

El texto escolar colombiano y las políticas educativas durante el siglo XX*

Colombian school text and education policies during the twentieth century

O livro colombiano e as políticas educacionais durante o século XX

Gilberto Graffe**

Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela

Gloria Orrego***

Universidad de Santander, Bucaramanga, Colombia

RECIBIDO: 12 DE AGOSTO DE 2013 - APROBADO: 13 DE OCTUBRE DE 2013

- * Artículo de revisión producto del proyecto titulado El texto escolar colombiano y las políticas educativas durante el siglo XX , dentro de la línea de investigación Textos escolares, desarrollado en la Universidad Central de Venezuela-UCV, desde agosto de 2102 hasta noviembre de 2012..
- ** Licenciado en Educación, mención Planificación de la Educación, graduado Magna Cum Laude (1977) , Doctor en Ciencias Políticas (2003) de la Universidad Central de Venezuela (UCV), ganador del Premio de la investigación educativa categoría profesoral (Escuela de Educación, UCV, 2004). Coordinador del Área Postgrado en Educación y de la Maestría en Educación Superior y Profesor Asociado de la Universidad Central de Venezuela con docencia e investigación en pregrado y posgrado en las área políticas públicas y planificación educativa. Email: ggraffe@yahoo.com y gilberto.graffe@ucv.ve
- *** Economista, Universidad Cooperativa de Colombia, Seccional Bucaramanga; posgrado en Administración y Docencia Universitaria de la Universidad de Santander; Especialista en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social, Universidad Industrial de Santander-UIS. Candidata a Doctora en Educación (2011), Universidad Central de Venezuela-UCV, Caracas-Venezuela. Actualmente se desempeña como docente-Líder del grupo de investigación del programa de Mercadeo y Publicidad CIMEP-Universidad de Santander, UDES e invitada del grupo de investigación Manuales Escolares MANES de la Universidad Nacional de Educación a Distancia UNED, Madrid-España. Email: gloriaamparoorrego@gmail.com y gaorrego@udes.edu.co

Resumen. El artículo es resultado de la revisión de políticas públicas, tema tratado en la tesis *Las políticas públicas de la mujer y su tratamiento en las ilustraciones de textos escolares colombianos del siglo XX*, de la Universidad Central de Venezuela. Se presentan las mismas desde su concepción teórica, hasta entrar en avances de las políticas públicas educativas, relacionándolas con las políticas públicas del texto escolar, durante el siglo XX. También presenta el manejo que le ha dado el Estado a la producción y distribución del texto escolar a través del Ministerio de Educación Nacional, hasta la reglamentación de la industria editorial.

Palabras clave. Políticas públicas, políticas públicas educativas, texto escolar, legislación, producción, distribución (Tesaurus Unesco).

Abstract. The article is a result of the review of public policies; topic treated in the thesis "The public policies of the woman and its treatment in the illustrations of school Colombian texts of the 20th century" of the Central University of Venezuela. The same ones appear from its theoretical conception, up to entering advances of the public educational policies, relating them to the public policies of the school text, during the 20th century. Also it presents the managing that has given him the State to the production, distribution of the school text across the Department of National Education, up to the regulation of the publishing industry.

Keywords. Public policies, educational policies, textbooks, legislation, production, distribution (Thesaurus Unesco).

Resumo. O artigo é o resultado da avaliação de políticas públicas, o tema de sua tese em políticas públicas e seu tratamento de mulheres nas ilustrações de livros didáticos colombianos do século XX, da Universidade Central da Venezuela. Apresentamo-los desde a sua concepção teórica, entrando avanços políticas públicas de educação, relativas à política pública do livro didático, no século XX. A administração também tem sido dada ao Estado na produção e distribuição de livros didáticos pelo Ministério da Educação, para a regulação da indústria editorial.

Palavras chave. A política pública, políticas públicas, educação, livro didático, legislação, produção, distribuição (Tesaurus Unesco).

Introducción

El tema de las políticas públicas en educación es de particular trascendencia en el desarrollo de una nación, en tanto no hay ningún aspecto de ese desarrollo que no se vincule en forma directa con el proceso educativo de los ciudadanos. Desde los más complejos avances en la ciencia y la tecnología hasta la cotidianidad familiar, con sus venturas y sus desdichas, están íntimamente relacionados con el nivel educativo y con las oportunidades que la gente tenga de acceder a la información, a la cultura y al desarrollo de habilidades de pensamiento y comunicación con el resto del mundo (Cajiao, 2001, p. 5).

El presente artículo pretende describir el transcurrir de las políticas públicas en educación y su relación con lo legislado sobre el libro del texto escolar, debido a que la selección y usos de los libros de texto en la escuela colombiana, han estado ligados a normatividad de las políticas educativas según los programas de gobierno de turno (Cardoso, 2001). El libro de texto escolar ha sido en los últimos años motivo de investigación tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Esta importancia ha sido merecida, primero, por el significado que este elemento educativo representa en el campo de la pedagogía y, segundo, por la reconocida influencia que dicha herramienta pedagógica tiene en la formación de la identidad de los pueblos, la cultura, la transmisión del conocimiento científico, entre otras de sus funciones.

Para dar comienzo al tratamiento del tema se presenta un apartado que menciona las políticas públicas desde sus concepciones teóricas, que posteriormente, permite entrar en los avances de las políticas públicas educativas emitidas por el Gobierno colombiano, para luego se relaciona la normatividad de las políticas públicas del texto escolar durante los momentos históricos más relevantes vividos por el país durante el siglo XX. Finalmente, presentar el manejo que se ha venido dando en materia de producción y distribución del texto escolar por el Gobierno colombiano a través del Ministerio de Educación Nacional, hasta su relación con la industria editorial, subsector económico importante que influye en la puesta en marcha de las políticas emitidas.

Origen y conceptualización de las políticas públicas

Para comenzar este apartado se debe tener en consideración que las políticas públicas hacen parte de los procesos más recientes de la

modernización del Estado y en particular del desarrollo del Estado de Bienestar. Se hace necesario entonces decir que cuando se habla de políticas públicas se trata de procesos y flujos en los que el Estado hace presencia de forma definitiva y actuante jugando un papel determinante frente a los demás actores de la sociedad, pero sin perder de vista que en cualquier momento en los ambientes de sistemas democráticos, la sociedad, puede tener un papel decisivo. Lo que significa entonces que se tienen en cuenta los actores políticos individuales, colectivos, las instituciones y el sistema político que a su vez puede ser democrático o de concentración autoritaria de poder (García, 2008, p. 17).

