

## Las fronteras de la escuela

# Fronteras históricas entre la escuela, el estado y la ciudadanía en Colombia

ALEJANDRO ÁLVAREZ GALLEGO  
Universidad Pedagógica Nacional.  
Grupo Historia de la Práctica Pedagógica

La escuela es una institución extraña. A lo largo de casi dos siglos ha servido para evangelizar, civilizar, higienizar, desarrollar y más recientemente para formar competencias ciudadanas y laborales. Ha pasado por el control de la Iglesia, del Estado y ahora se la disputan los organismos internacionales de cooperación para el desarrollo, la sociedad y el mercado. Ha sido atacada por unos y otros, siempre que no cumple con sus expectativas. En varios momentos ha sido blanco directo de guerras y luchas políticas; por décadas ha sido cuestionada e incluso deslegitimada; desde hace algún tiempo varios intelectuales y futurólogos presagian su desaparición definitiva. Sin embargo, ahí está, casi podríamos decir incólume. Aún se le siguen asignando funciones de altísimos grados de responsabilidad. Ella sigue allí esperando que se le voltee a mirar cuando en situaciones apremiantes se necesite su acción redentora.

Sería un contrasentido histórico decir que sigue siendo la misma, por supuesto que no. Se han transformado sustancialmente sus fronteras, esto es: los tiempos, los contenidos de lo que en ella se enseña, sus métodos, sus relaciones con el espacio, sus funciones e incluso sus actores. Sin embargo, aún la reconocemos con los mismos límites básicos que la constituyeron en la modernidad: la instrucción, la educación y la socialización, de niños y jóvenes, en un espacio particular, en grupos divididos por edades y con maestros que se las ingenian para cumplir con eso que todavía llaman encargo o misión.

Pues bien, creo que la función de un historiador es dejar ver, a propósito de un tema, los tiempos de larga duración por los que ha transcurrido y, si es posible, ayudar a escuchar las voces del pasado lo más fielmente posible. Eso es lo que intentaré hacer en esta oportunidad con ocasión del tema que tanto nos inquieta hoy: la educación para la ciudadanía.

La tesis que defenderé será la siguiente: La educación para la ciudadanía ha sido una constante en la escuela. Ha estado presente en ella a través de diferentes modos de ser de la sociedad. Describiremos brevemente cuatro grandes momentos:

Educar para la ciudadanía es civilizar  
Educar para la ciudadanía es higienizar.  
Educar para la ciudadanía es desarrollar.  
Educar para la ciudadanía es ser competente.

La escuela ha tenido una relación ambigua con dichas tareas, ambigüedad que proviene de la procedencia de dichos mandatos, en tanto que no se instalan en su interioridad, sino que son voces que la envuelven, que la bordean e intentan demarcarle unos límites externos que se sobreponen a sus límites internos. Los que llamamos límites internos serían aquellos que se han ido constituyendo y fluctuando en las dinámicas culturales de larga duración propias de la modernidad. Los límites externos son de mediana duración y están relacionados con los fines sociales que se le asignan en un momento determinado según sean las prioridades de cada configuración social.

Aquí nos metemos en la difícil tarea de establecer las relaciones entre el adentro y el afuera de la escuela. ¿Qué debe ser primero, una escuela que eduque en ciudadanía para que la sociedad sea democrática o una sociedad democrática que cree las condiciones para que la escuela forme ciudadanos? Esta podría ser una pregunta contemporánea, para el caso latinoamericano, pero así planteadas las cosas estaríamos frente a un sin salida lógica, como el del huevo y la gallina

Pero quizá el problema lo podamos desviar hacia otro lugar: ¿De quién depende la escuela?, ¿de quién son los niños?, ¿quién hace el encargo?, ¿quién la constituye?: ¿la iglesia, el Estado, los organismos internacionales de crédito, la sociedad, el mercado? En la respuesta a este interrogante, como lo veremos en el transcurso de la exposición, podría haber una salida a la encrucijada.

## **La relación escuela-ciudadanía bajo la forma Estado**

Históricamente la escuela ha sido una institución del estado moderno; surgió cuando le ganó a la Iglesia la potestad de educar a la población. Ahora bien, en nuestros países, a diferencia del primer mundo, ese Estado ha suplantado a la sociedad. Dada la diversidad cultural de nuestros pueblos, el proyecto republicano que lideró la independencia de las metrópolis se propuso homogenizarlos para emular los valores

y los modos de vida propios de las mismas metrópolis contra las que había luchado. El modelo de estado-nación que se constituyó en nuestros países sobredimensionó el papel de los estados sobre el de la nación, de manera que el primero se arrogó muchas de las funciones que en Europa y el mundo anglosajón habían asumido la nación (las familias, comunidades territoriales, gremios). La dispersión y fraccionamiento del territorio, la diversidad cultural, los grados de autonomía, económica y política de muchas regiones y la complejidad del mestizaje terminaron por hacer que el Estado la reemplazara.

Pues bien, durante los casi ciento cincuenta años de hegemonía del Estado la escuela se ha relacionado con la ciudadanía de tres maneras: en tanto civilizadora, en tanto higienizadora y como estrategia para el desarrollo.

## Educar es civilizar

El Estado asumió la hegemonía en medio de un abierto enfrentamiento con la Iglesia. Ésta, después de casi un siglo de resistencia (s. XIX) aceptó la potestad del Estado frente a la función educativa, pero desde entonces busca las formas, sutiles o abiertas de incidir en sus políticas y sobre todo en las orientaciones morales y filosóficas, además de que conserva el control de un porcentaje significativo de instituciones escolares.

