

La Educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX, un desafío a la historiografía^{1 2}

María José Fuentes Vásquez³

Resumen

Este trabajo estudia la educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX, donde los niveles de escolarización de la población se mantuvieron en los últimos puestos de Latinoamérica. Tras un estudio desagregado por regiones, se muestra que la media nacional no se ajustó a la realidad de todos los departamentos, y basándose en la literatura reciente sobre los determinantes de la educación, se pretende ofrecer nuevas hipótesis que expliquen las asimetrías educativas más allá de los factores comúnmente atribuidos por la historiografía, cómo son el arraigo colonial y las instituciones. Este trabajo sugiere que el modelo de descentralización administrativa de la educación, los factores geográficos, la caficultura, la etnografía y el trabajo infantil, son aspectos que contribuyen a hacer comprender tanto el rezago generalizado de la educación, como las desigualdades interdepartamentales de escolarización.

Abstract

This paper studies education in Colombia within the first half of the 21st Century, where population's schooling levels ranked the lowest within Latin America. After a disaggregated study by regions, results showed that the national average did not match every districts' reality, and based on the recent literature on the determinants of education, is pretended to provide new hypotheses to explain the educational asymmetries beyond factors commonly attributed by historiography, such as the colonial roots and institutions. This paper suggests that the decentralized administration model of education, geographical factors, coffee production, ethnography and child labor, are aspects that contribute to help comprehend both the general backwardness of education as well as inter-regional's schooling inequity.

Key words: Caribbean, Government Expenditures and Education, Education and Inequality, Government Policy, Regional Development Planning and Policy

JEL codes: N36, H52, I24, I28, R58

¹ Trabajo Final para optar al título de Master en Historia Económica de la Universidad de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad de Zaragoza.

² Quiero hacer especial mención al Dr. Sergio Espuelas por sus importantes aportaciones al desarrollo de esta investigación. Asimismo, agradezco a María Teresa Ramírez y Juana Patricia Téllez por facilitarme la base de datos recopilada en su trabajo "La educación primaria y secundaria en Colombia en el Siglo XX".

³ Licenciada en Economía de la Universidad del Magdalena, Colombia.

1 Introducción

La relación entre capital humano y crecimiento económico ha sido la preocupación académica de varios teóricos durante el siglo XX. Una de las primeras aproximaciones fue abordada por Uzawa (1965), que al igual que Mankin, *et al.* (1995), utilizan el modelo de Solow (1956) para explicar el crecimiento de las economías a partir de variables de capital humano, cómo la educación. Nelson & Phelps (1966), más enfocados en las economías emergentes, consideran que la educación acelera el proceso de difusión tecnológica cuyas externalidades generan un crecimiento de la economía. Asimismo, Lucas (1988), establece que el crecimiento económico depende positivamente del nivel de capital humano y de la tecnología empleada para su acumulación. Por otra parte, Goldin & Katz (2009) consideran que el capital humano es extremadamente valioso en una economía al aumentar su dinamismo. Para estos autores, existe evidencia suficiente de los efectos indirectos que ejerce la educación en la productividad laboral, convirtiéndose en el más significativo contribuyente del crecimiento económico en los últimos 50 años de los Estados Unidos y de otras economías avanzadas.

En el marco de los Neoinstitucionalistas, Engerman & Sokoloff (2005, 2012), afirman que los aumentos en los niveles de escolaridad y alfabetización de una sociedad se han visto relacionados, tanto teórica como empíricamente, con muchos cambios socioeconómicos que favorecen al crecimiento económico, lo que incluye una mayor productividad laboral y un cambio tecnológico más rápido. Del mismo modo, estos autores afirman que la evolución de la formación de este capital humano, entendido como educación, ha estado condicionada históricamente por las instituciones de origen colonial, convirtiéndose en razón de peso para entender el rezago educativo de Latinoamérica en comparación con Estados Unidos y Canadá.

Por tanto, este trabajo se enmarca en el debate sobre los factores que han determinado las diferencias en la evolución de la educación en Latinoamérica, y se centra en Colombia durante la primera mitad del siglo XX, donde los niveles educativos estuvieron bastante alejados de la media latinoamericana. El estudio de Colombia resulta interesante por su diversidad económica, étnica, geográfica y cultural, así como por su historia socio-política muy distinta a los estereotipos latinoamericanos, donde el bipartidismo tuvo prevalencia muchas décadas, y donde el clientelismo se antepuso al populismo de forma estructural, tal y como se verá más adelante. Del mismo modo, otro aspecto que hace interesante su estudio, es la descentralización administrativa que caracterizó la educación en la primera mitad de siglo XX, cuyo impacto se ampliará en el transcurso de la investigación.

Con el objetivo de dar respuesta a dichas preguntas, se han estudiado a profundidad tanto los componentes institucionales, legales como los geográficos y étnico-raciales, del mismo modo se ha recurrido a los Censos Poblacionales y los Anuarios Estadísticos para aportar nueva evidencia y nuevas interpretaciones históricas. A partir de ello, en este trabajo se intentará dar respuesta a las preguntas de ¿Cómo fue la evolución de la educación en Colombia durante este período? Y ¿Cuáles fueron las causas de su rezago?

La hipótesis que se defiende en esta investigación es que si bien el Gobierno Nacional fracasó en sus intentos de hacer una educación de masas en la primera mitad del siglo XX, este hecho

no se extendió de forma generalizada a todo el país, hubo zonas muy exitosas y otras muy deprimidas en términos educativos. Es por ello que se intuye que factores como el tipo de economía regional, el trabajo infantil, las variables geográficas y etnográficas, así como el modelo descentralizado de la financiación por el que se optó, conllevaron a que las políticas educativas adoptadas por el gobierno central no tuviesen el mismo impacto en cada una de las regiones que conforman el país.

Esta investigación consta de cinco secciones incluyendo esta introducción, en la [Sección 2](#) se recogen diferentes debates de la revisión de la literatura reciente sobre los determinantes del gasto en educación; en la [Sección 3](#) se ofrece una comparativa internacional para contextualizar mejor el caso colombiano, en la [Sección 4](#) se aborda la historia de la educación en Colombia; y en la [Sección 5](#) se plantea una reinterpretación histórica; por último están las conclusiones y comentarios finales en la [Sección 6](#).