Dicho lo anterior, se puede dar paso al tema del origen de las políticas públicas desde los elementos que las conforman y sus fuentes, que según Kingdon (1995) se originan en los problemas que pueden entrar en las agendas políticas. Los temas o problemas concentran los intereses de sus actores que pueden pertenecer al Estado o también actores no vinculados a este. Los problemas considerados en dichas agendas pueden ser propuestos por agentes internos como los partidos políticos, actores propios del mismo sistema u otro organismo del Estado o por agentes externos como organizaciones de la sociedad civil. Para que los problemas sean considerados como políticas públicas, estos, deben cumplir con tres condiciones: a) que puedan ser convertidos en temas; b) ser un tema o problema público; c) dotarlo de carga política. Este proceso de problematización puede darse de múltiples formas que permita posicionar el problema en debate público.

Existen otros factores que inciden en la formulación de los problemas que pueden ser agendados como política pública entre ellos están: los compromisos contraídos internacionalmente, la conflictividad efectiva o potencial del problema, el alcance, rango de los espacios y territorios afectados, el vínculo con otros temas y el trato concebido con los medios de comunicación, las propias características que brinda el sistema político en términos de espacios, mecanismos y oportunidades de interlocución y participación; el liderazgo de quienes representan las propuestas; y la capacidad de proyección a la opinión pública. Los anteriores factores como ya se había dicho hacen parte de las causas más cercanas para considerar la entrada de un tema en las decisiones de las agendas políticas (Kingdon, 1995).

Teniendo en cuenta el contexto y el origen de las políticas públicas vale la pena relacionar algunos conceptos que tratan de explicar el proceso entre

las políticas públicas; sin pretender defender ninguna de las definiciones se presentan las más difundidas por esta disciplina con el ánimo de hacer una gira general que dé mayor ilustración y comprensión del concepto.

Según García (2008), una de las definiciones más conocidas es la que proporciona Dye (1987), quien señala que una política pública es "aquello que el gobierno decide hacer o no hacer" (p. 18), con lo cual la política pública puede significar acción o no acción deliberadas. Por su parte, Hugh Hecló (1972), señala que una política, más que una decisión o conjunto de ellas, es un curso de acción, inacción o no acción, o simples acciones específicas (p. 18). Vildavsky (1984), en cambio afirma que es un proceso de toma de decisiones y el producto de ese proceso. McRae y Wilde (1985), definen las políticas públicas como cursos de acción, elaborados por el gobierno que afectan a un gran número de personas. Para Thoenig (1997), uno de los autores más reconocidos en la materia, la política pública se refiere a la acción de las autoridades públicas, investidas de legitimidad gubernamental, que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención, hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación". Para algunos autores, como el especialista Molina (2002), son iniciativas estratégicas que provienen del poder público, básicamente del Estado, en la búsqueda de soluciones a problemas colectivos. Araque (2004) las define como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. Finalmente, se señala la definición de Alcántara (citado por García, 2008 p. 18), quien dice que las políticas públicas "son determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y por tanto, del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales".

En las anteriores definiciones se puede ver lo polisémico del concepto y de sus enfoques, pero también, se puede mostrar la aproximación entre los factores que se tiene semejanza, lo que demuestra la afinidad del mismo como se puede apreciar en los siguientes aspectos: Las políticas públicas son resultado del sistema político y principalmente del Estado y estas pueden expresarse a través de diferentes instrumentos tales como: leyes, decretos, reglamentos, instrumentos de carácter técnico y otros de carácter administrativo como planes, presupuestos normativas especiales hasta proyectos aprobados. Las políticas públicas siempre son explícitas, sus contenidos tienen que ver con definiciones políticas,

técnicas y administrativas, éticas, ideológicas o doctrinarias conceptuales y normativas (García, 2008, p. 20).

Las definiciones presentadas además de aclarar el concepto, permiten el comienzo de formación de criterio sobre la misma, pero también se quiere que a partir de estas concepciones se pueda vislumbrar que lo reglamentado en materia de política pública educativa colombiana y en particular lo legislado en temáticas como texto escolar, hace parte de programas de gobierno e intenciones políticas públicas que se han quedado en pasos reglamentarios que apuntan a alcanzarlas con el pasar del tiempo, como se puede evidenciar en los períodos presidenciales marcados por los partidos políticos dominantes de los gobiernos durante el siglo XX.

Políticas educativas en Colombia durante el siglo XX. Breve evolución histórica

El final del Siglo XIX y el principio del XX, dejaron consecuencias para el sector educativo debido a la Guerra de los Mil Días, la cual acabó con más de la mitad de la población, además de dejar una crisis económica difícil de resolver. Dentro de este contexto se produce la Ley 39 de 1903 con el decreto reglamentario 491 de 1904 que se consideró como el fundamento jurídico del sistema educativo de la primera mitad de este siglo. Se reglamenta también, las funciones del Ministerio de Instrucción pública, la distribución compartida del financiamiento entre la nación, los departamentos y municipios. Se establece el régimen de inspección pública. Se determina como base del sistema educativo la educación moral y religiosa, la educación con orientación industrial, en la primaria y secundaria sin desmontar el bachillerato tradicional o clásico para la universidad, complementado con la educación cívica que debía fomentar el nacionalismo (Torres, 2011, p. 4).

En este período también se estableció para la escuela primaria urbana una duración de 6 años y 3 años para la escuela rural. Este último hecho hizo que la población del sector rural considerara la educación como de "segunda categoría", además de sumarse el autoritarismo de la Iglesia Católica. En la secundaria se distinguen la secundaria clásica y técnica y en la educación superior se determina el control efectivo de los catedráticos y se crea la Escuela de Minas de Medellín (Silva, 1989, p. 7).