Podríamos decir entonces que tanto el Estado como la Iglesia, con la hegemonía del primero, se propusieron utilizar la escuela como mecanismo civilizador. Ahora bien, para ello se requería crear una conciencia nacional en torno a la cual se articularan los valores judeocristiano y los principios del progreso por los cuales propugnaban las élites ilustradas.

Los catecismos políticos, los manuales de historia patria, geografía y cívica cumplían esta función. El pueblo era ignorante, pero de las pretensiones de las élites, es decir, no sabían qué significaba la patria ni los nuevos deberes y derechos republicanos. Por esa razón era necesario formarlo en sus principios y en sus fundamentos. La patria prácticamente había que inventarla.

La escuela tuvo originalmente su razón de ser allí, su función, estructura, rituales, orden, tiempo, jerarquías, obedecieron en una primera instancia a esa idea republicana de civilizar; ella debía “disipar las tinieblas de la ignorancia por medio de la luz de la civilización” y consolidar así los imaginarios sobre la idea de nación que portaba el proyecto ilustrado.

La magia de la escuela y su utilidad social ha sido la capacidad que tiene de ocultar la manera cómo se constituyen las verdades, los mitos y las representaciones sobre el mundo, esto es, su capacidad de inventar. En esta primera etapa tuvo que inventar la idea de nación, patria y civilización; tuvo que construirlas en la mente de las generaciones que pasaban por sus aulas. Las luchas políticas, culturales y

sociales subyacentes a esta invención fueron veladas magistralmente gracias a la acción de la escuela. Su papel era justamente ese, hacer aparecer como naturales, esenciales, existentes desde siempre los valores, las verdades y los principios que constituyen una identidad nacional. Su estructura pedagógica estaba diseñada para eso, en eso consistía su estrategia pedagógica, en producir efectos de verdad.

Escuchemos algunos ejemplos que nos permiten ilustrar la manera como operaba esta técnica, este mecanismo:

“En las Escuelas urbanas y rurales del Departamento habrá sabatinas el día 20 de julio, sobre Historia Patria, Instrucción Cívica (...). La solemnización de estos actos será oportuna y cuidadosamente reglamentada por los Inspectores Provinciales, quienes deberán tener en cuenta que aquellos no solo constituyen un estímulo para maestros y alumnos sino que envuelven como fin principal el avivar y robustecer el amor patrio en el corazón de la juventud (...). Las piezas literarias que hubiere de recitarse serán seleccionadas por el Inspector local y los Maestros, sin perder de vista que ellas deben ser educativas y enteramente ajenas a todo sentimiento extraño al genuino patriotismo. En consecuencia los programas de que se trata, deberán ser cortos y escogidos a fin de no fatigar al auditorio y cultivar al propio tiempo el gusto estético de los niños, llevando a su inteligencia ideas nobles y elevadas y a su corazón, generosos y delicados sentimientos. Importante es, así mismo, que se emplee el mayor cuidado en los ejercicios de declamación, a fin de realzar el éxito de la solemnidad (...). Al finalizar el acto público, la Directora de la Escuela urbana de niñas dará una breve conferencia sobre el tema <<Amor Patrio>>.”

“La vida y proezas de los libertadores, el carácter y hechos de los fundadores de la república, la sangrienta epopeya de sus triunfos y la dolorosa serie de sacrificios, consumado todo con la única y noble finalidad de construir sobre las sólidas bases del derecho la vida independiente de las nuevas nacionalidades americanas, puede y debe ser la introducción en este incesante trabajo de la formación cívica (...). De nada serviría la recitación memorística de una monótona cronología de hechos de armas; ningún significado entrañaría el conocimiento de una serie de acontecimientos escuetos y desarticulados, si al lado de ellos no se forma un criterio, se inculca y explica la razón social y política que los hizo aparecer y la relación de causalidad entre unos y otros. Es necesario hacer comprender a los hombres nuevos en qué consisten las garantías emanadas del régimen democrático en comparación con el estado de sujeción en que viven o vivían los hombres de otros países; y es necesario, también, que ellos sepan que esta libertad es fruto de largo y cruento sacrificio y que el mejor tributo de admiración que podemos rendir a los creadores de la libertad nacional es la conservación y perfeccionamiento de las instituciones que rigen la República en toda su integridad y pureza.”

De manera pues que la historia nacional es una historia de héroes y epopeyas, construida por el Estado desde la escuela en el siglo XIX y reconfigurada por los populismos y los reformistas sociales de las décadas del 30 y 40 del siglo XX. Fue el Estado quien se atribuyó el deber de velar por los “intereses nacionales”, a veces

por encima de las demandas sociales. Los Estados-nación de los países del norte se construyeron sobre una tradición social más liberal, fundada en el individuo, dado que el proceso de aculturación de las nacionalidades diversas había sido mucho más intenso. El colonialismo español convivió con culturas muy fuertes, con proyectos sociales que no reconocieron la escuela como una necesidad. Sería interesante una historia de las resistencias a la escuela, partiendo de ese supuesto.

La verticalidad y centralidad de las acciones del Estado durante el siglo XX tal vez se explica justamente por estas resistencias. Veamos algunos testimonios:

“Varios niños se han retirado de la Escuela en el curso del año (...). La asistencia impuntual depende, casi del todo, de la negligencia de los padres de familia (...). Los padres no siempre piensan en la gravedad de sus obligaciones ni en que lo mejor que pueden dar a sus hijos es una buena educación y que ésta está antes que la instrucción; no piensan en que lo primero en la educación es doblegar la voluntad del niño bajo un régimen firme, para que más tarde se someta su voluntad al régimen de la razón y no sea llevado por sus pasiones.”