2 Determinantes de la inversión en educación

En general, hay cierto consenso a la hora de relacionar la formación de capital humano con el comportamiento de ciertas variables económicas, aunque existen diferentes hipótesis acerca de los mecanismos a través de los cuales la educación influye en el nivel de crecimiento económico de un país. Una de ellas asume la acumulación de conocimiento como mecanismo para facilitar la adopción de tecnología agrícola e industrial, mejorando la productividad y generando crecimiento económico. Desde una perspectiva agrícola, Parman (2012), plantea que agricultores más formados emplean de manera más eficiente los recursos de los que disponen, lo que les permite adoptar con mayor facilidad las innovaciones tecnológicas agrícolas. Desde una perspectiva industrial, Rosés (1998), utilizando la teoría moderna de crecimiento económico como base metodológica, concluye que la acumulación de capital humano es un factor decisivo en la adopción de nueva tecnología en los procesos de industrialización. Para sustentar su hipótesis se basa en el proceso de industrialización de Cataluña a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX, donde la mano de obra formada permitió mejorar la productividad de la industria algodonera, repercutiendo positivamente en el crecimiento de la economía catalana. En consonancia con la propuesta de Rosés (1998), Madsen (2014), afirma que la educación es un mecanismo que facilita la adopción de nueva tecnología; y que a través de ésta es posible ampliar la frontera de la tecnología y generar mayor crecimiento económico. Das (2015), considera que este hecho es causa fundamental de convergencia y divergencia de productividad y crecimiento económico.

Adicionalmente, autores como Sanchis, (2015), refuerzan la hipótesis del mecanismo de la productividad con datos empíricos tras analizar la influencia de algunas variables de acumulación de capital humano en la Productividad Total de los Factores (PTF) de algunos países europeos y de los Estados Unidos, en el período 1950-2000. Sus datos muestran que EE.UU fue el país con mayor productividad para el período estudiado y que la causa atribuible fue la diferencia tanto en la acumulación conocimiento como en la calidad del mismo a comparación del resto de países de la muestra. Los autores sugieren, desde una perspectiva institucional, que para mejorar la calidad es necesario tener instituciones fuertes que faciliten

el aprendizaje y la participación de muchos agentes de la sociedad, así como necesario es garantizar un grado de apertura comercial que permita generar flujos de información.

Pero, ¿cuáles son los factores que ejercen influencia en el comportamiento de las variables educativas? ¿Y cuáles los que históricamente han determinado el grado de inversión pública en educación de los diferentes países del mundo? La divergencia en términos de escolaridad de los países menos desarrollados con respecto a los de mayor desarrollo ha suscitado gran interés en la literatura. De este debate se desprenden muchas hipótesis nacidas a partir del caso latinoamericano, sin dejar de lado algunas experiencias relevantes fuera de este marco geográfico. En consonancia con lo anterior, se otorgará especial interés en aquellas hipótesis que buscan dar respuesta a porqué la expansión de la educación de masas en el siglo XX en Latinoamérica estuvo rezagada del resto del mundo, y porqué ésta se dio de manera desigual entre los países que le conforman.

2.1.1 *Las instituciones como factor diferencial*

Bértola & Ocampo (2013), afirman que hay evidencia suficiente para considerar que en Latinoamérica existe un atraso en los niveles educativos en términos absolutos. Sin embargo, la visión a largo plazo indica que, a pesar de ello, Latinoamérica mostró importantes avances en el siglo XX, teniendo en cuenta que a comienzos de siglo el promedio de años de escolaridad representaba una cuarta parte de los países desarrollados y a día de hoy la equivalencia es del 60%. Hay quienes afirman que el atraso de las variables educativas está asociado con el nivel de desarrollo económico y social del país (Reimers 2006). Hanushek & Woessmann (2009) corroboran esta idea comparando las pruebas del *Programme for International Student Assessment* (PISA) de los países de la OCDE con los latinoamericanos, en la que los últimos presentan un desempeño claramente inferior.

Una de las hipótesis del mal desempeño educativo en Latinoamérica ofrecida por Bértola & Ocampo (2013), se relaciona con las estructuras sociales y las relaciones de poder. Estos autores afirman que la evolución del sistema educativo en Latinoamérica es explicado por una parte por el arraigo colonial y por el adoctrinamiento católico, caracterizado por el esfuerzo de perseverar las élites en el poder; y por otra parte, por la creación de Estados independientes que trajo consigo la aparición de nuevos partidos políticos, la emergencia de empresarios independientes y la incorporación de inmigrantes. En consonancia con lo planteado, los países que presentaron mejores indicadores educativos fueron aquellos que tuvieron un menor impacto de las metrópolis ibéricas, los más urbanizados, los étnicamente más homogéneos y los de mayor presencia de inmigrantes europeos.

En la misma línea argumentativa que relaciona el legado colonial con el desarrollo educativo, Frankema (2009) expone que el interés por mantener la concentración de la propiedad de la tierra impulsó a los terratenientes a limitar la formación de sus trabajadores. Del mismo modo esa tendencia extractiva sobre el trabajo no cualificado, y el miedo a perder poder político, limitó el acceso de los trabajadores a la educación, aunque esto perjudicase los niveles de productividad. Wegenast (2010), complementa esta idea con evidencia empírica de Brasil, que

sugiere que los Estados con una distribución más igualitaria de la tierra, y que no se hallan bajo el dominio de terratenientes, tienen mejor cobertura y calidad educativa.

Recientemente Engerman *et al.* (2009, 2012), desde un enfoque neoinstitucionalista, sostienen que si bien la inversión en la educación se correlaciona positivamente con el ingreso per cápita, gran parte de la variación entre los países queda todavía por explicar. Una de las alternativas ofrecidas plantea que la concentración del poder conlleva a un alto grado de desigualdad de poder político, y esto a su vez a un bajo porcentaje de la población con derecho a voto, que al parecer se asocia a menores tasas de alfabetización y escolarización. Eterovic & Sweet (2014), en consonancia con las tesis de Engerman *et al.* (2009), refuerzan la hipótesis propuesta por Ross (2006) y Chong & Olivera (2008) con nueva evidencia empírica, y afirman que la competencia política y la inclusión de las poblaciones marginadas en los sistemas electorales influyen positivamente en la educación, tal y como ocurrió en Latinoamérica entre 1920 y 2000, en especial en la educación pública. Adicionalmente, exponen que el derecho a voto de las mujeres generó aumentos en las tasas de matriculación de la educación superior, en el período estudiado, mientras que el derecho a voto de los analfabetos impactó positivamente sobre la tasa de matriculación de la educación primaria.

Espuelas (2012), siguiendo con la línea investigativa que emplea la democratización como factor determinante del gasto social, recurre a las dictaduras como variable de interés para medir el impacto de éstas sobre el gasto en educación, salud, bienestar social, pensiones y prestaciones de desempleo. Su conclusión a partir de la evidencia empírica aportada, es que durante el período de 1950 y 1980 en Europa, las dictaduras fueron menos generosas en las prestaciones sociales que los países democráticos; haciendo énfasis en los subsidios de desempleo, bienestar y educación, siendo la última de mayor interés para esta investigación.