En el año 1920, con el mandato presidencial de Marco Fidel Suárez se determinó que la educación debía ser pública y obligatoria. Para 1930, la reforma educativa inicia la formación de docentes en toda la nación con el propósito de llegar al 100 % de profesores colombianos, pues ellos, en su mayoría, eran extranjeros y religiosos. Para este período se habían fundado 26 instituciones educativas en Antioquia y 76 en el resto del país, dedicadas a la preparación de maestras competentes, dentro de las reconocidas están la Escuela Normal de Señoritas y el Colegio Central en la ciudad de Medellín. Estas instituciones se caracterizaban por enseñar todas las ramas de la economía doméstica, desde el arte culinario, la contabilidad, la modistería, la sombrerería, la horticultura y la jardinería. Para el año 1933, el Estado promovió el bachillerato femenino con el propósito que las mujeres aspiraran al ingreso a la Universidad (Patiño, 2011).

En 1946, el presidente Eduardo Santos se preocupó por la igualdad en la educación, además de la provisión de los recursos económicos (lógicos, humanos y financieros) necesarios para su desarrollo. Para la década de los cincuentas, el crecimiento económico y los cambios en la estructura demográfica del País, permitieron un aumento y expansión de matriculados en los niveles de primaria y secundaria. Por tanto, gracias a esta coyuntura, se da inicio a la educación superior pública y parte de la privada, ofreciéndose carreras técnicas. De otra parte, se inicia la profesionalización de los docentes y la creación de los colegios semi-escolarizados. La educación normalista se deja a un lado, pues ésta había sido la educación prevaleciente desde la década de los treinta. Para el año 1957 se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), dado que el país tenía la necesidad de mano de obra calificada que permitiera la vinculación inmediata al mercado laboral. De esta forma, se pasa de la educación teórica a la práctica. En este período en el SENA se ofrecieron carreras como: secretariado y finanzas, construcción en la ciudad y, en la zona rural, la tecnificación para el sector agrícola (Posada, 1989, p. 128).

Y sigue diciendo (Posada, 1989, p. 148) los gobiernos de los años 60 y 70, permitieron la apertura de colegios y universidades privadas que ofrecieron carreras como enfermería, humanidades, comunicación social y filosofía, entre otras, las cuales atendían las poblaciones de estratos medios y altos, mientras que las instituciones de carácter público se dedicaron a la formación de educadores y oficios. En el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), se crearon los Institutos de Educación

Media y diversificada INEM dedicados a la formación de bachilleres técnicos, en especial para la población de estratos bajos. En términos de reglamentación docente y luego de largas jornadas de conversaciones entre maestros y Gobierno, se adoptó el Estatuto Docente, siendo este, uno de los grandes logros de la movilización de los maestros organizados por la Federación Colombiana de Educadores FECODE, con la cual se buscó estabilidad laboral, escalafón unificado, profesionalización, mejoras en los salarios y, en general, un sistema de organización pública más organizado.

En los años 1980-1993, durante los gobiernos de Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986) y Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se creó La Campaña de Instrucción Nacional CAMINA, instrucción para adultos, que tuvo la participación de los medios de comunicación como la radio y la televisión, debido a los altos índices de analfabetismo en la población de estratos bajos de los sectores urbano y rural. Este programa marcó un hito en la historia de la educación colombiana dada la gran cobertura geográfica en la que fue ofrecida. A pesar de los grandes avances en la segunda mitad del Siglo XX, a finales de los noventa, en el país se seguían presentando bajos niveles de cobertura, baja calidad y poca eficiencia, debido a que las entidades gubernamentales encargadas del sistema educativo no trataban temas como las competencias, la administración y la financiación. De igual forma los temas relacionados con la calidad de la educación tampoco eran objeto de preocupación. Todo lo anterior, resultado de los constantes conflictos políticos y por los nexos con la Iglesia Católica, llevando a los gobiernos de turno a revisar y a hacer cambios permanentes al sistema educativo, esta situación también fue causada por el fenómeno de industrialización que empezaba a vivir el país, con transformaciones como la del paso de un nación rural a urbana, no dejando de un lado las demandas internacionales de la época, que también obligaron al país a reflexionar en este sentido y trabajar en reformas que le permitieran la país a salir del atraso económico por el que venía atravesando. Como muestra de esto se crea la ley 115 o ley general de educación... se debe profundizar un poco más en este hecho, por su relevancia con la temática abordada (MEN, 1994).

En Colombia se pasa de una educación modernizadora y de movilidad individual a una educación de competitividad, tecnificación y globalización, transformaciones que inciden en las políticas que se plasman

en los tres planes de desarrollo de los últimos gobiernos del Siglo XX. La concepción que se tenga de una sociedad determinada, acerca de los fines que persigue la educación, está implícita en sus políticas educativas y necesariamente se permeará en los contenidos de los procesos de socialización. La educación constituye un factor ligado al desarrollo de la sociedad y comparte también los discursos y prioridades de los planes generales de desarrollo.

En la administración del gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994) se buscó el fortalecimiento de la capacidad científica del País y se conformó la Misión de ciencia, educación y desarrollo liderada por los diez científicos más reconocidos del país, entre ellos Carlos Eduardo Vasco, Rodolfo Llinás, Ángela Restrepo, Gabriel García Márquez, Manuel Elkin Patarroyo entre otros, quienes realizaron un diagnóstico de la situación del país en los aspectos de educación, ciencia y tecnología y a partir del mismo debían presentar las recomendaciones que permitieran a la nación superar los problemas encontrados. En 1994 se suscribe la Ley 115 o Ley General de Educación y se ordena la preparación de un plan de desarrollo educativo, de por lo menos diez años, el cual pudiera dar continuidad a las transformaciones educativas. El primer plan decenal se aprueba en el gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998). Ya para el período 1996-2005, se tenía como preocupación ajustar la educación al desarrollo económico del país, por lo que la misma estaría orientada a proveer los elementos necesarios para la formación de seres humanos preparados para la incorporación al trabajo científico y tecnológico, coyuntura que permitiera el desarrollo del país.