“Son constantes y repetidísimos los denuncios que a este Despacho llegan, enviados por los señores Directores de Escuela, del rápido decrecimiento que va habiendo en la asistencia de niños a las Escuelas primarias, de tal manera, que algunas, á que concurrían antes ochenta, hoy apenas cuentan diez o doce alumnos. Este es uno de los males más graves que hay en el Estado, la indiferencia que va siendo crónica, y que es tanto más grave y alarmante, cuanto que no es mal administrativo, sino mal social, y (...) los males sociales son terribles, devastadores, producen una intoxicación que rápidamente se propaga y que todo lo destruye. Afortunadamente en el Decreto ejecutivo, número 333 del Estado, encuentra usted ya determinado lo que debe hacerse en el presente caso; y en el artículo 211 del Decreto Orgánico halla la facultad amplia, y aun el deber de hacer <<a fuerza de severidad>> que la práctica de las disposiciones legales sobre Instrucción pública se convierta en hábitos inherentes a la práctica del sistema republicano (...). En este conflicto, cuando la indiferencia social tiende ya la soga matadora al cuello de nuestra Patria, ella exige de nosotros imperiosamente energía y abnegación, para que podamos volver con creces el tesoro que nos ha confiado, que es nada menos que su porvenir. Usted debe, con esta rigidez, imponer multas a todo empleado que no cumpla con su deber, y dar cuenta para la exención de tales multas; y sobre todo, debe no desmayar en el camino de la severidad, aun cuando ellas no se hagan efectivas, pues así deslindaremos la esfera de nuestra responsabilidad, y la sociedad conocerá quienes son los culpables de la decadencia de la Instrucción primaria”

Para cumplir con esa misión se fue configurando un aparato muy sofisticado de inspectores, directores, juntas de vigilancia, en fin, así como un cuerpo de normas que también se fue haciendo cada vez más intrincado y complejo. Muchas de estas normas obedecían incluso a coyunturas regionales. Algunas de ellas, como la que veremos enseguida, nos ilustra muy bien el papel que jugaba la escuela en la formación de valores que contrarrestaran los conflictos sociales y políticos que por demás abundaban, dadas la forma voraz como se configuró el capitalismo en el país.

“El gobernador del departamento, en uso de sus atribuciones, y considerando: a) Que la situación actual de la provincia de Occidente (Zona esmeraldera) es de una gran exaltación de los ánimos, motivada por la lucha de las pasiones políticas, especialmente agitadas en esa sección del país, y que compromete seriamente la tranquilidad pública; b) Que es obligación del gobierno emplear todos los medios que estén a su alcance para una labor de propaganda encaminada a obtener el apaciguamiento de la lucha política, el respeto mutuo y la concordia ciudadana con el objeto de procurar la vuelta a la normalidad de aquella importante sección del país, siendo necesario llevar a la conciencia pública las nociones del deber cívico para coadyuvar y hacer efectiva la acción de la justicia en el esclarecimiento de los hechos punibles afianzando la fe en el testimonio humano y el respeto sagrado al juramento como la censura al perjurio y al testimonio falso. Decreta: Art. 1º. Constitúyase una comisión de propaganda cultural para que actúe en la región correspondiente (...) en una intensa campaña de propaganda cívica y con el objeto de organizar todos los elementos que puedan ser aprovechables para lograr el apaciguamiento de la lucha política y la efectividad del respeto mutuo de los derechos ciudadanos. Art. 2º. Esta comisión estará integrada por cinco de las personas que actualmente desempeñan el cargo de inspectores seccionales (...). Art. 3º. Los comisionados organizarán en cada localidad los elementos que puedan contribuir al objeto buscado, escogiéndolos entre aquellos que por su imparcialidad y moderación se hallen en condiciones de ejercer influencia sobre las clases sociales, organizarán en cada municipio la junta de acción patriótica (...) y dictarán una serie de conferencias para el público, sobre los temas de educación cívica y propaganda cultural. Art. 4º. Los inspectores comisionados visitarán las escuelas públicas de los municipios incluidos en su itinerario, organizarán en ellas la enseñanza cívica y dejarán establecida la forma en que el maestro pueda contribuir a la labor de propaganda cultural y pacifista.”

Estas situaciones de violencia estaban generalizadas en los años treinta del siglo XX. El Estado, a través de la escuela, intentaba apaciguarlas con campañas cívicas dirigidas por los maestros. El acumulado de su experiencia, el carácter de la institución, lo que simbólicamente representaba, eran instrumentos con los que se contaba para incidir en los hábitos y costumbres de los pueblos, según se predicaba. Sin embargo, era mucho menos que hábito y costumbres, quizás era una situación propia del modo de reproducción capitalista. Esto incluso se llegaba a insinuar en las fórmulas pedagógicas que utilizaban. En encrucijadas como las que describiremos con la siguiente cita es donde se puede evidenciar la paradoja que mencionamos arriba y que intentaremos disolver más adelante: la de la relación entre el interior y el afuera de la escuela:

