/10.1017/S0003161500088404>
- Cajas Sarria, M. A. (2010). Usos locales de Tratados de Legislación Civil y Penal de Jeremy Bentham en los inicios de la República. *Revista de Derecho*, 34, 21-41.
- Camacho Arango, C. (2018). Pero no basta vencer, 1854-1859. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, (pp. 115-152). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castaño Rueda, J. R. (2006). *Cuadros de costumbres*. Bogotá: Fundación Editorial Epígrafe.
- Castaño, G. (2018). La nueva historia y sus predecesores. *Revista de economía institucional*, 20(39), 119-158.
- Clavijo, S. (2019). Educación superior: en “Ser Pilo Paga” ¿Quién paga? *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.co/analisis/sergio-clavijo-500041/educacion-superior-en-ser-pilo-paga-quien-paga-2821957>
- Cohen, L. M. (2001). *Colombianas en la vanguardia*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Colmenares, G. (1989). La batalla de los manuales. *Revista Universidad Nacional*, 20(mayo-junio), 77-80.

- Cornia, G. A. (2014). Inequality trends and their determinants: Latin America over the period 1990-2010. *Falling inequality in Latin America: policy changes and lessons*, 24-49.
- Corredor, J., Álvarez-Rivadulla, M. J., & Maldonado-Carreño, C. (2020). Good will hunting: Social integration of students receiving forgivable loans for college education in contexts of high inequality. *Studies in Higher Education*, 45(8), 1664-1678. <https://doi.org/10.1080/03075079.2019.1629410>
- Cortés, M. A. (2018). ¿Generación “E” o generación “D”? : desfinanciación, desigualdad y desintegración. *Razón Pública*. Recuperado de <https://razonpublica.com/generacion-e-o-generacion-d-desfinanciamiento,-desigualdad-y-desintegracion/>
- Cuenca, A. (2016). Desigualdad de oportunidades en Colombia: impacto del origen social sobre el desempeño académico y los ingresos de graduados universitarios. *Estudios pedagógicos*, 42(2), 69-93.
- Davis, R. H. (1977). Education in New Granada: Lorenzo María Lleras and the Colegio Del Espíritu Santo, 1846-1853. *The Americas*, 33(3), 490-503.
- Deas, M. (2018). Sobre la paz en el siglo XIX, con un examen particular de cómo terminaron las guerras de 1885 y 1895. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, 239-270. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Decreto 2236 de 2017 [Ministerio de Educación Nacional]. Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2018, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. 27 de diciembre de 2017.
- De Greiff, J. A. (1989) La historia contra la historia. *Revista Universidad Nacional*, 20 (mayo-junio), 54-55.
- Del Río, C., & Torres, M. (2015). La República Liberal. En *Colombia siglo XX: desde la guerra de los Mil Días hasta la elección de Álvaro Uribe*, (pp. 93-136). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Dinwiddy, J. R. (1984). Early-Nineteenth-Century Reactions to Benthamism. *Transactions of the Royal Historical Society*, 34, 47-69. <https://doi.org/10.2307/3679125>
- Duarte, J., Bos, M. S., & Moreno, M. (2012). *Calidad, igualdad y equidad en la educación colombiana*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Echeverri, M. (2018). *Esclavos e Indígenas Realistas en la era de la revolución: reforma, revolución y realismo en los Andes Septentrionales, 1780-1825*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