Con la Constitución de 1991 y con el proceso de descentralización, se da impulso a la administración pública y a la educación, la cual se consagra como un derecho de la persona, un servicio público y, por tanto, un mandato obligatorio que debe ofrecerse a la población entre los 5 y 15 años de edad, con un período correspondiente a un año de preescolar, conocido inicialmente como grado cero y luego de transición y nueve de educación básica, siendo esta responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia (MEN, 1994).

La evolución de las políticas públicas educativas reglamentadas durante el siglo XX, muestran los intentos de cada gobierno por resolver los problemas en esta materia, siendo conscientes de que a partir de la educación, se podía construir la nación deseada y las motivaciones de

crecimiento económico necesarios para el progreso del país, pues como se puede ver la normatividad emitida fue cambiando no solo a partir de las necesidades del país sino también, de acuerdo a las exigencias del ámbito internacional.

El texto escolar colombiano y las políticas educativas del siglo XX

Contextualizando el tema que ocupa este escrito, se hace necesario comentar algunos apartes del acontecer sobre los estudios realizados en el ámbito internacional alrededor del texto escolar, con el ánimo de observar la importancia que se le viene dando al tema, constituyéndose éste, en una de las herramientas pedagógicas más importantes dentro de los sistemas educativos. Posteriormente, se presenta el texto escolar y su significación dentro del sistema educativo colombiano y su articulación con las reglamentaciones que se dictaron durante el siglo en mención.

En el ámbito de Europeo y Latinoamericano se nota la importancia del texto escolar dada las investigaciones que se han venido desarrollando sobre el tema como representaciones sociales de la familia Pouliot (1994), , el análisis de la imagen Estramiana (1984), el papel ideológico en los procesos educativos, la formación de las identidades políticas y valorativas de estereotipos, Choppin (1980), entre otras. De otra parte las múltiples problemáticas que el texto escolar ha suscitado, que inicia desde su producción, distribución, concepción y uso, entre otras. Aspectos como el contenido, los temas que no aparecen dentro del mismo, el marco legal en el que se suscriben, la forma en que es ordenado, la preferencia de algunos de ellos, importancia de ciertos valores políticos, morales, religiosos, patrióticos, económicos o sociales, han sido fuente de riqueza que a la vez han permitido la identificación de variados campos de investigación en los que hace falta profundizar, de los cuales se pueden comentar los siguientes: El estudio de la influencia de las corrientes pedagógicas en los libros escolares y su posible adaptación a ciertas intenciones políticas, la resistencia de la escuela a nuevos enfoques pedagógicos; las posibles transformaciones de los textos escolares en periodos de reforma educativa; los cambios en el carácter prescriptivo de los textos, estudio de los métodos de enseñanza, la transposición pedagógica del saber científico; la discriminación social, racial y/o cultural. (Calderón, 2008, p. 9).

En América Latina el libro de texto, según Ossenbach (citada por Calderón, 2008, pp. 25 -26), ha sido estudiado desde dos perspectivas, el ámbito académico y el ámbito de los organismos oficiales responsables de la enseñanza; todo ello debido a la importancia del texto escolar en las reformas educativas y curriculares que desde las décadas de 1960 a 1990, en Latinoamérica se han venido dando. Los estudios realizados tienen que ver con las metodologías y didácticas encaminadas a la elaboración y evaluación de los textos y orientan también a temas políticos e ideológicos de impacto inmediato, entre otros estudios.

Y sigue diciendo Calderón (2008, p. 7) en el caso colombiano se pueden encontrar varias líneas de investigación en referencia a los textos escolares. Se dice de ocho líneas de investigación las cuales son: investigación evaluativa, expectativas y necesidades de los docentes y los estudiantes con relación a las características pedagógicas, gráficas y físicas, investigación sobre las bases teóricas que fundamentan la concepción y diseño de los textos, investigación sobre el contenido científico y valorativo de los textos, investigaciones sobre la comunicación didáctica, estudios sobre los modelos pedagógicos, el texto en el contexto e investigaciones sobre los procesos lectores. Al parecer han sido estudios motivados debido a las reformas curriculares que no solo se implantaron en el país, sino en toda América Latina (Peña, 1990, p. 78).

Iniciando entonces la descripción de lo que ha sido la legislación colombiana y el texto escolar durante el siglo XX, se debe aclarar entonces, que el marco jurídico en este sentido se encuentra disperso y es de difícil consulta. Sin embargo, Mejía (2001) elabora un índice analítico con una recopilación de leyes, decretos y resoluciones desde 1886 hasta 2000 y que a su vez ha clasificado así: 11 Leyes (1886-1994), 44 decretos (1994-2000), 14 resoluciones (1911-1998), documentación importante para todos los investigadores interesados en este tema.

Atendiendo a lo anterior, se quiere hacer un acercamiento a esta legislación, teniendo en cuenta los aconteceres e importantes momentos históricos de la vida nacional para el siglo en mención como fueron: la república liberal (1920-1946), el predominio bipartidista (1960-1980) y desde la Constitución de 1991; haciendo un breve recuento de las políticas educativas y su incidencia en la reglamentación del texto escolar.

Como ya se había dicho, las decisiones del Gobierno en el campo educativo de las tres primeras décadas del siglo XX, dividieron la instrucción pública en primaria, secundaria, industrial y profesional. La primaria fue promovida obligatoriamente por los gobiernos departamentales. La Ley 39 de 1903, tenía por misión la educación cristiana de los niños, la cual se hacía obligatoria en todos los grados y niveles, tanto que debían confesar personalmente su creencia, exigía la confesionalidad religiosa y la homogeneidad nacional. En concordancia, con el Decreto Reglamentario 491 de 1904 (capítulo IV, Art. 5º).

El Decreto legisló también sobre los textos, estableciendo que éstos debían ser aprobados por una junta de pedagogos y por el Arzobispo de Bogotá, quienes a su vez, también determinaban y definían los deberes de los maestros, los requisitos de la matrícula y asistencia, los exámenes y el sistema correccional. Todo lo anterior basado en el principio de la pedagogía y la moral católica, apostólica y romana (Concordato de 1887).