“Señores inspectores, directores de escuela y miembros de las juntas patrióticas: Profundamente alarmada está la dirección con el aumento de la criminalidad y tratando de buscar razones inmediatas de este fenómeno social tan deplorable, ha llegado a la conclusión de que son los factores que lo determinan de modo especial: en primer lugar, un sentimiento de injusticia inconsciente que hallan las clases pobres, en virtud del cual atribuyen su miseria económica a razones de orden político y luego, la falta de un concepto noble de la vida y del derecho que a ella tienen nuestros semejantes. Esta dirección trabaja tenazmente por intensificar la cultura

de la industria agrícola en el departamento, y de acuerdo con el señor gobernador y con algunos de los principales conductores de los partidos políticos, busca los medios para orientar las energías de los pueblos hacia actividades que les permitan una lícita especulación, y como consecuencia de ella, la formación de un patrimonio con que puedan atender a sus necesidades más urgentes. Una asamblea médico pedagógica ha reunido el gobierno, inspirado en el deseo de oír los conceptos y las fórmulas que presenten quienes, por razón de sus funciones docentes, deben estar más empapados en la situación (...). Más como quiera que los frutos que fundamentalmente espera esta dirección de las iniciativas que el gobierno ha tomado para el fomento y desarrollo de la industria agrícola, no pueden presentarse inmediatamente, es necesario que los encargados de la educación llevemos a cabo una labor cultural, por medio de una serie de conferencias en las cuales, proscribiendo en absoluto consideraciones de orden político, se traten las siguientes cuestiones: a) Valor de la vida humana y necesidad que de ella tiene la patria, la sociedad y la familia; b) Responsabilidad en que se incurre ante Dios, ante la patria, ante la sociedad, ante la familia y ante la propia conciencia, por el hecho de quitar la vida a un semejante; c) Consecuencias que para el futuro tienen, en razón del desarrollo del instinto de venganza, todos aquellos hechos que tienden a fomentar el ataque contra la vida humana; d) Necesidad y conveniencia de orientar las actividades individuales y colectivas hacia fines puramente sociales; e) Necesidades de aislar a todo elemento cuyas actividades se encaminen hacia fines egoístas; f) Razones que permiten garantizar cómo una campaña revolucionaria de orden económico cuya finalidad principal sea el fomento de la agricultura, traerá el bienestar fiscal de las clases sociales, que hoy se sienten agobiadas por la miseria; g) Conveniencia de desarrollar entre los asociados el sentido de la cooperación recíproca para beneficio tanto de las unidades, como del conglomerado social; h) Sentimientos de igualdad entre los asociados, de conformidad con los preceptos de la ética cristiana; i) Métodos agrícolas.”

La paradoja la enfrentaban entonces así: Los problemas estructurales relacionados con la injusticia económica había que resolverlos a largo plazo con incentivos de inversión en el fomento de propiedades agrícolas (distribución social de la propiedad), pero mientras tanto había que incidir con campañas educativas donde se involucrara la escuela y los maestros, formando valores cívicos, de respeto a la vida, etc. La escuela y la educación parecían contribuir con el apaciguamiento de los ánimos, pero sabían que poco podían hacer frente a la situación de pobreza, cuya causa a ellos se les antojaba política.

## Educar es higienizar

Desde las primeras décadas del siglo XX comenzaron a cambiar las funciones de la escuela y por lo tanto los discursos en torno a su compromiso con la sociedad, la patria, la nación y la ciudadanía. Todavía la potestad de la educación estaba en manos del Estado y la Iglesia seguía pugnando por incidir sobre sus políticas. Las estrategias pedagógicas se tornaron profundamente nacionalistas y el afán por afirmar los



valores patrios en torno a una identidad cultural que nos identificara como nación, se hizo apremiante. Eran los tiempos del *espacio vital* y del *racismo*. Los debates sobre la raza se generalizaron. Para algunos el problema era su degradación, para otros era un potencial que había que aprovechar. El pueblo se convirtió en el objeto de las disputas en torno a la pureza de su sangre y de su lugar en la configuración de la cultura nacional.

El tamaño y los límites de la democracia seguían dependiendo de lo que las élites consideraban que era posible. Se sospechaba del pueblo, por eso la educación a través de la escuela debía cumplir el papel de higienizar, de limpiar, en últimas, de blanquear.

Higienizar era el nuevo nombre de civilizar y a través de su límpida acción se hacían las labores de instrucción cívica y de difusión de todo lo que la escuela representaba desde el punto de vista de los valores ideales a alcanzar para la época.

“En las escuelas urbanas, en las rurales y en las nocturnas se dictarán por los respectivos directores, a los alumnos, dos conferencias semanales sobre instrucción y educación cívicas, especialmente en lo relativo al conocimiento y amor de la patria, respeto mutuo, concordia ciudadana, deberes y derechos de los ciudadanos, y, de modo particular, los del obrero y del campesino, higiene, ahorro, cooperativas, etc., concordando estas enseñanzas con el orden seguido en el texto oficial adoptado para la enseñanza de la instrucción cívica (...). Los domingos y los demás días de fiesta religiosa o civil, el maestro de escuela de varones en cada localidad, en el local escolar que ofrezca mayor capacidad y comodidad, dictará ante los obreros y campesinos, a quienes se invitará previamente, por los medios posibles, una conferencia matinal, en la cual vaya desarrollando una serie de enseñanzas debidamente graduadas y ordenadas, especialmente sobre los temas indicados en el artículo anterior y siguiendo el derrotero establecido en el texto oficial de instrucción cívica para las escuelas primarias (...). Es obligación de todas las empresas o industrias que funcionen dentro del departamento y que tengan a su servicio más de quince trabajadores u obreros, facilitar el local apropiado en donde se dicten las conferencias de que trata el presente decreto (...). Los médicos escolares, en los municipios que visiten, dictarán conferencias al público sobre temas de interés de cada región y especialmente sobre las enfermedades predominantes en cada zona y la manera de prevenirlas y curarlas, higiene de las personas, higiene de los alimentos, higiene de las habitaciones, inconvenientes del uso de bebidas alcohólicas y fermentadas, higiene infantil, trabajo de menores, etc. (...). Tanto en la capital del departamento como en las ciudades cabeceras de las antiguas provincias y en los demás municipios, funcionará desde el 1° de enero próximo, una junta especial, integrada por ciudadanos de reconocida respetabilidad, denominada Junta de Acción Patriótica, compuesta de igual número de representantes de las opiniones políticas (...). Son atribuciones de las juntas de acción patriótica, las siguientes: a) Servir de cuerpo asesor o consultivo del gobierno, al cual le darán su concepto ilustrativo en los asuntos de interés general o colectivo en aquellos problemas administrativos, comerciales, económicos o fiscales que interesen en la comunidad. b) Dirigir la campaña de educación cívica y propaganda cultural, en la cual se comprende la