Por otra parte, continuando con el enfoque neoinstitucionalista, algunos autores han relacionado la religión con las variables educativas. Becker & Woessmann (2008, 2009, 2010), utilizando el caso de Prusia en el siglo XX, encontraron que las regiones protestantes tuvieron mayores tasas de alfabetización, mayor densidad de escuelas, mayor matriculación en la escuela primaria, así como una brecha de género más baja en la educación con respecto a las regiones católicas. Asimismo, Boppart *et al.* (2013) afirman que si bien es cierto que la religión puede determinar el comportamiento de las variables educativas, son las características socioculturales las que determinan el nivel de impacto. Sus resultados demuestran que la denominación religiosa deja de tener impacto en el gasto público en educación cuando las actitudes políticas conservadoras de la sociedad son menos frecuentes, por lo tanto el papel de la religión puede fluctuar rápidamente con el tiempo junto con los cambios en las características socioculturales.

2.1.2 *La globalización*

Baten & Mumme (2010), por su parte, analizan la apertura comercial como causa subyacente de la desigualdad de ingresos y en consecuencia de la desigualdad educativa. La evidencia estadística aportada por estos autores, sugiere que el tipo de migración y el momento en el que ocurrieron, determinaron el impacto de las mismas. Sin entrar en definir causalidades, sus resultados demostraron que las migraciones ocurridas entre 1850 y 1913 generaron

desigualdad educativa en Latinoamérica, mientras que las ocurridas entre 1945 y 1984 tuvieron efectos en la reducción de la desigualdad en los países menos desarrollados del mundo si se compara con los más avanzados. Su hipótesis se encuadra en la teoría de la curva de Kutznes, que plantea que la desigualdad económica aumenta a lo largo del tiempo en un país durante los períodos de desarrollo, pero la curva comienza a decrecer cuando se ha alcanzado cierto promedio de ingresos.

Murtin & Viarengo (2010), continuando con el eje argumental de la globalización, explican la divergencia educativa en los países a partir de las migraciones masivas ocurridas en el siglo XX del viejo al nuevo mundo, en las que tanto el porcentaje de población inmigrante, sus niveles de cualificación, así como las políticas de inmigración adoptadas en el país de destino, fueron determinantes en el nivel de impacto sobre las variables educativas.⁴ Esta hipótesis se enmarca en estudios previos sobre la evolución de los flujos de migración, sus determinantes económicos y sus consecuencias tanto en el país de origen como en el país de destino (Hatton & Williamson 1998 y O'Rourke & Williamson 2001).

2.1.3 *Las condiciones socioeconómicas y el mercado laboral*

Otra explicación alternativa que recoge la literatura sobre los determinantes del gasto en educación en los países guarda relación con la desigualdad en nivel de ingresos, que en otras palabras se refiere al nivel de pobreza, ya sea visto desde una visión micro o una macro. Desde el punto de vista micro, Horrell, *et al.* (2001), afirman que existe un componente intergeneracional de la pobreza en la educación, que influye en la capacidad de los individuos para trabajar y ganar dinero futuro. Estos autores plantean que el hecho de ser huérfano y pobre impacta negativamente en la adquisición de capital humano de los niños, y que a su vez, dicho efecto puede ser neutralizado a través de la intervención política tal y como ocurrió con la Ley de Pobres en Inglaterra en el siglo XIX. Por el contrario, un buen ejemplo de fracaso es el caso de América Latina, que históricamente no ha sido capaz de convertir la educación en un buen mecanismo de neutralización del ciclo de pobreza intergeneracional, debido a la subestimación que siempre se le ha dado a la relación entre el nivel de ingresos y la educación en el momento de diseñar las políticas educativas (Bonal 2007).

Las variables educativas, como variables *proxy* de la formación de capital humano y el mercado laboral, suelen tener una relación biunívoca. Desde la influencia del mercado laboral sobre la demanda de educación en primer lugar, guarda referencia con las expectativas de salarios futuros, y en segundo lugar con las tasas de trabajo infantil. En el primer caso, Hastings, *et al.* (2015), indican que la transparencia de la información del mercado laboral y de los salarios ofrecidos puede afectar las tasas de matriculación. Una idea en consonancia con la planteada por Goldin (2001), quien entiende el éxito de la educación en los Estados Unidos a comienzos de siglo XX como una consecuencia del modelo educativo instaurado, que incentivaba la inclusión de los individuos al mercado laboral, permitía la movilidad geográfica,

⁴ Para un ejemplo de políticas anti-migratorias como mecanismo de neutralización, ver trabajo de Timmer & Williamson (1998), para el siglo XIX en los EE.UU., Brasil, Argentina, Canadá y Australia.

y entre los diferentes tipos de industrias⁵. Goldin (1995, 2001), Mammen & Paxson (2000), Manzel & Baten (2009), y Saaritsa & Kaihovaara (2014), enfocados en el mercado laboral femenino, afirman que si las perspectivas de trabajo son buenas, las familias tienden a invertir un poco más en la educación de su descendencia femenina, y viceversa, por lo que su nivel de escolaridad irá en función del desarrollo económico del país. Buonomo Zabaleta (2011), desde la perspectiva del trabajo infantil, en un estudio para Nicaragua, encuentra que este puede afectar tanto el acceso a la educación como a la dedicación a la misma, y que el deterioro académico a nivel de primaria impacta negativamente en las tasas de matriculación de la educación secundaria.⁶

2.1.4 La discriminación de género y la discriminación étnica

Entre muchas de las identidades posibles o estructuras sociales que pueden conceder desventajas educativas, sólo unas pocas han sido objeto de atención en literatura como lo son la etnia, el género y la raza (Brewer *et al.* 2002). Ñopo *et al.* (2010), por su parte encuentran en el género considerables diferencias salariales basadas en el origen étnico entre las poblaciones indígenas y no indígenas en todos los países de América Latina, diferencias que son atribuibles a las desigualdades en los logros educativos entre hombres y mujeres, y entre indígenas y no indígenas. Del mismo modo, algunos autores observan también, grandes diferencias en los patrones de bienestar relacionados las divisiones sociales basadas en la raza, el origen étnico, la casta y los grupos religiosos (Hall y Patrinos 2012, Das 2008, Das y Dutta 2008).

Centrándonos en la segregación de género, Schultz (2002) otorga especial importancia a la educación femenina como mecanismo para aumentar el crecimiento económico y el bienestar humano, demostrando que los años de educación en las mujeres son mucho más rentables que en los hombres, según la experiencia de regiones como Asia Oriental, el Sudeste de Asia, y América Latina. Dichas regiones, han conseguido mayores logros económicos y sociales promoviendo la equidad educativa entre mujeres y hombres, contrario a zonas como Asia Meridional y Occidental, Oriente Medio y Norte de África y el África subsahariana, que han invertido muy poco en la escolaridad de las mujeres, limitando así parte del progreso económico y social de sus países. Por lo anterior, Schultz recomienda que los países se esfuercen en hacer mayores inversiones en la educación de las mujeres, debido a que la retribución obtenida será mucho mayor. Kirdar, *et al.* (2015), utilizando como referencia de estudio a Turquía, consideran que los mayores impedimentos de la escolarización de las niñas son los factores culturales o sociales, y no precisamente la inversión social dispuesta. Del mismo modo apoyan la idea de que la educación femenina tiene importantes implicaciones tanto para el bienestar individual y social, pero son más escépticos sobre los efectos causales de esta en los países desarrollados.