- El Tiempo (22 de noviembre de 1859). Instrucción pública. El Tiempo, p.1.
- Escobar Guzmán, B. (2018). Tras la guerra de los Mil Días: hacia una paz duradera. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX* (pp. 271-308). Universidad Externado de Colombia.
- Fergusson, L. (2019). Who wants violence? The political economy of conflict and state building in Colombia. *Cuadernos de Economía*, 38(78), 671-700.
- Fergusson, L. (2020). Un impuesto al vicio... de la desigualdad. *La Silla Vacía*. Recuperado de <https://lasillavacia.com/silla-llena/blogoeconomia/impuesto-al-vicio-de-la-desigualdad-71972>
- Fergusson, L., Harker, A., Molina, C., & Yamín, J. C. (2020). Do ghosts exist? Clientelistic networks and corruption in public education. [Manuscrito sin publicar].
- Fergusson, L., Molina, C. A., & Robinson, J. A. (2020). The weak state trap. *NBER Working Paper No. 26848*.
- Gaceta oficial (17 de abril de 1850). Sociedades democráticas. Gaceta oficial, 1112, p. 156.
- García-González, D., & Skrita, A. (2019). Predicting Academic Performance Based on Students' Family Environment: Evidence for Colombia Using Classification Trees, *Psychology, Society & Education*, 11(3), 299-311.
- García Jaramillo, S., Rodríguez Orgales, C., Sánchez Torres, F. J., & Bedoya Ospina, J. G. (2015). *La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/8605>
- García-Villegas, M. (2020). *El país de las emociones tristes*. Bogotá: Planeta.
- García-Villegas, M., & Espinosa, J. R. (2013). *El derecho al estado: los efectos legales del apartheid institucional en Colombia*. Bogotá: DeJusticia.
- García-Villegas, M., Espinosa, J. R., Jiménez, F., & Parra, J. D. (2013). *Separados y desiguales. Educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: Ediciones Antropos.
- García-Villegas, M., & Quiroz López, L. (2011). Apartheid educativo: Educación, desigualdad e inmovilidad social en Bogotá. *Revista de Economía Institucional*, 13(25), 137.
- Garrido Otoya, M. (2018). La paz de la razón liberal, 1851-1854. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, (pp. 67-114). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- Gaviria, A. (2010). Cambio social en Colombia durante la segunda mitad del siglo XX. En *Documentos CEDE* (N.º 007714; Documentos CEDE). Universidad de los Andes - CEDE. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/col/000089/007714.html>
- Goldstein, D. (2014). *The teacher wars: A history of America's most embattled profession*. Nueva York: Random House.
- González, J. E. (2005). *Educación, cultura y política en los Estados Unidos de Colombia, 1863-1886*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Graffe, G., & Orrego, G. (2013). El texto escolar colombiano y las políticas educativas durante el siglo XX. *Itinerario Educativo*, 27(62), 91-113. <https://doi.org/10.21500/01212753.1499>
- Groot, J. M. (1953). *Historia eclesiástica y civil de Nueva Granada*. Bogotá: ABC.
- Gutiérrez Ardila, D. (2018). Una paz plagada de guerras, 1863-1859. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, (pp. 153-194). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Hanushek, E. A.; Peterson, P. & Woessman, L. (2013). *Endangering prosperity: A global view of the American school*. Washington: Brookings Institution Press.
- Harari, Y. N. (2018). *21 lessons for the 21st century* (First edition). Nueva York: Spiegel & Grau.
- Heckman, J. J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *LIFE CYCLES*, 312, 3.
- Helg, A. (1989a). La educación en Colombia. 1946-1957. En *Nueva Historia de Colombia*, (pp- 111-134). Bogotá: Editorial Planeta.
- Helg, A. (1989b). La educación en Colombia. 1958-1989. En *Nueva Historia de Colombia*, 135-158. Bogotá: Editorial Planeta.
- Hendren, N., & Sprung-Keyser, B. (2020). A Unified Welfare Analysis of Government Policies*. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(3), 1209-1318. <https://doi.org/10.1093/qje/qjaa006>
- Herrera, M. C. (2014). Educación femenina e inclusión social em Colombia a través del siglo XX. *EDUCAÇÃO E FILOSOFIA*, 28(n. ESP), 181-199.
- Hsieh, C. T., Hurst, E., Jones, C. I., & Klenow, P. J. (2019). The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, 87(5), 1439-1474. <https://doi.org/10.3982/ECTA11427>
- Jaramillo Uribe, J. (1962). Bentham y los utilitaristas colombianos del siglo XIX. *Ideas y Valores*, 4(13), 11-28. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/28693>

- Jaramillo Uribe, J. (1980). Decreto orgánico instrucción pública nov. 1/1870. *Revista Colombiana De Educación*, (5). Recuperado de <https://doi.org/10.17227/01203916.5024>.
- Jaramillo Uribe, J. (1989). La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946. En *Nueva Historia de Colombia*, 87-119. Bogotá: Editorial Planeta.
- Jaramillo Uribe, J. (2001). *El pensamiento colombiano en el Siglo XIX*. Uniandes, -CESO.
- Jerrim, J., Chmielewski, A. K., & Parker, P. (2015). Socioeconomic inequality in access to high-status colleges: A cross-country comparison. *Research in Social Stratification and Mobility*, 42, 20-32.
- Kuhfeld, M., Soland, J., Tarasawa, B., Johnson, A., Ruzek, E., & Liu, J. (2020). Projecting the potential impacts of COVID-19 school closures on academic achievement. *Educational Researcher*. <https://doi.org/10.26300/CDRV-YW05>
- Kwiek, M. (2016). The European Research Elite: A Cross-national Study of Highly Productive Academics in 11 Countries. *Higher Education*, 71(3), 379-397.
- Laaaj, R., Moya, A., & Sánchez, F. (2018). Equality of Opportunity and Human Capital Accumulation: Motivational Effect of a Nationwide Scholarship in Colombia. En *Instname: Universidad de los Andes*. Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE. Recuperado de <https://repositorio.uniandes.edu.co/handle/1992/41025>
- Loaiza, G. (2007). El maestro de escuela o el ideal liberal de ciudadano en la reforma educativa de 1870. Scielo, (34). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172007000200004
- Londoño-Vega, P. (2002). *Religion, culture, and society in Colombia. Medellín and Antioquia 1850-1930*. New York: Oxford University Press.
- Londoño, R., Sáenz, J., Lanziano, C., Castro, B., Ariza, V., & Aguirre, M. (2011). *Perfiles de los docentes del sector público de Bogotá*. Bogotá: IDEP.
- Londoño-Vélez, J. (2016). *Diversity and redistributive preferences: Evidence from a quasi-experiment in Colombia*. Available at SSRN 2865932.
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2020). Upstream and Downstream Impacts of College Merit-Based Financial Aid for Low-Income Students: Ser Pilo Paga in Colombia. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 193-227. <https://doi.org/10.1257/pol.20180131>