lucha a favor de la moderación política y de la concordia ciudadana para que los debates eleccionarios sean la expresión fiel de la voluntad popular y se desarrollen en un ambiente de cultura y civilización republicana; c) Trabajar intensamente para acabar con el analfabetismo e impulsar el desarrollo de la instrucción primaria y la creación y conservación de los patronatos escolares; d) Impulsar la educación cívica y fiscalizar que en las escuelas urbanas y rurales como en los colegios y escuelas particulares y en los locales de las empresas industriales se dicten oportunamente las conferencias culturales, en armonía con lo dispuesto en el decreto.”

Acá tenemos la emergencia por lo menos de dos nuevos actores: los médicos escolares y las Juntas de Acción Patriótica. Los primeros dan cuenta de la manera como la educación y la pedagogía se convirtieron en asuntos relacionados con la higiene, razón por la cual los médicos tenían mucho que decir. Los segundos, muestran el afán por hacer efectivas las disposiciones gubernamentales, para lo cual se comprometieron todas las fuerzas vivas de la sociedad en su cumplimiento. Tanto los médicos como las juntas entrarían a reforzar el grueso número de agentes que actuaban a nombre del Estado. Todavía la acción de éste estaba dirigida a configurar la nación de sus sueños, por encima, incluso, como lo dijimos arriba, de otros intereses sociales.

## Educar es desarrollar

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en la segunda posguerra, el Estado comenzó a compartir su responsabilidad frente a la educación con los organismos internacionales de fomento al desarrollo que se crearon después de la segunda guerra mundial.

Desde entonces comenzaron a cambiar los fines de la educación y la manera de entenderla en relación con la sociedad y la cultura. En realidad comenzó a ser considerada como parte de una estrategia más general que los países del primer mundo llamaron entonces <<desarrollo>>. La educación, según los preceptos más sagrados de las biblias desarrollistas, sería desde entonces una variable definitiva en la composición del capital y por lo tanto en las posibilidades de su acumulación. En las épocas anteriores también era importante para la economía, pero no había sido cuantificado su aporte a la creación de capital. Con este descubrimiento la educación cambió de norte y se emprendieron gigantescas y aparatosas reformas educativas. Aparatosas porque implicaba una reestructuración de fondo, desde el lenguaje hasta los métodos y los contenidos de enseñanza, pasando por el aparato burocrático del Estado. La administración se convirtió en un mecanismo estratégico que giró desde entonces en torno al concepto de “la planeación” que debía ser científica, esto es, objetiva, de tal manera que se ganara eficacia y eficiencia en las acciones; al fin y al cabo se trataba, a partir de ese momento, de un asunto de productividad.

En el Informe del Proyecto para el I Plan Quinquenal, de 1957, la oficina de Planeación Educativa que se creó por recomendaciones de los organismos internacionales, se decía:

“(En) una reforma educativa, como la que se propone en este caso (...) rehuirnos (...) toda divagación verbalista y de consideraciones más o menos retóricas, dictadas por impresiones subjetivas. Interesan datos incontrovertibles, situaciones reales, bases estadísticas irrefragables como condición previa para conocer exactamente las dimensiones del problema, diagnosticar con certeza y, consiguientemente, a partir de unos supuestos exactos que permitan deducir con lógica los medios y las soluciones adecuadas. Igualmente en la segunda fase, a la hora de proponer medidas y de trazar objetivos, el cuadro realista de la situación y de las posibilidades condicionará las propuestas para que no despeguen nunca del terreno de lo posible, ni propugnen empresas utópicas...”

La relación entre educación y nivel de vida es evidente y ha quedado plenamente demostrada por tratarse de la economía, que han efectuado estudios de sólida base estadística sobre la cuestión. Los beneficios de la educación no son, pues, solo espirituales, sino también materiales. <<Los efectos de la instrucción -ha escrito Taussing en su obra *Principios de economía*- no son simples. Cuando más se extiende la educación, mayormente aumenta la productividad de la población en su conjunto. Saber leer y escribir abre de golpe un mundo nuevo. En gran parte, la difusión de la enseñanza primaria ha permitido el considerable progreso técnico del mundo actual>> (...) Los economistas tienen la tendencia a no considerar sino el aspecto material del desarrollo: riqueza en materias primas, medios de producción, capitales monetarios, mercados, y con frecuencia olvidan el factor principal que es el hombre mismo. Este olvido, como diría Tayllerand, <<es más que una falta, es un error>>. Es una falta, porque es anormal e inmoral aplicar sus esfuerzos a perfeccionar la materia haciendo caso omiso del hombre que la utiliza. Es igualmente un error, desde el punto de vista de la “rentabilidad” tan apreciada por los economistas y financieros; mal formado profesionalmente, y moralmente “ineducado” (sic), el hombre no trabajará con el rendimiento de un obrero calificado, honrado y consiente.”