⁵ Goldin (2001), define el modelo americano como académicamente abierto, secular, basado en el estudio de las ciencias, neutral en el género, financiado por los distritos, y fiscalmente independiente.

⁶ Para trabajos similares ver Psacharopoulos (1997) para Bolivia Venezuela; Rosati & Rossi (2003) para Nicaragua y Pakistán; Ray & Lancaster (2005) para Belize, Camboya, Namibia, Panamá, Filipinas y Portugal; Sedlacek, Duryea, Ilahi & Sasaki (2005), Goulart & Bedi (2008); Gunnarsson, Orazem & Sánchez (2006) para Latinoamérica; Akabayashi & Psacharopoulos (1999) para Tanzania; Heady (2003) para Ghana y Sabia (2009) para los Estados Unidos.

Tas *et al.* (2014), centrados en la interseccionalidad de género y etnia, encuentran diferencias de género en la alfabetización, la terminación de la escuela primaria, y la finalización de la escuela secundaria. Los resultados obtenidos por estos autores, sugieren que la intersección de género y etnia confieren una desventaja acumulativa para los grupos minoritarios, especialmente en los países de América Latina.

Pasquier, *et al.* (2015), focalizados en los grupos indígenas de Perú, y apoyados en la tesis de Tas *et al.* (2014), encuentran una mayor limitación en las aspiraciones educativas y laborales de los niños, con el mismo entorno socioeconómico, pertenecientes a una etnia indígena con respecto a los que no hacen parte de ellas. Del mismo modo, estos autores sugieren que políticas sociales encaminadas a paliar las limitaciones socioeconómicas que enfrentan los pueblos indígenas, tendrían un efecto incentivador, contribuirían a mejorar las aspiraciones de los niños, y tendrían un efecto directo sobre la inversión en educación; este hecho contribuiría así, a disminuir la brecha socio-económica futura entre unos y otros.

2.1.5 La asignación de los recursos fiscales

En otro ángulo, hay quienes consideran que la gestión de la hacienda pública ha sido el factor determinante de la baja inversión en educación. Por una parte Glomm & Ravikumar (1992), Ni & Wang (1994), Beauchemin (2001) y Blankenau & Simpson (2004), sostienen que existe evidencia suficiente para afirmar que el esfuerzo de un gobierno para mejorar las variables educativas debe medirse como fracción del PIB, que a su vez repercutirá positivamente en el crecimiento económico del mismo. Mientras que hay quienes consideran que el esfuerzo de un gobierno para mejorar las variables educativas debe medirse en función de los ingresos fiscales, debido a que consideran que un gobierno sólo es capaz de influir en los procesos de formación de capital humano si logra asignar sus recursos en la forma adecuada (Greiner 2008).

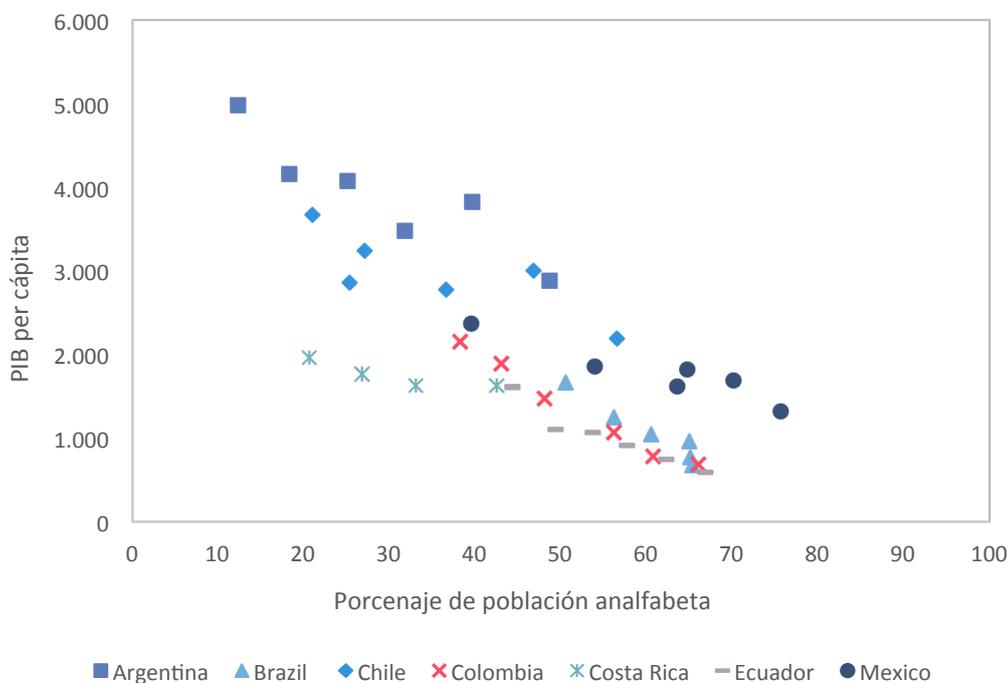
Lindert (2010), apoyando la idea de Greiner, agrega que la principal causa de la baja escolarización en la historia de muchos países ha sido la mala asignación de los ingresos fiscales, así como el bajo apoyo fiscal que se le ha dado a la escolarización de masas, no sólo la discriminación de género o los fallos en el mercado laboral. Para apoyar su hipótesis, Lindert pone de manifiesto el retardo histórico latinoamericano en comparación con los países más desarrollados. Del mismo modo hace una mención especial a los casos en Argentina y Venezuela, quienes a pesar de tener ingresos disponibles para la expansión de la educación, fueron incapaces de hacer una correcta asignación de los recursos tributarios para que ello ocurriera. Vollrath (2013), añade una variable a la reflexión de la hacienda pública, la descentralización fiscal. Analizando el caso de Estados Unidos a comienzos del siglo XX, observa que el rezago educativo del Sur de país con respecto al Norte, se debió a que gran parte a que el gasto educativo del Sur fue financiado con el recaudo tributario estatal, mientras que en el norte se hizo a nivel local.

3 Colombia, comparativa con Latinoamérica y el Mundo

Aunque muchas sociedades del Nuevo Mundo, que se derivaron de la colonización europea fueron prósperas, esto se debió a que tenían los recursos materiales para alcanzar altas tasas de alfabetización y para establecer una amplia red de escuelas primarias (Sokoloff & Engerman 2007). A diferencia de muchas economías del cono sur como Argentina o Chile, Colombia no disfrutó del privilegio de pertenecer a este grupo selecto de economías prósperas, sino que por el contrario su base económica era bastante rural y más estratificada, menos urbanizada, su sociedad era étnicamente más heterogénea y poseía una pequeña élite criolla que oprimía al proletariado.