Una parte significativa se puede encontrar en el capítulo VIII del Decreto 491 de 1904 con respecto a los textos y programas, en el que se advierte que la instrucción primaria debía ser uniforme en toda la República, con cobertura nacional y resolviendo todas las necesidades y conveniencias de la misma. Los textos eran designados por el Gobierno, quien para ello hacía que una Junta de pedagogos distinguidos que conformaran los programas de la enseñanza en las escuelas y los aprobaran para ser publicados en el diario oficial, a fin de que, dentro del plazo que se señalara, se presentara al Ministerio de Instrucción Pública, los textos aprobados. Así mismo, los textos que se elegían para la enseñanza de materias morales y religiosas deberían ser aprobados previamente por el Ilmo, Sr. Arzobispo de Bogotá, con arreglo al Concordato en donde se estipula la obligatoriedad de la educación religiosa confesional (Torres, 2011, p. 259).

Para comienzos de la república liberal, el Gobierno toma la decisión de democratizar la educación con la ley 32 de 1936 que establece la igualdad de condiciones para el ingreso de los colombianos a los establecimientos de educación, con la cual se termina la negación de recibir alumnos en las escuelas por motivos de nacimiento ilegítimo, diferencias sociales, raciales o religiosas (Jaramillo, 1980). Hecho que incide en el aumento de la cobertura y permite el comienzo de la minimización de la exclusión

en derechos educativos para las clases menos favorecidas. En materia de recursos educativos el artículo 10° de la ley 39 de 1903 de esta ley imponía a la nación en la provisión y suministro de los textos y útiles de enseñanza para la educación primaria.

Dentro del período bipartidista se da una amplia reglamentación y de la legislación que se pudo consultar y que se conocen en materia de textos escolares son las Leyes 35 de mayo 17 de 1979 con la que se crea el Fondo del Ministerio de Educación Nacional, con personería jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de financiamiento de programas del Ministerio y el incremento de su capacidad productiva. Esta ley en su artículo 2° numeral f habla de la realización de operaciones de producción, compra y venta de material educativo entre otros utilizando la imprenta y capacidad instalada por el Ministerio actividad que aportaría al Fondo recursos la constitución de su patrimonio.

La Ley 14 de marzo 5, Ley 31 de mayo 17 de 1979, Ley 40 de abril 21 de 1981 entre otras y la Ley 115 de 1994 o llamada también la Ley General de Educación, todas ellas referidas a los textos escolares de historia y de lectura. Siendo estos textos de importante trascendencia en la vida del país, pues a partir de éstos se venía construyendo la identidad nacional colombiana y la tradición oral, la cultura entre otras transformaciones que se perseguían (Calderón, 2008, p. 12).

Entre otros decretos en materia de texto escolar se emitieron los siguientes: Decreto 1710 del 25 de julio de 1963. Programas de Enseñanza Primaria Comisión revisora de los programas de Enseñanza primaria (MEN, 1963).

De igual manera, se emitieron decretos como el Decreto 579 de marzo 16 de 1965, por el cual se crean la Comisión de Textos y Materiales Escolares y el Fondo, este tendrá como función según el Artículo 12 del mismo decreto que estipula que "la función primordial del Fondo Rotatorio Nacional del Texto Escolar Gratuito es la de editar textos y preparar materiales y útiles de enseñanza para su distribución gratuita en las Escuelas Primarias oficiales y en las Campañas de Alfabetización, bajo la orientación y supervisión de la Comisión de Textos y Materiales Escolares. Dichos textos, materiales y útiles serán repartidos en el país por el Ministerio de Educación Nacional. Así mismo podrá vender los textos que edite, al precio de costo, a las escuelas no oficiales. Los textos

de enseñanza media que edite el Fondo serán vendidos al costo Rotatorio Nacional del Texto Escolar Gratuito”.

Decreto 088 de 1976, en su artículo 16, ejercer la inspección sobre la Educación Formal o No formal que se imparta por medio de textos, impresos o cualquier medio de divulgación que por su contenido o la naturaleza de sus destinatarios influya sobre el nivel cultural o moral de la población. Posteriormente el Decreto 382 de febrero 21 de 1980, en su artículo 3° crea adicionales funciones para el Fondo Rotatorio Nacional y en su numeral e) establece que el Fondo puede realizar operaciones de producción, compra, venta de material educativo, impresión de obras otros elementos en la enseñanza y capacitación de los docentes utilizando especialmente la imprenta y la capacidad instalada del Ministerio, como de los establecimientos. De otra parte el Decreto 1264 de mayo 15 de 1981, por el cual se crea el concurso Obras didácticas “Educador Colombiano” pues es interés del Gobierno Nacional, fomentar y estimular la producción de obras didácticas destinadas a mejorar el proceso educativo en las diferentes áreas del conocimiento.

Para el período en mención Decreto 3486 de diciembre de 9 de 1981 que se refiere a los textos escolares, en su Artículo 32. Establece que teniendo en cuenta los objetivos curriculares fijados por el Ministerio de Educación Nacional y en orden de procurar el logro de los fines sociales de la cultura y la mejor formación intelectual, moral y física de los educandos, los rectores de los establecimientos educativos no oficiales seleccionarán los textos escolares para los alumnos, teniendo en cuenta los criterios anteriores y la capacidad económica de los padres de familia. En su párrafo, indica que para la selección de los textos escolares el rector podrá atender la sugerencia del personal docente, pero la responsabilidad por cualquier desviación de los objetivos curriculares recaerá sobre él. En el artículo 33 del mismo decreto se determina que los establecimientos educativos no podrán variar los textos antes de transcurridos tres años contados a partir de la fecha de adopción de los mismos. Y finalmente, en el artículo 34 se estipula que los rectores deberán comunicar a la respectiva Secretaría de Educación la lista de los textos adoptados para efectos del registro que ésta debe llevar.

Los mencionados decretos muestran de manera explícita lo legislado en materia de producción, distribución, comercialización y selección de los textos escolares para el nivel de educación primaria, lo que evidencia

que la mayor responsabilidad en esta materia recae en el gobierno nacional a través del Ministerio de Educación, no sin antes destacar que la comercialización para este caso en las instituciones educativas oficiales es incipiente debido a que el Ministerio de Educación es quien realiza en su totalidad esta labor.