En la misma línea, unos años después la UNESCO va a reforzar esta concepción señalando que:

“... En primer lugar (la educación), es tanto un artículo de consumo como un factor de producción (...). Una segunda característica de la educación es que produce un margen muy elevado de ganancias indirectas (...). Un tercer rasgo de la educación es la gran diversidad de sus gastos y de su rendimiento según el nivel general de educación económica y social de un país.”

De allí surgió el concepto de “capital humano”, que por supuesto se refiere a los obreros calificados, esto es, al pueblo. Formar profesionalmente y educar moralmente al pueblo es la combinación que desde entonces se busca y que tiene su expresión reciente en la demanda que hacen Jomtiem, 1991 (léase Banco Mundial y UNESCO,) y luego la CEPAL, 1992 (Comisión Económica para América Latina). La UNESCO y los organismos de crédito internacionales están muy interesados en la formación ciudadana a través de la escuela. Su consigna y su estrategia es formar para la ciudadanía y para el mercado.

“Nadie ignora que una población educada sea la base indispensable de una democracia auténtica, de la participación efectiva del pueblo en los asuntos nacionales, del desarrollo industrial y agrícola, de una mayor producción y de un mayor ingreso por habitante, y por lo tanto, del bienestar social y económico que deriva de niveles de vida superiores (...). Por otra parte, la historia de los últimos 30 años ha demostrado sin lugar a dudas que la educación y el desarrollo social y económico se relacionan entre sí en forma estrecha y dinámica.”

“La estrategia propuesta (...) busca transformar la educación (...) para alcanzar simultáneamente dos objetivos: *la formación de la ciudadanía moderna y la competitividad internacional de los países* (...). Tanto la educación como la generación y el uso de los conocimientos están llamados a expresar una nueva relación entre el desarrollo y la democracia. Deben operar como elementos articuladores entre ambos, en función de la participación ciudadana y del crecimiento económico. De hecho, el desarrollo y la democracia están estrechamente ligados en la actual fase de desarrollo social. Diversas experiencias históricas muestran la importancia de la participación ciudadana en el logro de un crecimiento económico sostenido. El crecimiento y la competitividad son, a su vez, la base económica que hace posible el ejercicio de la ciudadanía. La estrategia propuesta se basa en el supuesto de que la reforma educativa y la incorporación y difusión del progreso técnico contribuyen a compatibilizar el ejercicio de la ciudadanía, la participación y la solidaridad social con los requerimientos que plantea la transformación productiva. (Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. CEPAL, UNESCO, Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1992: 126).

El objetivo está claro: es el *desarrollo*, pero para alcanzarlo se necesita la ciudadanía y para ello se necesita la educación. Dicho de otra manera, sin ciudadanía no hay desarrollo y sin educación no hay ciudadanía. Aquí vemos de nuevo esa inmensa responsabilidad social, política y económica que se le asigna a la escuela. La paradoja vuelve a aparecer.

## La relación escuela-ciudadanía en la sociedad autoregulada

Desde que en los años cincuenta del siglo XX, las agencias internacionales interceptaron la función educativa del Estado, éste comenzó a cambiar su relación con la escuela. En parte desde allí se ha ido derivando, poco a poco, la disminución del tamaño burocrático de su administración, al tiempo que los mecanismos de control se hacen más sofisticados. Pero dichos mecanismos de control político, que giran alrededor de los sistemas de evaluación y de información, operan con base en estándares internacionales que regulan estas agencias.

Con respecto a la educación para la ciudadanía, por ejemplo, dichas agencias financian las pruebas internacionales que miden la educación en valores, la educación cívica o ciudadana. Son estos resultados los que se tienen en cuenta para orientar las reformas curriculares de las áreas que tienen que ver con el asunto.

Pero desde hace ya casi dos décadas esta tendencia ha sido de nuevo interceptada, en esta ocasión por el magisterio, sindicalizado u organizado en asociaciones profesionales de diferente índole, muchas ong, intelectuales, fundaciones, la prensa, organizaciones populares, universidades y otros actores sociales. Desde estas esferas (que de manera genérica aquí vamos a llamar <<la sociedad>>, sabiendo que hablamos de un conglomerado con intereses diversos e incluso contradictorios) se ha comenzado a incidir en la construcción de proyectos educativos y en particular en la educación para la ciudadanía.

En medio de este interesante debate, que ha pasado por el Movimiento Pedagógico, por las luchas por la defensa de la educación pública, por la reforma constitucional, por la Ley 115 y sus decretos reglamentarios, por la reforma de las Normales y de las Facultades de Educación, también se están produciendo reformas que apuntan a dejar que el mercado, la ley de oferta y demanda, regule la cobertura y la calidad de la educación, siempre bajo el control político del Estado, sin burocracia, pero con las cada vez más afinadas pruebas estándar de evaluación (de competencias, de maestros, de las instituciones, etc.).

## ¿Educar es competir?

En medio de esta tensión generada por la disputa en torno a la potestad de educar, los discursos se están renovando. Cada vez se señala con más insistencia que la escuela no es la única agencia educativa de la sociedad. Desde los años sesenta, incluso, se ha hecho evidente que los escenarios educativos son múltiples. Quizá esto haya incidido en la pérdida del control absoluto del Estado sobre la función educativa. La emergencia de los medios de comunicación de masas le han venido quitando este espacio de manera incontrovertible, casi ante la estupefacta y a veces indignada mirada de la escuela, hasta entonces, su agente educativo por excelencia.