A partir de una muestra seleccionada, se han comparado los datos de PIB per cápita con las tasas de analfabetismo en la primera mitad de siglo, de la que es posible afirmar en primer lugar, que existe una correlación aparente entre PIB y analfabetismo, (ver **Gráfico 1**). Del mismo es posible afirmar que durante este período, Colombia presentó tasas de analfabetismo relativamente altas debido a su bajo PIB per cápita en comparación el resto de países latinoamericanos de la muestra.

Gráfico 1.
PIB per cápita vs. Tasa de analfabetismo, 1900 - 1950
(PIB en dólares de 1990)

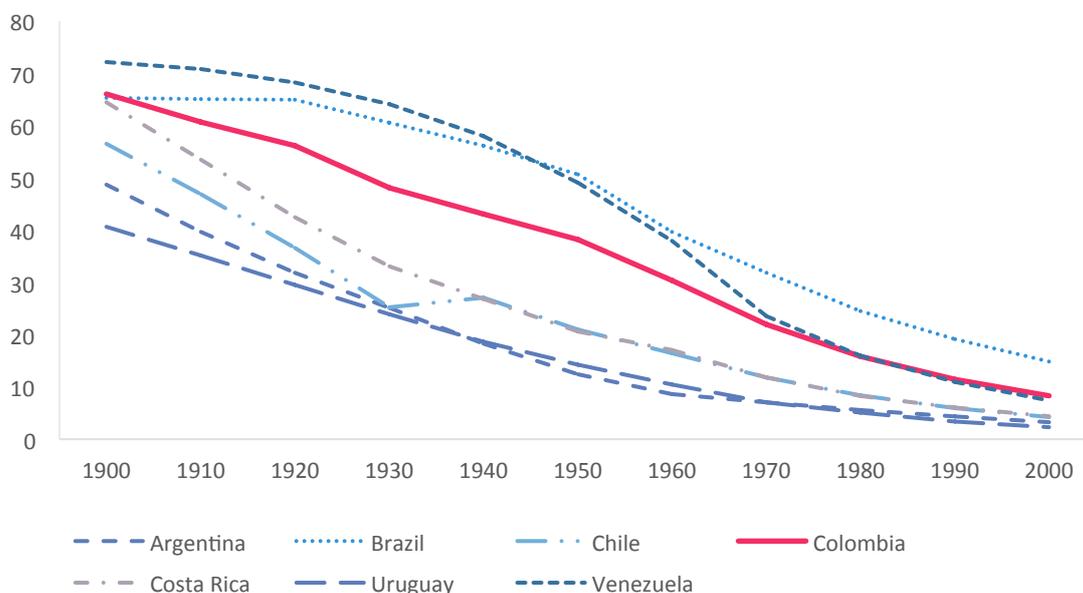


Fuente: Elaboración propia con datos de Oxford Latin American Economic History Database (MOXLAD)

A pesar de ello, Colombia inicia un período de expansión económica a comienzos de siglo con la exportación del café, por lo que es difícil entender cómo la evolución de la educación fue entonces tan dramática en términos absolutos, y en términos relativos frente al resto de Latinoamérica, hecho al que se le intentará dar respuesta en el discurrir de esta investigación. Según Ramírez y Téllez (2007), la incapacidad de los partidos políticos para organizar y regular la educación a lo largo del siglo XIX, junto las guerras civiles y los bajos recursos con que contaba el Estado colombiano, hicieron que el nuevo siglo arrancara con uno de los mayores niveles de atraso en el contexto latinoamericano en materia educativa. Siguiendo el **Gráfico 2**, las tasa de analfabetismo como porcentaje de la población adulta fue de un 66% para Colombia en 1900, una de las más altas de la zona. Argentina y Uruguay, en cambio, contaron con unos de los más altos PIB per cápita a comienzos del siglo XX reflejado en una de las más bajas tasas de analfabetismo.

Gráfico 2.

Tasa de analfabetismo como porcentaje de la población adulta

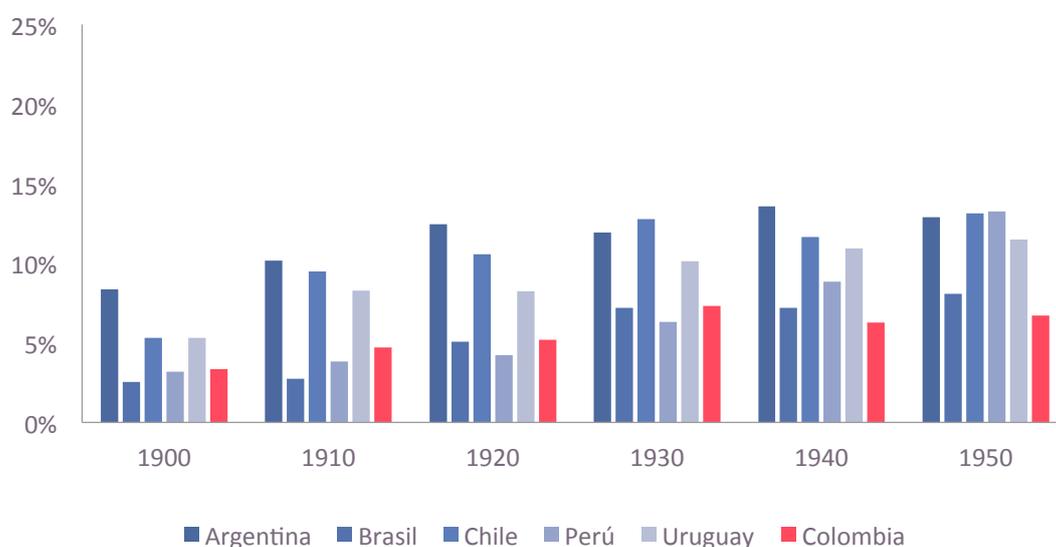


Fuente: Ramírez y Téllez (2007)

Bulmer-Thomas (2003, 100), al margen del impacto que ejercen los recursos en la escolarización, expone que la causa de las desigualdades educativas a comienzos del siglo XX se debe a que algunos países empezaron el proceso hacia una educación de masas mucho antes que los otros; ejemplo de ello es el caso de Argentina y Chile, que iniciaron el proceso

alrededor de la década de 1860; Costa Rica que inició en 1890; o Uruguay que lo hizo en la década siguiente. Lo anterior va en consonancia con el **Gráfico 3**, del que es posible identificar dos grupos claramente diferenciados, uno conformado por Argentina, Chile y Uruguay liderando los niveles de escolaridad primaria; y en segundo lugar, representado en esta muestra por Perú y Colombia, con los niveles más bajos.