- Londoño-Vega, P. (2002). *Religion, culture, and society in Colombia: Medellín and Antioquia, 1850-1930*. Oxford: Clarendon Press - Oxford University Press.
- López, C. (2016). ¿Y los no tan pilos o no tan pobres? ¿De malas? *Semana*. Recuperado de <https://www.semana.com/educacion/articulo/claudia-lopez-critica-el-programa-de-ser-pilo-paga/465643/>
- López Restrepo, A. (1994). El cambio de modelo de desarrollo de la economía colombiana. *Análisis Político*, (21), 14-36. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/75586>
- Loy, J. M. (1982). Los ignorantistas y las escuelas. La oposición a la reforma educativa durante la Federación Colombiana. Conferencia presentada en la “Convención Anual de Asociación Americana de Historia”, en Boston, Massachusetts.
- Loy, J. M. (1971). Primary Education during the Colombian Federation: The School Reform of 1870. *The Hispanic American Historical Review*, 51(2), 275-294. <https://doi.org/10.2307/2512476>
- Loy, J. M. (1979). La educación primaria durante el federalismo: la reforma escolar de 1870. *Revista Colombiana de Educación*, (3). Recuperado de <https://doi.org/10.17227/01203916.4989>
- Loy, J. M. (1982). *Los ignorantistas y las escuelas. La oposición a la reforma educativa durante la Federación Colombiana*. Conferencia presentada en la “Convención Anual de Asociación Americana de Historia”, en diciembre de 1970, en Boston, Massachusetts.
- Martínez, G. M. E. (2004). La educación en la Colombia liberal de los años 30 y 40: la trascendente contribución del exilio español consecuencia de la Guerra Civil 1936-1939. *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, 4(Ejemplar dedicado a: españoles en América Latina), 9-30.
- Martínez, M. (2004). La educación en la Colombia liberal de los años 30 y 40: la trascendente contribución del exilio español consecuencia de la Guerra Civil 1936-1939. *Migraciones & Exilios: Cuadernos de la Asociación para el estudio de los exilios y migraciones ibéricos contemporáneos*, 4, 9-30.
- Mayorga, H. J. M., & Ortiz, V. J. (2020). Segregación e inequidad en el acceso a servicios de educación, cultura y recreación en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 29(1), 171-189.

- McKinsey & Company. (2020). COVID-19 and student learning in the United States: The hurt could last a lifetime. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/covid-19-and-student-learning-in-the-united-states-the-hurt-could-last-a-lifetime>
- Meisel, A. (2020). *Relatos de movilidad y educación: nueve casos en el Caribe colombiano*. Barranquilla: Universidad del Norte.
- Melo, J. O. Colombia es un tema. Recuperado de http://www.jorgeorlandomelo.com/ti_elfin.html
- Melo, J. O. (2010). La historia de Henao y Arrubla: tolerancia, republicanism y conservatismo. En Carlos Rincón, Sarah de Mojica y Liliana Gómez (Coords.), *Entre el olvido y el recuerdo: íconos, lugares de memoria y cánones de la historia y la literatura en Colombia* (pp. 215-238). Bogotá: Universidad Pontificia Javeriana.
- Melo, J. O. (1989). Arciniegas vs. Kalmanovitz: una polémica mal planteada. *El Tiempo*.
- Meneses, L. A. A. (2009). Católicos y patriotas: representaciones sobre las virtudes del ciudadano colombiano durante los primeros dos siglos de vida republicana. *Historia Caribe*, 5(15), Article 15. Recuperado de http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Historia_Caribe/article/view/94
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2020a). *MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA POR DEPARTAMENTO*. Recuperado de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2020b). *MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA POR DEPARTAMENTO*. Recuperado de https://www.datos.gov.co/Educaci-n/MEN_ESTADISTICAS_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA/ji8i-4anb
- Misión internacional de Sabios (2019). *Propuestas de la Misión Internacional de Sabios*. Vicepresidencia de la República y Ministerio de Ciencia
- Mora, A. F. (2016). *La seudorrevolución educativa : desigualdades, capitalismo y control en la educación superior en Colombia*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