La revolución tecnológica que ha producido estos cambios es imparable, máxime cuando está ligada a las formas más contemporáneas de reproducción del capital. Por esta vía la acción educativa se ha ligado a la comunicación. Pareciera, tal como lo indican las teorías económicas recientes, que la clave del *desarrollo* está hoy en la información, en la comunicación y en la producción de conocimiento, llegando de esa manera a la educación, pero van más allá. El entorno ideal para el crecimiento económico parece ser el de la democracia y ésta también es un asunto ligado a la educación, dado que para conseguirla se necesita la formación en los valores y los principios éticos propios de lo que llaman la ciudadanía moderna. De manera que educación, democracia, ciudadanía y comunicación aparecen hoy ligadas en una sola estrategia. Veamos cómo lo sustentan sus teóricos:

“La incorporación de los países al actual escenario económico internacional y de la población a una ciudadanía activa entraña la amplia difusión y el uso eficiente de las tecnologías modernas de producción, información y comunicación. Para que la educación permita que se avance hacia el logro de los objetivos en materia de

competitividad y ciudadanía, es necesario, dadas la magnitud y las características de la estrategia aquí propuesta, utilizar tecnologías nuevas, cuya incorporación supone una apreciable capacidad social de absorción y una aceptación generalizada de las mismas que debe ser apoyada por el propio avance educativo (...). El ejercicio efectivo de la ciudadanía supone un nivel de participación en las decisiones públicas y en el proceso de trabajo que sólo puede lograrse mediante la incorporación masiva de las nuevas técnicas de comunicación e información. Tales técnicas representan una oportunidad única para potenciar el control de los individuos y de las organizaciones sociales sobre su propia dinámica y su vinculación con los poderes estatales y económicos.”

Existe una corriente de pensamiento liderada sobre todo por los teóricos de la comunicación que, partiendo de este nuevo contexto, aunque de supuestos diferentes, plantean que: “La escuela, materialidad cotidiana de lo educativo, es un foro de la cultura en el que no solamente se habla de algo sino que se aprende sobre todo a comunicar(se). La escuela pensada como el micro escenario político donde se simula o figura la democracia”. En el nuevo modo de existir la educación, a la escuela se le está proponiendo y exigiendo que se auto regule en lo que se ha llamado procesos de gestión académica en procura de la excelencia (con parámetros de las normas ISO, de INCONTEC). Los procesos pedagógicos están siendo dirigidos hacia la formación de cuatro tipos de competencias: generales, laborales, científicas y ciudadanas, según estándares pre-establecidos, los cuales se evalúan al final de los ciclos: 3º, 5º, 7º, 9º, 11º y ahora al final de cualquier carrera universitaria (SABER-PRO).

Lo cierto es que la forma y el sentido actual de la educación son distintos a los de hace 50 años. Hay una inmensa distancia entre una gramática escritural, como la de la escuela y la gramática audiovisual y virtual, como la de los medios de comunicación, del proceso individualizado, al proceso masificado, del individuo al público, del tratado o el texto a la información desagregada en video-clips, de la función higienizante y moralizante de la pedagogía, a la función sensual de los medios, de la función cognitiva de la escuela, a la función competitiva; incluso muchos hablan del reemplazo del ciudadano por el consumidor.

Si esto es así, nos surgen interrogantes como los siguientes: ¿Qué papel puede jugar hoy en día una escuela que intenta fortalecer la ciudadanía haciendo eco de los viejos rituales de las celebraciones patrias? ¿Cómo se resuelven en el interior de la escuela las permanencias de aquellos propósitos civilizatorios, higienizantes, desarrollistas, ahora que todo se ha vuelto competitividad?

## ¿Es posible disolver la paradoja?

Pero volvamos al principio: La escuela está ahí, casi podríamos decir incólume, aún se le siguen asignando funciones de altísimos grados de responsabilidad. Ella sigue allí esperando que se le voltee a mirar cuando en situaciones apremiantes se necesite su acción redentora.

Hemos trabajado con la hipótesis de que Colombia no se ha logrado dotar de un Estado que represente los intereses de la nación; lo intentó con la escuela, pero no hubo un consenso acerca de qué tipo de nación era el que se demandaba. Tal vez allí estuvo su fracaso. ¿Será necesario insistir en una conciencia nacional? ¿Es compatible hoy con los principios universales de los Derechos Humanos? ¿Quién resuelve esto? ¿Quién se está ocupando de eso? ¿Es a la escuela a la que le debemos volver a cargar esa responsabilidad?

De qué se trata, ¿de qué la escuela adecue sus estructuras para que en ella se ejerzan las ciudadanías modernas y por ellas pasen los flujos comunicativos más posmodernos para que los decodifique, los depure y los convierta en aleccionadoras fórmulas para el buen vivir?

¿Le vamos a pedir a la escuela que descifre el enigma acerca de la conveniencia o no de la posmodernidad? ¿Que sepa leer las complejas relaciones entre modernidad y posmodernidad, cuando los teóricos más avezados no se han puesto de acuerdo? ¿Es una democracia moderna combinada con juegos del lenguaje posmoderno lo que la escuela tiene que traducir pedagógicamente para que los jóvenes no se pierdan en las calles del vicio y del sin sentido?

¿Todavía seguimos creyendo que las bases de la formación del futuro ciudadano están en la escuela? ¿Es a ella a la que le corresponde garantizar un futuro en paz, promisorio, democrático, justo y equitativo, formando las generaciones con la lucidez suficiente para descifrar la encrucijada de esta guerra globalizada? ¿Es posible pedirle a la escuela lo que su afuera niega?

Las representaciones de justicia e igualdad que los jóvenes tienen y que les moviliza para actuar de la manera que lo hacen en la escuela, las adquieren también y sobre todo afuera. ¿Cómo pensar entonces la ciudadanía en una escuela localizada en zona de desplazados donde se han roto los tejidos comunicativos y los lenguajes se han transformado, porque ya las palabras no sirven para designar lo que antes designaban?