Gráfico. 3
Alumnos matriculados en primaria como porcentaje de la población total
Países de Latinoamérica



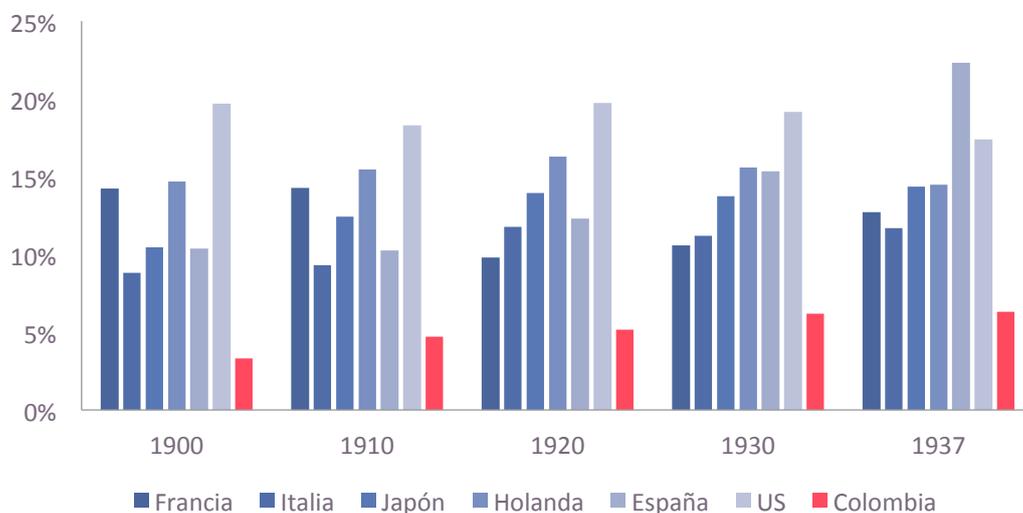
Fuente: Elaboración propia con datos de MOXLAD y The World Bank

Continuando con la educación primaria, y enfocándonos hacia el mundo desarrollado, se puede decir que hubo cierta convergencia entre ellos, tal y como se observa en el **Gráfico 4**. Por otra parte, cabe agregar que dichos porcentajes se hallaban muy lejos de la realidad latinoamericana, y más aun de la colombiana. Por otra parte, si bien se puede hablar de convergencia a comienzos de siglo entre los países más ricos del mundo en cuanto educación primaria, con la educación secundaria no ocurrió igual. Goldin (2001), señala que a partir de 1910, los EE.UU. pasaron a liderar por encima de todas las naciones la educación secundaria, divergiendo de los países más ricos como lo eran Inglaterra, Francia e incluso Alemania. En el **Gráfico 5**, se puede observar el gran distanciamiento de los EE.UU. con respecto al resto de los países del mundo desarrollado, y todavía más con respecto a Latinoamérica.

Gráfico. 4

Alumnos matriculados en primaria como porcentaje de la población total

Países Seleccionados

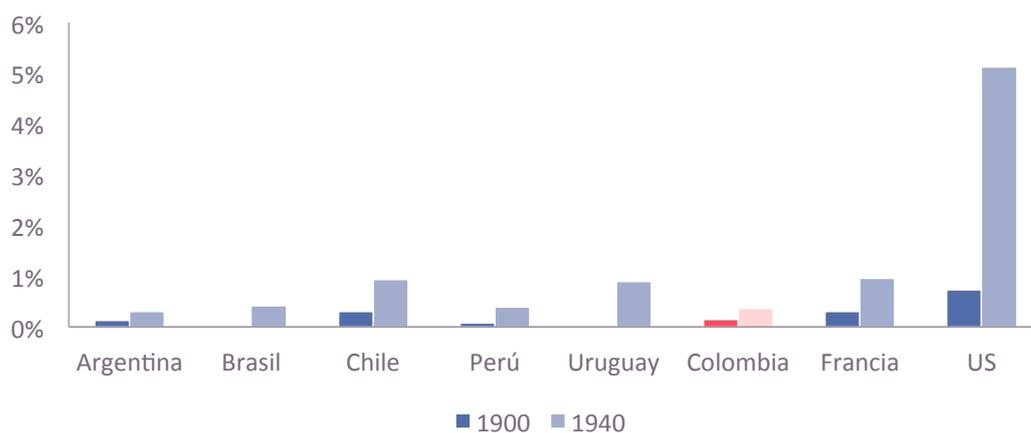


Fuente: Elaboración propia con datos de MOXLAD y The World Bank

Gráfico. 5

Alumnos matriculados en secundaria como porcentaje de la población total

Países Seleccionados



Fuente: Elaboración propia con datos de MOXLAD, The World Bank y Ramírez & Téllez (2007).

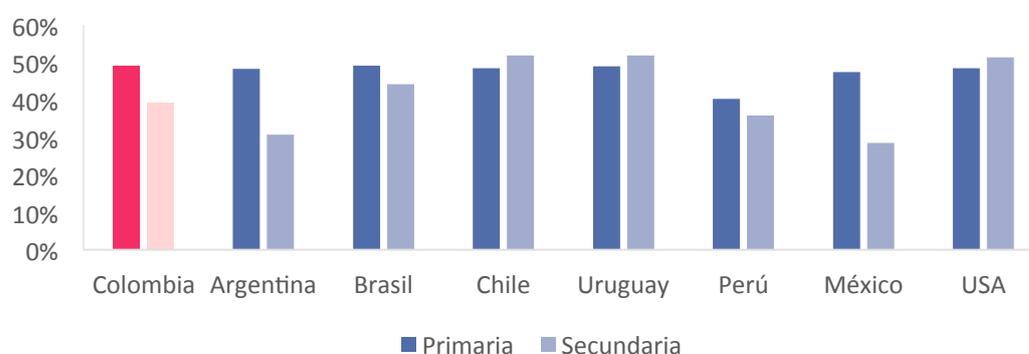
En términos generales, tal y cómo afirma Frankema (2009), a pesar de que hubo recursos suficientes en la economía agregada de los países latinoamericanos para consagrar la expansión de la educación de masas, las resistencias distributivas junto con los bajos

beneficios que generaba invertir en educación, generaron pocos incentivos para promover la educación durante el siglo XX. Un hecho que refleja esta limitación es la segregación de género que hubo en ciertos países como Argentina, México y Colombia; segregación que se ve más acentuada en la educación secundaria si se compara Estados Unidos, el país más exitoso en materia educativa en el siglo XX, ver **Gráfico 6**. Es importante destacar que Colombia da muestras de una alta participación femenina en la educación, aunque ésta estaba orientada hacia un rol más de madre, esposa y ama de casa (Helg 2001).

Gráfico. 6

Porcentaje de participación femenina matriculada en la educación primaria y secundaria

Países seleccionados, 1950/1954



Fuente: Elaboración propia con datos de Frankema (2009).