- Mosquera Mesa, R. (1989). Universidad y democracia. *Revista Universidad Nacional*, 20, 2-5.
- Mosquera, J. (30 de abril de 1872). Instrucción pública. *El Tradicionista*, Bogotá, 1(26), 206.
- Murillo, F. J., & Martínez-Garrido, C. (2017). Estimación de la magnitud de la segregación escolar en América Latina. *magis, Revista Internacional de Investigación en Educación*, 9(19), 11-30. doi: 10.11144/Javeriana.m9-19.emse
- Mousa, S. (2020). Building social cohesion between Christians and Muslims through soccer in post-ISIS Iraq. *Science*, 369(6505), 866-870.
- OCDE. (2001). *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OCDE. (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OCDE. (2012). *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.
- OCDE. (2015). *Starting Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing. www.oecd.org/publications/starting-strong-iv-9789264233515-en.htm.
- OCDE. (2013). *Revisión de políticas nacionales de educación: La educación superior en Colombia*. OECD Publishing.
- Ochoa Núñez, H. (1976). La mujer en el sistema educativo. En Melo, Stella. Participación de la mujer en el proceso de Educación Superior en Colombia. Recuperado de http://bdigital.unal.edu.co/41976/19/Cap03_Lamujerenelsistemaeducativo.pdf
- Ortega, V. P. (2014). Pedagogía crítica en Colombia: un estudio en la escuela de sectores populares. *Sophia*, 10, 219-32.
- Ortiz, M. L. J. (2005). *Cruzada religiosa y guerra civil en Antioquia, 1870-1880*. (Tesis de grado, Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia). Recuperado de: <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/10516>
- Ortiz, M. L. J. (2008). Antioquia durante la federación, 1850-1885. *Anuario de Historia Regional de las Fronteras*, 13(1). Recuperado de: <https://revistas.uis.edu.co/index.php/anuariohistoria/article/view/109>
- Ortiz, M. L. J. (2010). *Obispos, clérigos y fieles en pie de guerra Antioquia 1870-1880*. Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

- Ortiz Mesa, L. J. (2018). De la paz que perdieron los radicales a la paz científica, 1876-1885. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, (pp. 195-238). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Palacios, M. (1983). *El café en Colombia, 1850-1970: Una historia económica, social y política*. Ciudad de México: El Colegio de México-El Ancora Editores.
- Parra, L. (2014). La recepción de Bentham en la Nueva Granada. *Tiempo y economía* 1, 39-59.
- Patiño, E. (2017). ¿Se rajan las universidades costeñas en calidad educativa? Contexto. Recuperado de <https://contextomedia.com/se-rajan-las-universidades-costenas-en-calidad-educativa/>
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. The World Bank.
- Posselt, J. R., & Grodsky, E. (2017). Graduate Education and Social Stratification. *Annual Review of Sociology*, 43, 353-378.
- Prado Arellano, L. E. (2018). La paz conservadora, 1841-1849. En *Paz en la República. Colombia, siglo XIX*, 29-66. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Piñeres, J. D. (2011). Aproximaciones al primer debate sobre Bentham en Colombia: Concepciones antropológicas, disputas educativas, aspiraciones nacionales. *Revista de Estudios Sociales*, 39, 11-23.
- Quiroz, G. A., & Gómez, M. R. (1992). *La Escuela Normal en el Estado de Antioquia durante la Reforma Instruccionista (1870-1876)* (Tesis de maestría, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia).
- Ramírez Cleves, G. (2009). Los artículos sobre libertad de imprenta de Bentham y Miguel Antonio Caro: divergencias y eventuales correspondencias. *Revista Derecho del Estado*, 22, 159-182.
- Ramírez, M. T., & Téllez, J. (2007). La educación primaria y secundaria durante el siglo XX. En *Economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo* (pp. 459-515). Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Renan, S. (1989). La educación en Colombia. 1880-1930. En Álvaro Tirado Mejía (Coord.) *Nueva Historia de Colombia*, (pp. 61-86). Bogotá: Editorial Planeta.
- Roca, A. M., & Granger, A. (2019). ¿Atrapados en la periferia? brechas de calidad en la educación en Colombia: Pruebas Saber 11 (2000-2018) (Inf. Téc. n. 36). Barranquilla: Universidad del Norte.

- Rao, G. (2019). Familiarity does not breed contempt: Generosity, discrimination, and diversity in Delhi schools. *American Economic Review*, 109(3), 774-809.
- Roemer, J. E. (1998). Igualdad de oportunidades. *Isegoría*, 18, 71-87.
- Sacerdote, B. (2011). Peer effects in education: How might they work, how big are they and how much do we know thus far? En *Handbook of the economics of education* (3) (pp. 249-277). Amsterdam: Elsevier.
- Safford, F. (1972). Social Aspects of Politics in Nineteenth-Century Spanish America: New Granada, 1825-1850. *Journal of Social History* 5(3), 344-70.
- Saldarriaga, V. O. (2001). La apropiación de la pedagogía pestalociana en Colombia, 1845-1930. *Memoria y sociedad*, 5(9), 45-59.
- Sánchez, A. M., & Otero, A. (2012). *Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia*. Reportes del emisor (154).
- Sandel, M. (2020). *The Tyranny of Merit*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Señal Memoria (RTVC). 2017. *Discurso de Alberto Lleras Camargo*. Recuperado de <https://www.senalmemoria.co/timeline/alberto-lleras-camargo-el-frente-nacional>
- Silva, R. (1989). La educación en Colombia. 1880-1930. En *Nueva Historia de Colombia*, (pp. 61-86). Bogotá: Editorial Planeta.
- Silva, L., & Orozco, E. (2013). "Tendencias de las políticas públicas en materia de educación superior. En *La educación superior: retos y perspectivas*, (pp. 31-78). Bogotá: Universidad de los Andes, Colombia.
- Tirado, Á. (1989). López Pumarejo: la Revolución en Marcha. En *Nueva Historia de Colombia*, (pp. 305-348). Bogotá: Editorial Planeta.
- Torrejano-Vargas, R. (2014). La educación que merecemos no es la educación que tenemos: el problema de la falta de calidad en la educación básica y secundaria en Colombia 1903-1933. *Jangwa Pana*, 14, 59-74.
- Torrejano-Vargas, R. (2013). Los pilares de la política pública educativa durante el siglo XIX: 1810-1899. *Revista Viaiuris*, 14, 151-163.
- Trujillo, R. (2011). La revolución en marcha y la polarización de la sociedad. En *Historia de Colombia contemporánea: 1920-2010*, (pp. 57-84). Bogotá: Universidad de los Andes.
- UNESCO. (2000). *World Education Forum: The Dakar Framework for Action: Education for All – Meeting our Collective Commitments*. UNESCO. Recuperado de unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147e.pdf