La gran transformación educativa que ha vivido Colombia en materia de la educación, obedece a la influencia directa de la Constitución Nacional de 1991. De ahí los cambios cualitativos y cuantitativos en la educación colombiana. Es así como en el año 1994 el gobierno liberal de Cesar Gaviria Trujillo, expide la Ley General de Educación, conocida como la "Ley 115 de 1994". Con esta Ley el texto escolar adquirió una valoración especial para el Estado dado que en su artículo 141 se establece la creación de bibliotecas en los centros escolares. Estas bibliotecas se reglamentaron por el Decreto 1860 de 1994. En este decreto se determina de manera obligatoria tener un determinado número de textos en el bibliobanco, estableciendo a su vez que: "Los textos escolares deben ser seleccionados y adquiridos por el establecimiento educativo, de acuerdo con el Proyecto Educativo Institucional, pues estos deben cumplir la función de complemento del trabajo pedagógico y guiar al estudiante en la práctica de la experimentación y de la observación. El uso de textos escolares prescritos por el plan de estudios, se haría mediante el sistema de bibliobanco, según el cual el establecimiento educativo estatal pone a disposición del alumno en el aula de clase o en el lugar adecuado, un número de textos suficientes, especialmente seleccionados y periódicamente renovados que deben ser devueltos por el estudiante, una vez utilizados, según lo reglamente el Manual de Convivencia" (Soto, 2011, p.7).

En este contexto el Decreto citado (1860) reglamenta los aspectos "pedagógicos y organizativos generales, Lo que trae como resultado el obligatorio cumplimiento de lo dispuesto en el Proyecto Educativo Institucional y los proyectos pedagógicos dentro del Plan de Estudios. Lo anterior hace evidente que en definitiva, la legislación orienta, en teoría, los contenidos y didácticas específicas de los textos escolares. Tanto la producción como la comercialización aunque sigue estando en manos del Gobierno, no sucede lo mismo con la selección, dado que aunque existen lineamientos para la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, la institución cuenta con autonomía según su naturaleza cultural y regional. Luego entonces, la selección de los textos escolares

para cada Institución debe estar en consonancia con las necesidades del Proyecto Educativo Institucional.

La operatividad de las inversiones en textos escolares colombianos por las instituciones educativas

Aquí se pretende presentar la forma de operar del Estado colombiano, en materia de inversión para la adquisición de los textos escolares. Como ya se ha evidenciado ampliamente las decisiones en materia de lineamientos curriculares son tomadas por el Ministerio de Educación Nacional, pero también, son adaptadas por las Secretarías de Educación y las instituciones educativas en el ámbito local. Según Uribe (2009, p. 28), en el país funcionan tres mecanismos para el aprovisionamiento de los textos escolares. Para el caso de establecimientos oficiales se realizan, las compras nacionales (centralizadas) de textos escolares y de libros para bibliotecas escolares seleccionadas de la oferta comercial, para apoyar básicamente la escuela primaria. Su adquisición se hacía con presupuestos ordinarios de la nación o con recursos de créditos internacionales, compra que realizaba mediante licitaciones nacionales o internacionales, dependiendo del monto de los mismos. Para el caso de las instituciones rurales que trabajaban con el Programa Escuela Nueva y que requerían de cartillas, especialmente diseñadas para los diferentes grados de la escuela primaria, al igual que algunos materiales para los docentes y de libros para bibliotecas escolares, el Ministerio de Educación conformó equipos de autores con algunos de sus funcionarios reforzados, en ocasiones, con personas por contrato. Los procesos de pre prensa, impresión y distribución se realizaban por licitación, lo mismo que la adquisición de libros de la oferta comercial para las bibliotecas. Para los alumnos de los establecimientos privados, siempre ha estado a cargo de los padres de familia con recursos propios.

Con la expedición de la Ley General de Educación de 1994 y el Decreto Reglamentario 1860 del mismo año, las escuelas rurales vinculadas al Programa Escuela Nueva continuaron con los procesos descritos anteriormente. Para las demás instituciones oficiales, el Ministerio de Educación estableció un sistema de financiamiento con presupuestos ordinarios de la nación y financiado también por créditos internaciona-

les que se distribuían a las entidades territoriales; éstas formulaban y cofinanciaban proyectos de inversión en textos escolares y libros para las bibliotecas educativas; los docentes seleccionaban libros de la oferta comercial; con base en esto las instituciones hacían sus pedidos, y se consolidaban en un Fondo de Inversión Social (FIS), en el que adicionalmente se hacían los pedidos a las editoriales, las cuales se encargan de la distribución de los libros.

El sector educativo ha ido avanzando cada vez más en la implementación de sus procesos de descentralización. Actualmente, y con base en lo dispuesto por la Ley 715 de 2001, la nación le transfiere recursos financieros a las entidades territoriales a través del Sistema General de Participaciones (SGP). De esta manera se financian las inversiones de construcción, mantenimiento y adecuación de establecimientos educativos, servicios públicos y funcionamiento de los establecimientos educativos. Por esta misma vía, se financian también la dotación de mobiliario, textos escolares, bibliotecas, materiales didácticos y audiovisuales. Las entidades territoriales deben aportar recursos propios para reforzar los recursos del SGP y son libres de realizar inversiones propias. El SGP dedica un 58.5 % al sector educativo.

Las compras de textos escolares se hacen en el marco de lo dispuesto por la Ley 80 de Contratación Administrativa. Algunas ciudades del país como ejemplo Bogotá, Antioquia y Pitalito han desarrollado por iniciativa propia las denominadas vitrinas pedagógicas, en las que los docentes tienen la oportunidad de estudiar la oferta bibliográfica vigente y escoger la que mejor se adapte a sus necesidades. De este modo se busca que la selección de textos escolares se haga en un marco de participación y discusión entre docentes, autoridades educativas locales y nacionales y empresas privadas.

Por el Decreto 2230 del 8 de agosto de 2003 el Ministerio de Educación elaboró el Catálogo de Textos Escolares que puede consultarse a través de Internet. En él se incluyeron las reseñas y otros datos básicos de la mayoría de los textos escolares de 1° a 11° grados para lenguaje, matemáticas, ciencias naturales, ciencias sociales e inglés que se comercializan en el país. A la fecha el Ministerio de Educación Nacional no tiene información desagregada de las inversiones que se hace en dotaciones de textos escolares debido a que dicha inversión se realiza con cargo a los recursos del SIG y se hace de forma descentralizada.