Si el país no ha encontrado aún el camino para la institucionalización de una democracia participativa y real; si la diferencia entre democracia participativa y democracia representativa es un debate en el que no se han puesto de acuerdo los teóricos sociales ni juristas; si en la práctica lo que predominan son los mecanismos de exclusión; si la diferencia entre formación moral (¿formación de las personas?) y la formación ética (¿formación ciudadana?) o entre educación-socialización (¿compromiso con los demás?) y formación-subjetivación (¿compromiso consigo mismo?), si estas diferencias son objeto de reflexiones inmensamente complejas, entonces debemos tener cuidado con lo que le exigimos a la escuela. No porque allí no se puedan abordar estas problemáticas, sino porque los resultados que se esperan ahora quieren ser medidos única y exclusivamente a través de las pruebas nacionales e internacionales; la infamia se agrava cuando de allí se sacan conclusiones que derivan en decisiones sobre la calidad de la escuela, las culturas juveniles y la idoneidad de los maestros.

Hay que ser cuidadosos cuando se le exige a la escuela que sea democrática y cuando se le critica públicamente por sus resultados. Esto no quiere decir que no se siga trabajando en esa perspectiva, pero cierto tipo de manejos publicitarios terminan haciéndole daño a muchos sectores sociales, entre ellos un buen porcentaje del magisterio, cuando lo que necesitan son reconocimientos y refuerzos sociales. Hace unas décadas, criticar la escuela era criticar al Estado, porque ella dependía en todo sentido de este, pero hoy las cosas están cambiando. Y aquí es donde debemos desenredar la madeja. Habíamos dicho que la paradoja entre el adentro y el afuera de la escuela podía llevarnos a un callejón sin salida y de hecho, con lo dicho hasta acá, nos encontramos en él.

La pregunta que venimos insinuando es la siguiente: ¿Quién se puede arrogar el derecho a la educación en estos tiempos? ¿A quién le corresponde educar hoy? Es decir, lo importante no sería tanto saber qué es lo que debe o puede hacer la escuela con respecto a la educación ciudadana, ese sería un segundo problema, el primero sería ¿quién define eso?

Ya mostramos cómo se disputan ese derecho a decidir: las agencias internacionales, la Iglesia, el Estado y más recientemente las empresas, el mercado, las comunidades, las organizaciones sociales. Este último actor puede ser definitivo en un proceso de formación ciudadana.

Visto desde esta perspectiva, podríamos decir que la verdadera paradoja ha sido que la demanda por la formación ciudadana que se le ha hecho a la escuela históricamente no ha sido democrática, es decir, no ha partido del reconocimiento de las culturas, de las comunidades regionales y de sus contextos. No ha existido una sociedad civil activa y organizada capaz de deliberar en torno a la función democratizadora de la escuela. Dicho de otra manera, es posible que la escuela no haya podido cumplir con su papel democratizador porque sus funciones no se han negociado con la sociedad civil.

La Ley 115 creyó introducir la democracia en la escuela a través del gobierno escolar y la construcción participativa de los PEI, pero realmente lo que hizo fue parcelarla. En ella no se tocó el tema de los proyectos educativos municipales y regionales; de esa manera aisló la institución de proyectos sociales democráticos más amplios. El problema no es tanto si los manuales de convivencia y los gobiernos escolares son o no formalismos, si construyen o no en la práctica relaciones democráticas. Solamente podrán ser democráticos cuando se abran a la comunidad cuando sean sus comunidades municipales y regionales las que participen y definan las prácticas democráticas que pueden alimentar desde afuera y hacia dentro de las escuelas. Hay que abrir la escuela mucho más allá de la llamada comunidad educativa que se restringe a los padres de familia de una institución, y eso no está previsto en la Ley.

Lo que pasa hoy en día en la escuela es el resultado de las luchas sociales, más que de las imposiciones del Estado, es decir, nuestras escuelas son el resultado del poder, de la manera como el poder actúa en su confrontación. Las luchas sociales



se constituyen en fuentes inagotables de nuevos derechos que intentan emerger o existen e intentan institucionalizarse o están en decadencia y tratan de sobrevivir o están en vigencia y se hacen sentir con plena legitimidad. Las subculturas que demarcan el adentro y el afuera de nuestras escuelas tienen distintas formas de ejercer estas prácticas de justicia, de convivencia, de derecho, de democracia, pero debemos aprender a verlas.

La escuela puede hoy contribuir con la democracia si pasa a ser un órgano de la sociedad más que del Estado (lo cual no quiere decir que el Estado se desentienda de sus obligaciones) para desde allí reconocer la diversidad y la pluralidad, para que la democracia no sea un simple mecanismo para acceder al poder central y para reconocer que los actores y protagonistas de las luchas son muchas fuerzas y no una sola que conduciría y representaría las demás.

La escuela puede ser portavoz de las múltiples expresiones culturales que hacen presencia en una región, puede recoger, difundir y fortalecer las historias sociales de los diversos grupos que conforman la nación, siempre y cuando se articule a proyectos educativos regionales que a su vez estén anclados en proyectos sociales más amplios. Esa podría ser la mejor forma de hacer cotidiana la política.

En momentos de crisis aguda como la que vivimos, instituciones como la escuela, que en otras circunstancias pueden representar un papel menos preponderante, cobran suma relevancia porque se convierten en uno de los pocos espacios donde se cuida, restituye o crea el tejido social. En esta escuela, en la de hoy, amenazada por diversas fuerzas, se hace visible lo que somos, lo que estamos perdiendo y lo que aún nos queda por defender.