- UNICEF. (2001). *The State of the World's Children 2001: Early Childhood*. UNICEF. Recuperado de www.unicef.org/publications/files/pub_sowc01_en.pdf
- Uribe, R. (2009). *Las leyes del libro en Colombia. Antecedentes e impactos en el sector editorial y gráfico*. Bogotá: CERLALC (Centro regional para el fomento del libro en América Latina, El Caribe, España y Portugal).
- Vahos Vega, L. A. (1999). La reforma educativa de 1893: epílogo de una estrategia. En *Historia de la educación en Bogotá. Tomo I. Serie Investigación IDEP*. (pp. 217-236).
- Vanegas Beltrán, M. (2018). Reformas educativas y proyecto de modernización en Colombia: entre discursos y resultados, 1900-1950. *Saber, Ciencia y Libertad*, 13(2), 269-283.
- Villegas, B.L. J. (1991). *Aspectos de la educación en Antioquia durante el gobierno de Pedro Justo Berrío 1864-1873*. Medellín Colombia: Secretaría de Educación y Cultura.
- Wasserman, M. (2021). *La educación en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Zuluaga, O. L. (1988). Escuelas y colegios durante el siglo XIX. En Jorge O. Melo (Dir.), *Historia de Antioquia* (pp. 355-362). Colombia.

• DOCUMENTOS 1

ETNORREPARACIONES: la justicia colectiva étnica y la reparación a pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Yukyan Lam

2011

• DOCUMENTOS 2

LA CONSULTA PREVIA: DILEMAS Y SOLUCIONES. Lecciones del proceso de construcción del decreto de reparación y restitución de tierras para pueblos indígenas en Colombia

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Natalia Orduz Salinas

2012

• DOCUMENTOS 3

***LA ADICCIÓN PUNITIVA:
La desproporción de leyes de drogas en América Latina***

Publicación digital e impresa

Rodrigo Uprimny, Diana Esther Guzmán, Jorge Parra Norato

2012

• DOCUMENTOS 4

***ORDEN PÚBLICO Y PERFILES RACIALES:
experiencias de afrocolombianos con la policía en Cali***

Publicación digital e impresa

Yukyan Lam, Camilo Ávila

2013

• DOCUMENTOS 5

***INSTITUCIONES Y NARCOTRÁFICO:
la geografía judicial de los delitos de drogas en Colombia***

Publicación digital

Mauricio García Villegas, Jose Rafael Espinosa Restrepo,

Felipe Jiménez Ángel

2013

• DOCUMENTOS 6

ENTRE ESTEREOTIPOS: Trayectorias laborales de mujeres y hombres en Colombia

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Annika Dalén

2013

• DOCUMENTOS 7

***LA DISCRIMINACIÓN RACIAL EN EL TRABAJO:
Un estudio experimental en Bogotá***

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Juan Camilo Cárdenas C.,

Juan David Oviedo M., Sebastián Villamizar S.

2013

• DOCUMENTOS 8

LA REGULACIÓN DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN COLOMBIA

Publicación digital
Annika Dalén, Diana Esther Guzmán, Paola Molano
2013

• DOCUMENTOS 9

ACOSO LABORAL

Publicación digital
Diana Guzmán, Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 10

ACCESO A LA JUSTICIA: Mujeres, conflicto armado y justicia

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 11

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESPENALIZACIÓN PARCIAL DEL ABORTO

Publicación digital e impresa
Annika Dalén
2013

• DOCUMENTOS 12

RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y ENFOQUE DE GÉNERO

Publicación digital e impresa
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro
2013

• DOCUMENTOS 13

RAZA Y VIVIENDA EN COLOMBIA: la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades

Publicación digital e impresa
María José Álvarez Rivadulla, César Rodríguez Garavito, Sebastián Villamizar Santamaría, Natalia Duarte
2013

• DOCUMENTOS 14

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES Y PARTIDOS. Posibilidades a partir de la reforma política de 2011.