La legislación colombiana sobre el libro y la industria editorial

La política de textos debería guardar una estrecha relación con una política de lectura, en aspectos como el tipo de libros y textos que conforman las bibliotecas y bibliobanco, los procedimientos que garanticen su uso creativo y en condiciones de igualdad para todos los niños, y la formación de los maestros con el fin de mejorar sus propias capacidades lectoras y, de esta manera, lograr enriquecer las prácticas de lectura en la escuela (Peña, 1997, p. 80).

Según lo afirmado por Ortiz (2011, p. 18) los programas que se tienen dispuestos para compras oficiales y dotación de textos escolares en nuestro país, están relacionados con la producción de la industria editorial. La amplia difusión que han tenido los mismos, como bienes culturales en el ámbito escolar colombiano, al igual que su consumo, la expansión y la cobertura ha tenido mucho que ver con participación de esta industria. Lo anteriormente dicho lo sustentan los estudios realizados por el Cerlalc (Centro Regional para el Fomento del Libro en América Latina y del Caribe) que muestran que hasta el año 1958, Colombia, con la ley 74 (la primera ley que se aprobó sobre el libro) adopta esquemas de protección a la industria editorial y dicta disposiciones sobre la importancia y circulación de libros impresos. Para el cumplimiento de los objetivos de la Ley, buscó establecer condiciones que favorecieran la producción editorial a través de la reducción de los impuestos aplicados a la industria, la eliminación del gravamen para la exportación de libros producidos en Colombia, el establecimiento de una tarifa postal reducida para la circulación de los textos dentro del país y la circulación de los textos dentro del país y la disminución de los impuestos a la importación de maquinaria y papel. (Cerlalc, 2009, p.17). De la misma manera, la legislación da un tratamiento especial a esta industria favoreciéndola en la entrada libre y sin gravámenes al país de tecnología que fortaleciera su producción, es por ello que "fomenta las inversiones en bienes de capital para la industria gráfica, específicamente con la exoneración de los derechos de aduana a la importación de las maquinarias que se adquieran para editar obras literarias, científicas y textos de enseñanza" (Cerlalc, 2009, p. 28), y minimiza los impuestos a la importación de libros de carácter científico y literario. Esta es la normatividad que permitió sentar las bases para el posterior crecimiento y por ende desarrollo de la industria editorial colombiana.

Siguiendo con la evolución de esta industria en 1973, con la ley 34, se retoma en sustancialmente lo expuesto por la anterior ley 74, y se añade la exoneración de impuestos de renta, el estímulo a nuevas empresas y busca la reducción del costo del libro. Hecho para destacar y dada la nula relación entre éste y la normatividad o leyes sobre el libro, en el año 1982 Gabriel García Márquez recibe el Premio Nobel, situación que propicia, que la industria editorial imprima tirajes masivos de sus obras, lo que produjo la aprobación de una Ley nueva del libro, que fue la Ley 32 de 1983, en la que se establece un mercado común, organizado entre países de habla del idioma español.

En el año 1993, con la ley 98, de diciembre de este mismo año, se establece la Ley actualmente vigente, que dicta normas sobre la democratización y el fomento del libro editado en Colombia, dando cumplimiento y desarrollo de los Artículos Nos. 70 y 71 de la Constitución Nacional. Dentro de las metas que establece esta Ley, se identifica un compromiso por lograr la democratización del libro y su uso como medio de difusión de la cultura, además de seguir cumpliendo con su función de transmisión del conocimiento, el fomento de la investigación social y científica, la conservación del patrimonio de la Nación y el mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos. También estimula la producción intelectual de los escritores y autores colombianos, con el propósito de convertir a Colombia en un gran centro editorial, que tenga los elementos, mecanismos y herramientas entre otros, para que pueda competir en este sentido con el mercado editorial internacional (Ortiz, 2011, p. 19).

Consideración General

Las políticas públicas desde sus concepciones teóricas, hacen claridad sobre lo que en materia de acciones de los gobiernos deben contener para lograr la resolución de los problemas sociales que deben atender y priorizar según las demandas sociales. En materia de políticas públicas educativas el Estado colombiano adopta las reglamentaciones que desde su perspectiva serían pertinentes para el desarrollo económico del país, teniendo en cuenta los fines de la educación y el perfil social que los prolongaría en el poder.

En lo relacionado con la normatividad de las políticas públicas del texto escolar durante los momentos históricos más relevantes vividos por el país durante el siglo XX, se evidencia que las políticas de producción,

distribución, selección y comercialización de los textos escolares han estado bajo el manejo del Gobierno a través de los organismos encargados para los períodos de gubernamentales del siglo XX.

Con la promulgación de la Constitución de 1991 se amplía y se da cierta autonomía a las instituciones educativas en la selección de los textos creándose entonces los bibliobanco, los catálogos virtuales entre otros mecanismos, que los promocionan. No sin antes aclarar que sigue siendo el Ministerio de Educación Nacional quien legisla frente a la adopción de lineamientos curriculares, entre otros aspectos pedagógicos.

La relación de los textos escolares con la industria editorial, subsector económico importante dentro de la economía colombiana hace amplia la oferta de los textos escolares y hace parte de la legislación que en materia de textos escolares se emite en Colombia.

Como última consideración, se puede decir que en Colombia actualmente existe una amplia oferta de textos escolares puesto que la industria editorial, las instituciones educativas, las diferentes dependencias del Estado y las agencias internacionales hacen parte de la creación, producción y distribución de los libros de textos escolar, contribuyendo esto, al mejoramiento de la calidad de los proyectos editoriales por la amplia diversidad bibliográfica, que finalmente redundará de manera positiva en la calidad de la educación.