4 Colombia: hacia una educación de masas en la primera mitad del siglo XX

A partir de la comparativa anterior, es posible afirmar que en efecto, Colombia se ubicó en una de las peores posiciones en términos educativos a nivel Latinoamericano, y más aún frente a los países más desarrollados. Con el objetivo de entender las causas de este rezago en la primera mitad de siglo XX, es necesario conocer el contexto institucional que le definía para comprender el devenir de su historia.

Las reglas del juego de una sociedad, o las instituciones según la jerga neoinstitucionalista, están influidas por las ideologías legales y religiosas, y generan una ética pública a partir de una estructura social y familiar (Kalmanovitz 2001). A partir de ello, Bértola (2011) afirma que las causas fundamentales del atraso latinoamericano en el largo plazo tienen su origen en las

instituciones coloniales de la conquista española, que tendieron siempre a la concentración de la riqueza y el poder.⁷

Cómo bien afirmaba Olson (1993), ninguna sociedad puede funcionar satisfactoriamente si no tiene un orden pacífico, y si su población no disfruta de la presencia de bienes públicos, y en Colombia a finales de siglo XIX y comienzos del XX, no sólo confluyó la pobreza de recursos sino la pobreza institucional. Sus instituciones reflejan un proceso truncado de formación de un Estado, donde si bien no había reglas claras, las pocas que había no se cumplían. Colombia sigue siendo a día de hoy, un país de tolerancia ante las infracciones, lo que sigue generando un clima de incertidumbre que no se aleja mucho del pasado colonial del que aún es esclava. El legado colonial definió el Estado de otrora en uno paradójicamente depredador, según la terminología de Olson (1993).⁸ Digo paradójicamente porque a pesar de tener bajos índices recaudatorios, éste se apropiaba para sí y para la Iglesia una parte considerable de los beneficios económicos nacionales, hecho que frenaba la expansión de las actividades económicas.⁹

A nivel social, Colombia nadaba entre las aguas de las élites, el proletariado, el analfabetismo, el dogmatismo religioso, y una rivalidad política marcada por un bipartidismo hegemónico que prevaleció incluso hasta el siglo XXI. Aunque estas fuerzas políticas podrían dar la impresión de un mínimo de pluralidad y participación política, la realidad era que el poder no brotaba del pueblo. Las elecciones eran indirectas, y el derecho al sufragio estaba limitado por acreditaciones de propiedad y alfabetismo (Kalmanovitz 2001). No fue hasta 15 años después de establecerse la constitución de 1886, tres guerras civiles, y un acuerdo entre liberales y conservadores, que se sentaron bases sólidas para garantizar los derechos de propiedad, y para crear una estructura institucional que diera paso a un incipiente desarrollo económico. A pesar de ello, el tamaño de Estado estuvo supeditado a la dotación de recursos nacionales, y tal y como lo soportaban teóricamente Engerman & Sokoloff (1997), la arquitectura institucional desarrollada en Latinoamérica se vio definida por los recaudos de sus gobiernos.¹⁰

Desde comienzos del siglo XX y hasta finales de la década de 1920s, Colombia atravesó un periodo de estabilización y crecimiento económico, una vez finalizado el conflicto social conocido como la Guerra de los Mil Días. Este crecimiento económico respondió a una fuerte expansión de las exportaciones de café, y en menor grado, bananas y petróleo (Ocampo & Botero 2000). El éxito del desarrollo de las economías latinoamericanas, en general, estuvo precedido por el éxito de las exportaciones agrícolas. Éstas aumentaban los ingresos de la región, permitían la especialización y división del trabajo; así como el desarrollo de actividades subsidiarias y de industrias locales; y por último, facilitaban la expansión en la inversión de la educación que daba pie a ampliar el potencial de la misma región (North 1955). Asumiendo como ciertas las premisas institucionalistas de North, sería lógico pensar que si bien en

⁷ Bértola incluye en la línea neoinstitucionalista los trabajos de Engerman y Sokoloff (1997), Landes (1999), North, Weingast, y Summerhill (2000), Acemoglu, Johnson y Robinson (2005), Lange, Mahoney y Vom Hau (2006), Robinson (2006), y Sokoloff y Zolt (2007).

⁸ Olson considera Estados Depredadores a aquellos que utilizan su monopolio de poder coercitivo para maximizar el beneficio del excedente neto de la recaudación de impuestos, y se toman la libertad de establecer cualquier tipo de extracciones en contraprestación a mantener el orden interno y la paz. Para más detalles véase Oslo (1993).

⁹ Véase Kalmanovitz (2001).

¹⁰ La arquitectura institucional entendidas como la educación, la participación política, el sufragio, los gobiernos locales, etc, Bértola (2011, p 35).

Colombia las exportaciones lideraron la economía a comienzos del siglo XX, los ingresos obtenidos por estas exportaciones se debieron haber volcado, entre otros aspectos, hacia una gran inversión en educación para garantizar la continuidad del crecimiento de la economía, pero el carácter descentralizado de la financiación de la educación llevó a que dichos ingresos no fuesen revertidos en todo el país sino que se localizó en las zonas de producción cafetalera.

A nivel socio-político, Colombia se aleja en muchos aspectos de los estereotipos latinoamericanos, como ha indicado Robinson (2007); quien si bien comulga con las teorías modernas en cuanto a la similitud de la trayectoria de los países de la región, considera que dentro de esa homogeneidad latinoamericana, el caso colombiano podría considerarse cómo excepcional dado que contempla rasgos que no son observados en el resto de países de la región en aspectos como la prevalencia del clientelismo frente al populismo, rompiendo así con la tendencia latinoamericana inversa.¹¹ En Colombia, a nivel político, los partidos Liberal y Conservador han gozado de una continuidad histórica que no han tenido la mayoría de los partidos latinoamericanos, del mismo modo la ausencia de un partido populista explicaría porque el clientelismo se ha antepuesto al populismo de forma estructural.¹²

Para Robinson, la perdurabilidad de los sistemas bipartidistas y la gran habilidad de las élites para mantenerse en el poder, son rasgos distintivos de la política Colombia. Este hecho afectó directamente la organización educativa durante el siglo XIX, cada vez que un partido llegaba al poder, éste revisaba y modificaba totalmente el sistema educativo diseñado por su predecesor (Urrutia 1976). Este marco institucional diferenciado, parece haber sido determinante en las decisiones de política monetaria y financiera adoptadas, y pudo haber marcado también una tendencia hacia bajas tasas de inflación. Robinson agrega, que el clientelismo estructural de Colombia, pudo haber determinado también el tamaño del Estado, ya que en América Latina los aumentos del Estado han ido siempre en consonancia con movimientos más populistas.