Publicación digital
Diana Esther Guzmán Rodríguez, Sylvia Prieto Dávila
2013

• DOCUMENTOS 15

BANCADA DE MUJERES DEL CONGRESO: una historia por contar

Publicación digital
Sylvia Cristina Prieto Dávila, Diana Guzmán Rodríguez
2013

• DOCUMENTOS 16

OBLIGACIONES CRUZADAS: Políticas de drogas y derechos humanos

Publicación digital

Diana Guzmán, Jorge Parra, Rodrigo Uprimny
2013

• DOCUMENTOS 17

GUÍA PARA IMPLEMENTAR DECISIONES SOBRE DERECHOS SOCIALES

Estrategias para los jueces, funcionarios y activistas

Publicación digital e impresa

César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman
2014

• DOCUMENTOS 18

***VIGILANCIA DE LAS COMUNICACIONES EN COLOMBIA
El abismo entre la capacidad tecnológica y los controles legales***

Publicación digital e impresa

Carlos Cortés Castillo
2014

• DOCUMENTOS 19

NO INTERRUMPIR EL DERECHO

Facultades de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de IVE

Publicación digital

Nina Chaparro González, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 20

***DATOS PERSONALES EN INFORMACIÓN PÚBLICA:
oscuridad en lo privado y luz en lo público***

Publicación digital e impresa

Vivian Newman
2015

• DOCUMENTOS 21

REQUISAS, ¿A DISCRECIÓN?

Una tensión entre seguridad e intimidad

Publicación digital e impresa

Sebastián Lalinde Ordóñez
2015

• DOCUMENTOS 22

FORMACIÓN EN VIOLENCIA SEXUAL EN EL CONFLICTO ARMADO: una propuesta metodológica para funcionarios

Publicación digital

Silvia Rojas Castro, Annika Dalén
2015

• DOCUMENTOS 23

CASAS DE JUSTICIA:

una buena idea mal administrada

Publicación digital

Equipo de investigación: Mauricio García Villegas,
Jose Rafael Espinosa Restrepo, Sebastián Lalinde Ordóñez,
Lina Arroyave Velásquez, Carolina Villadiego Burbano
2015

• DOCUMENTOS 24

LOS REMEDIOS QUE DA EL DERECHO.

El papel del juez constitucional cuando la interrupción del embarazo no se garantiza

Publicación digital

Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 25

EL EJERCICIO DE LA INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO EN EL MARCO DEL CONFLICTO ARMADO

Publicación digital

Margarita Martínez Osorio, Annika Dalén,
Diana Esther Guzmán, Nina Chaparro González
2015

• DOCUMENTOS 26

CUIDADOS PALIATIVOS:

abordaje de la atención en salud desde un enfoque de derechos humanos

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana
2016

• DOCUMENTOS 27

SARAYAKU ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS:

justicia para el pueblo del Medio Día y su selva viviente

Publicación digital e impresa

Mario Melo Cevallos
2016

• DOCUMENTOS 28 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LOS TERRITORIOS DE LA PAZ.

La construcción del estado local en Colombia

Publicación digital e impresa

Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Javier Revelo Rebolledo, Jose R. Espinosa Restrepo,
Natalia Duarte Mayorga
2016

• DOCUMENTOS 29 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

NEGOCIANDO DESDE LOS MÁRGENES:
la participación política de las mujeres en los procesos de paz en Colombia (1982-2016)

Publicación digital e impresa
Nina Chaparro González, Margarita Martínez Osorio
2016

• DOCUMENTOS 30 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

LA PAZ AMBIENTAL:
retos y propuestas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
César Rodríguez Garavito, Diana Rodríguez Franco,
Helena Durán Crane
2016

• DOCUMENTOS 31 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

**ACCESO A LOS ARCHIVOS DE INTELIGENCIA
Y CONTRAINTELIGENCIA EN EL MARCO DEL POSACUERDO**

Publicación digital e impresa
Ana María Ramírez Mourraille, María Paula Ángel Arango,
Mauricio Albarracín Caballero, Rodrigo Uprimny Yepes,
Vivian Newman Pont
2017

• DOCUMENTOS 32

JUSTICIA TRANSICIONAL Y ACCIÓN SIN DAÑO
Una reflexión desde el proceso de restitución de tierras

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime, Olga del Pilar Vásquez Cruz
2017

• DOCUMENTOS 33

SIN REGLAS NI CONTROLES
Regulación de la publicidad de alimentos y bebidas dirigida a menores de edad

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo Peralta
2017

• DOCUMENTOS 34

ACADEMIA Y CIUDADANÍA
Profesores universitarios cumpliendo y violando normas

Publicación digital e impresa
Mauricio García Villegas, Nicolás Torres Echeverry,
Andrea Ramírez Pisco, Juan Camilo Cárdenas Campo
2017

• DOCUMENTOS 35 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

ESTRATEGIAS PARA UNA REFORMA RURAL TRANSICIONAL

Publicación digital e impresa
Nelson Camilo Sánchez León
2017

• DOCUMENTOS 36 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

SISTEMA DE JUSTICIA TERRITORIAL PARA LA PAZ

Publicación digital e impresa
Carolina Villadiego Burbano, Sebastián Lalinde Ordóñez
2017

• DOCUMENTOS 37

DELITOS DE DROGAS Y SOBREDOSIS CARCELARIA EN COLOMBIA

Publicación digital e impresa
Rodrigo Uprimny Yepes, Sergio Chaparro Hernández,
Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 38 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