Referencias

- Araque, J. (2004). Gobernabilidad de la democracia. En *Reflexión Política*. AÑO 6, N° 12, Bogotá, Colcultura, p. 280.
- Cajiao, F. (2001). Sociedad educadora. En: *Revista Iberoamericana de Educación OEI* – Ediciones, n. 26, mayo – agosto.
- Calderón, S. (2008). *¿La elaboración de una nueva memoria nacional de historia? Las representaciones de la nación en los textos de historia de Colombia 1984-1986*. Universidad Industrial de Santander. Facultad de Ciencias humanas. Escuela de Historia. Bucaramanga. Proyecto de grado.
- Cardona, P. (2007). *La nación de papel. Textos escolares, lectura y política. Estados Unidos de Colombia. 1870-1876*. Medellín: EAFIT.

- Cardoso, N. (2001). Los textos de lectura en Colombia. Aproximación histórica e ideológica. 1872-1917". En: *Revista Educación y Pedagogía*. Medellín: Facultad de Educación. Vol. XIII, No. 29-30, (enero-septiembre), 2001. pp. 131-142.
- Cerlalc/Unesco (1993). *Memoria institucional: elaboración de textos escolares y materiales de lectura para la educación básica en América Latina y el Caribe*. Bogotá.
- Choppin, A. (1980) *L'histoire des manuels scolaires: une approche globale*". En: *Historie del' educatio*". N° 9. Décembre 1980. INRP- Paris.
- Decreto número 382 de febrero 21 de 1980 Programas de Enseñanza Primaria Comisión revisora de los programas de Enseñanza primaria. MEN.
- Decreto 1264 de mayo 15 de 1981 Reglamenta la enseñanza de la Historia Comisión revisora de programas de enseñanza primaria.
- Decreto número 579 (1965). Diario oficial número 31621, sábado 3 de abril de 1965.
- Decreto número 088 (1976). Enero 22) por el cual se reestructura el sistema de 1965.
- Decreto número 3486 (1981). Diario oficial número 35915, jueves 31 de diciembre de 1981.
- Decreto 1860 (1994). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 115 de 1994, en los aspectos pedagógicos u organizativos generales. Disponible en <http://www.mineducación.gov.co/informes>.
- Diario oficial (1976). 34495 lunes de febrero de 1976. Latinoamericana N° 16. . Vol.6 N° 11 Julio-Diciembre. Medellín-Colombia. (Diciembre 9) Concordato de 1887, art. 11, 12, 13,14. Constitución Política de Colombia. Art 41.
- Dye, T. (1987). *Understanding Pulicy*. 6 th. ed. Englewood Cliffs, N.J: Prentice- Hall.
- Estramiana, A. (1984). La familia en los libros de texto de lectura infantil. En: *Revista de Educación*. Número 275. Madrid. 1984. pp. 73-91.
- Hugh Hecló (1972). Policy Analysis. En *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1, Enero de 1972, pp. 83-108.

- García, E. (2008). *Políticas de igualdad equidad y gender mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco conceptual*. San Salvador: Programa de Naciones Unidas PENUUD.
- Jaramillo U. (1980). Manual de Historia de Colombia: el proceso de educación. En *Agenda, Alternatives and Public Policies*. 2ª edición Hallper, Collins College Publishers.
- Kingdon, W. (1995). *Agenda, Alternatives and Public Policies*. 2ª edición Hallper Collins College Publishers.
- Mejía, W. (2001). Libros de texto escolar en Colombia. Índice analítico de leyes, decretos y resoluciones (1886 - 2000). En *Revista Educación y pedagogía* (Universidad de Antioquia, Medellín), vol. XIII, N° 29-30 enero - septiembre, pp. 271 - 339.
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia. Ley 115 del 8 de febrero de 1994 o Ley General de la Educación.
- McRae, D. y Wilde, J. (1985). *Policy Analysis for Public Decisions*. Lanham, MD, University Press of América.
- Ministerio de Educación Nacional (1974). *El texto escolar*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (1998). *Lineamientos generales de procesos curriculares*.
- Ministerio de Educación Nacional (s.f.). *Los libros de texto en la política educativa: Bases y propuestas para la Formulación de una política de textos en Colombia*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional. Bogotá.
- Molina, C. (2002). *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDESINDES).
- Ortiz, L. (2011). *La literatura en los libros de texto, análisis de caso: grados décimo y once de las Instituciones educativas de San José del Gaviare*. Trabajo de grado para optar el Título de Magister en Educación. Facultad de ciencias humanas. Instituto de Investigación en Educación, Línea lenguajes y literaturas. Universidad Nacional de Colombia: Bogotá – Colombia.
- Patiño, S. (2008). *Las representaciones de la Nación en los Textos de Historia de Colombia de 1984 .1986*. Bucaramanga: Universidad

Industrial de Santander Facultad de Ciencias Humanas Escuela de Historia.

- Patiño, C. (2011). *Apuntes para una historia de la educación en Colombia. Escuela de Comunicación Social*. Universidad del Valle. Disponible en virtual.udistrital.edu.co/catedra/Download.php?file...para...CELYC.
- Peña, L. (1990). Los libros de texto: Prioridad de Investigación. En: *Colombia Ciencia y Tecnología*. Volumen I. Enero-Marzo. Bogotá.
- Plan operativo para los textos escolares de los INEM. (1971). Bogotá.
- Posada, I. (1989). Presidentes de Colombia. 1810-1990. En *La nueva historia de Colombia*. Bogotá: Planeta S.A.
- Pouliot, S. (1994) *Étude des représentations de la famille dans les albums de jeunesse. Publés en 1994, au Japon. Univertsite de Sherbrooke*. Quebec. Canada. pp. 63-80.
- Reunión nacional sobre textos escolares y materiales educativos (1972). Documento final del proyecto texto. Bogotá.
- Silva, R (1989). La educación y ciencia. Luchas de la mujer. Vida diaria. La educación en Colombia 1880-1930. En *La nueva historia de Colombia*. Bogotá: Planeta S. A.
- Soto, D. (2011). La independencia americana: textos e imaginarios escolares en Colombia. Siguiendo la elaboración de una memoria nacional. En *Revista Historia de la Educación*.
- Thoenig, C. (1997). Política Pública y acción Pública. En *Revista Gestión y Política Pública*, Volumen VI, número 1, primer semestre. México.
- Torres, D. y Londoño C. (2011). *Textos y Pedagogía en los albores del siglo XX en Colombia*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Grupo de investigación HISULA.
- 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).
- Vildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley: University of California Press. 3rd Edition.