COCA, INSTITUCIONES Y DESARROLLO

Los retos de los municipios productores en el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández, Luis Felipe Cruz Olivera
2017

• DOCUMENTOS 39 IDEAS PARA CONSTRUIR LA PAZ

RESTITUCIÓN DE TIERRAS, POLÍTICA DE VIVIENDA Y PROYECTOS PRODUCTIVOS

Ideas para el posacuerdo

Publicación digital e impresa
Aura Patricia Bolívar Jaime, Angie Paola Botero Giraldo,
Laura Gabriela Gutiérrez Baquero
2017

• DOCUMENTOS 40

CÁRCEL O MUERTE

El secreto profesional como garantía fundamental en casos de aborto

Publicación digital
Ana Jimena Bautista Revelo, Anna Joseph,
Margarita Martínez Osorio
2017

• DOCUMENTOS 41

SOBREDOSIS CARCELARIA Y POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

Publicación digital e impresa
Sergio Chaparro Hernández, Catalina Pérez Correa
2017

• DOCUMENTOS 42

SOBREPESO Y CONTRAPESOS

La autorregulación de la industria no es suficiente para proteger a los menores de edad

Publicación digital e impresa

Valentina Rozo Ángel

2017

• DOCUMENTOS 43

VÍCTIMAS Y PRENSA DESPUÉS DE LA GUERRA

Tensiones entre intimidad, verdad histórica y libertad de expresión

Publicación digital e impresa

Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango,

María Ximena Dávila Contreras

2018

• DOCUMENTOS 44

LO QUE NO DEBE SER CONTADO

Tensiones entre el derecho a la intimidad y el acceso a la información en casos de interrupción voluntaria del embarazo

Publicación digital

Nina Chaparro González, Diana Esther Guzmán,

Silvia Rojas Castro

2018

• DOCUMENTOS 45

POSCONFLICTO Y VIOLENCIA SEXUAL

La garantía de la interrupción voluntaria del embarazo en los municipios priorizados para la paz

Publicación digital e impresa

Ana Jimena Bautista Revelo, Blanca Capacho Niño,

Margarita Martínez Osorio

2018

• DOCUMENTOS 46

UN CAMINO TRUNCADO:

Los derechos sexuales y reproductivos en Montes de María

Publicación digital e impresa

María Ximena Dávila, Margarita Martínez,

Nina Chaparro

2018

• DOCUMENTOS 47

ETIQUETAS SIN DERECHOS

Etiquetado de productos comestibles: un análisis desde los derechos humanos

Publicación digital e impresa
Diana Guarnizo, Ana María Narváez
2019

• DOCUMENTOS 48

RENDICIÓN DE CUENTAS DE GOOGLE Y

OTROS NEGOCIOS EN COLOMBIA:

la protección de datos personales en la era digital

Publicación digital e impresa
Vivian Newman Pont, María Paula Ángel Arango
2019

• DOCUMENTOS 49

ELOGIO A LA BULLA:

Protesta y democracia en Colombia

Publicación digital e impresa
Sebastián Lalinde Ordóñez
2019

• DOCUMENTOS 50

LOS TERCEROS COMPLEJOS:

la competencia limitada de la JEP

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski, Alejandro Jiménez Ospina,
Hobeth Martínez Carrillo, Daniel Marín López
2019

• DOCUMENTOS 51

DIME DÓNDE ESTUDIAS Y TE DIRÉ QUÉ COMES:

Oferta y publicidad en tiendas escolares de Bogotá

Publicación digital e impresa
Valentina Roza Ángel
2019

• DOCUMENTOS 52

LOS CAMINOS DE DOLOR:

Acceso a cuidados paliativos y tratamiento por consumo de heroína en Colombia

Publicación digital e impresa
Isabel Pereira, Lucía Ramírez
2019

• DOCUMENTOS 53

**LOS SEGUNDOS OCUPANTES EN EL PROCESO
DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS:**

Reto a la reparación con vocación transformadora

Publicación digital e impresa
Hobeth Martínez Carrillo
2019

• DOCUMENTOS 54

CANNABIS EN LATINOAMÉRICA:

La ola verde y los retos hacia la regulación

Publicación digital e impresa
Alejandro Corda, Ernesto Cortés,
Diego Piñol Arriagada
2020

• DOCUMENTOS 55

**ACCESO, PROMOCIÓN Y PERMANENCIA DE NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES EN EL SISTEMA
EDUCATIVO COLOMBIANO:**

Avances, retos y recomendaciones

Publicación digital e impresa
Silvia Ruiz Mancera, Lucía Ramírez Bolívar,
Valentina Rozo Ángel
2020

• DOCUMENTOS 56

ENTRE LA BATA Y LA TOGA:

***El rol de los tribunales de ética médica en la
garantía de los derechos sexuales y reproductivos***

Publicación digital e impresa
María Ximena Dávila, Nina Chaparro
2020

• DOCUMENTOS 57

**LA IMAGINACIÓN MORAL
EN EL TRÁNSITO HACIA LA PAZ**

Publicación digital e impresa
Ivonne Elena Díaz García
2020

• DOCUMENTOS 58

FESTÍN DE DATOS

Empresas y datos personales en América Latina

Publicación digital e impresa
Coordinadores académicos: Vivian Newman Pont,
Juan Carlos Upegui, Daniel Ospina-Celis
2020

• DOCUMENTOS 59

CATASTRO PARA LA PAZ

Tensiones, problemas, posibilidades

Publicación digital e impresa
Felipe León, Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 60

¿RESTITUCIÓN DE PAPEL?

Notas sobre el cumplimiento del posfallo

Publicación digital
Cheryl Morris Rada, Ana Jimena Bautista Revelo,
Juana Dávila Sáenz
2020

• DOCUMENTOS 61

¿A QUIÉNES SANCIONAR?

***Máximos responsables y participación
determinante en la Jurisdicción Especial
para la Paz***

Publicación digital e impresa
Sabine Michalowski, Michael Cruz Rodríguez,
Hobeth Martínez Carrillo
2020

• DOCUMENTOS 62

DISCRIMINACIÓN DE GÉNERO EN EL FÚTBOL

***Construir una caja de herramientas para una
igualdad de género en el juego bonito***

Publicación digital e impresa
Rachel Davidson Raycraft, Rebecca Robinson,
Jolena Zabel
2020

• DOCUMENTOS 63

LOS PUEBLOS ÉTNICOS DE COLOMBIA

***Derechos territoriales y reparaciones. Módulo
de formación para procuradores y servidores del
Ministerio Público***

Publicación digital e impresa
María Paula Tostón Sarmiento
2020

• DOCUMENTOS 64

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SECTOR
EXTRACTIVO EN COLOMBIA**

Publicación digital e impresa
Fabio E. Velásquez
2021

• DOCUMENTOS 65

LA GUERRA EN MOVIMIENTO

Tomas guerrilleras y crímenes de guerra en la ejecución del plan estratégico de las FARC-EP en el Tolima (1993-2002)

Publicación digital e impresa

Juana Dávila Sáenz, Felipe León, Bibiana Ramírez,
Ricardo Cruz y Juan Diego Restrepo
2021

• DOCUMENTOS 66

OMISIONES QUE MATAN

Estándares en seguridad vehicular y calidad del aire, su impacto en los derechos humanos

Publicación digital e impresa

Paula Angarita Tovar, Johnnatan García;
Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 67 DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

TERRITORIO WAYÚU: ENTRE DISTANCIAS Y AUSENCIAS.

Pobreza alimentaria, malnutrición y acceso a agua potable en los entornos escolares de Uribia

Publicación digital e impresa

Julián Gutiérrez-Martínez, Ana María Narváez Olaya,
Johnnatan García Ruiz, Diana Guarnizo Peralta
2021

• DOCUMENTOS 68 DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

MUJERES, CALLE Y PROHIBICIÓN:

Cuidado y violencia a los dos lados del Otún

Publicación digital e impresa

Isabel Pereira Arana, María Ximena Dávila Contreras,
Mariana Escobar Roldán, David Filomena Velandia,
Angélica Jiménez Izquierdo, Hugo Castro Cortes
2021

• DOCUMENTOS 69 DERECHOS HUMANOS POR LA IGUALDAD SOCIOECONÓMICA

LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS.

Una mirada desde la justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá

Publicación digital e impresa

Diana León Torres, Sebastián Rubiano,
Vanessa Daza Castillo
2021

Educación y clases sociales en Colombia: un estudio sobre apartheid educativo

La educación en Colombia está fuertemente sesgada por la clase social. En términos generales, los hijos de los padres de clase alta estudian en colegios que ofrecen una educación de buena calidad, mientras que los hijos de padres de clase baja y media baja estudian en colegios que ofrecen una educación de menor calidad y, en algunos casos, sobre todo cuando se trata de campesinos, de una calidad deficiente. Hay excepciones, claro, y también algunos intentos de política pública que procuran remediar esta situación. Pero, en términos globales, esta separación existe y equivale a una situación de segregación que aquí denominamos apartheid educativo.

En este libro se estudia esta segregación no solo en lo que se relaciona con su descripción actual, sino también con su origen histórico. Con respecto a esto último, se analizan las tensiones políticas y religiosas que, a lo largo de la historia de Colombia, impidieron el buen desarrollo de la educación pública. Fueron tensiones que, en medio de debates muy abstractos e ideologizados, caldearon los ánimos de las partes involucradas, todo lo cual frustró los acuerdos básicos que se requerían para hacer avanzar los proyectos educativos. En relación con la descripción fáctica, el libro presenta las cifras y los análisis cuantitativos que muestran cómo, desde la primera infancia y hasta la educación universitaria, se consolida un sistema de segregación en el que los estudiantes reciben un tipo de educación de calidad diferente, según la clase social a la que pertenecen.

La clase política colombiana y la sociedad misma han terminado normalizando esta anomalía, e incluso viendo en ello una fatalidad histórica frente a la cual nada se puede hacer. En este libro, por el contrario, se defiende la necesidad de emprender un gran proyecto educativo que remedie los efectos nefastos, para el desarrollo y la democracia, del sistema de segregación que hoy tenemos.