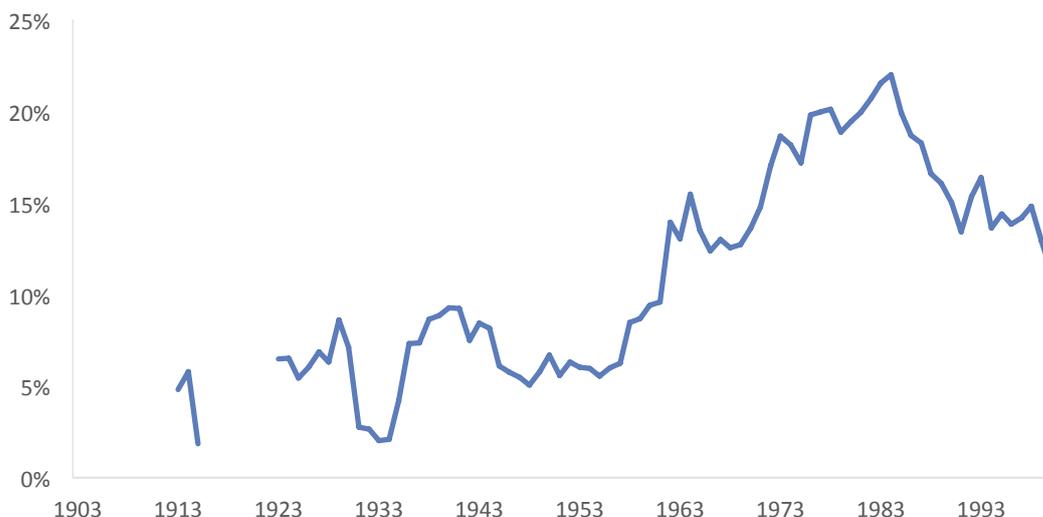
Hasta 1950 los impuestos no superaban el 3% y el 4% del PIB, a día de hoy representan el 14%. Si al hecho de tener un Estado poco recaudador, se le suma un desinterés en materia educativa, el resultado es desolador. Los datos muestran que durante la primera mitad del siglo XX, el porcentaje del gasto educativo no superó el 9,25 % del gasto total del gobierno de la nación en su mejor momento, ver **Gráfico 7**. Por el contrario, esta realidad cambió notoriamente a partir de la década de 1960s, y especialmente durante la década perdida de Latinoamérica cuando Colombia realizó las mayores inversiones en materia educativa.

¹¹ Robinson (2007,p 651), considera que el clientelismo y el populismo son dos formas de redistribución ineficiente motivadas por el deseo de comprar apoyo político. El clientelismo conlleva a una subprovisión de bienes públicos a nivel micro, tales como carreteras, saneamiento, escuelas e igualdad ante la ley. El populismo lleva a una subprovisión de bienes públicos a nivel macro tales como la estabilidad de precios, una tasa de cambio en equilibrio y una política prudente de endeudamiento.

¹² Robinson (2007,658), asocia la ausencia de partidos socialistas a la falta de líderes políticos, en su mayoría desaparecidos por la violencia.

Gráfico 7.

Gasto del Ministerio de Educación como porcentaje del gasto público total de la Nación



Fuente: Ramírez y Téllez (2007)

4.1 La educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX: Aspectos sociales, políticos y económicos

4.1.1 Sentando las bases (1886 – 1930)

Para entender el funcionamiento del sistema educativo colombiano durante el siglo XX, es necesario remontarse al punto de partida sobre el que se soportó la legislatura que definió sus características. A partir de 1886, el Partido Conservador se había establecido en el gobierno, y se había mantenido en él de forma continua durante 44 años, período conocido como la Hegemonía Conservadora. Durante este período, Rafael Núñez, antiguo militante del movimiento liberal radical reconvertido a un pensamiento más social católico, asume la presidencia y dirige el movimiento denominado La Regeneración. En este período se votó la nueva constitución de 1886 en la que se instauró un centralismo político pero con una descentralización administrativa, y con un fuerte influjo de la religión católica.

Esta legislatura refuerza el poder que tenía la Iglesia en el país, y en su marco se firma el Concordato de 1887, un pacto con el que se le adjudicaba a la Iglesia Católica el control de ciertos trámites administrativos y educativos. En este acuerdo se establece que los planes educativos en los niveles de primaria y secundaria debían incluir en los establecimientos oficiales, la enseñanza y formación religiosa según los dogmas y la moral del Magisterio de la Iglesia.¹³ En medio de esta alianza entre Iglesia y Estado, se da también una expansión de la

¹³ El artículo XII del Concordato de 1887 suscribe: “ En desarrollo del derecho que tienen las familias católicas de que sus hijos reciban educación religiosa acorde con su fe, los planes educativos, en los niveles de primaria y secundaria, incluirán en los establecimientos oficiales enseñanza y formación religiosa según el Magisterio de la Iglesia.”

educación privada católica con el apoyo de las congregaciones religiosas, podría decirse que se tendió más a misiones religiosas que a un sistema educativo real.

La nueva Constitución de 1886 y la firma del Concordato no fueron suficientes para mantener la calma política y social durante mucho tiempo. Los liberales no estuvieron de acuerdo con la alianza entre Iglesia y Estado devenida de estos acuerdos, y menos aún con la hegemonía Conservadora en el gobierno y su total disposición en la adopción de políticas más elitistas y poco sociales, por lo que el siglo XX comenzó con el conflicto bélico de la Guerra de los Mil Días, que desmanteló la infraestructura de transporte así como gran parte del sector agrícola. Ramírez y Téllez (2007), explican que gran parte de las escuelas fueron destruidas, generándose así un aumento en la tasa de deserción escolar en todo el país.

Con los conservadores en el poder y un país destrozado en proceso de restauración física e ideológica, el sistema educativo también requirió una reconstrucción. Por lo que en el contexto de la Constitución de 1886, se decreta la Ley 39 de 1904 y el Decreto 491 de 1904, que definieron las nuevas características sistema educativo bajo la ideología tradicionalista del partido conservador. La Ley 39 suscribe que la Educación Pública en Colombia debía ser organizada y dirigida en concordancia con la Religión Católica, ésta se dividiría en Primaria, Secundaria, Industrial y Profesional. La educación Primaria estaría financiada por los Gobiernos de los Departamentos, sería gratuita y no obligatoria, el Gobierno Central sólo se encargaría de la inspección y de la provisión de textos de enseñanza y los útiles escolares.¹⁴

Por otra parte, en el decreto 491 de 1904, se rubricó que las escuelas primarias se dividirían en urbanas, rurales y nocturnas, cada una de ellas con diferentes especificidades. Las escuelas urbanas constaban con seis años de enseñanza, los dos primeros denominados elementales, los dos segundos escuela media y los últimos de escuela superior.¹⁵ Por el contrario, la escuela rural primaria sólo contaba con tres años, alternadas según género, fomentando de esta manera la existencia de dos sistemas educativos desiguales, uno para la ciudad y otro para el campo. Hecho paradójico teniendo en cuenta que el país seguía siendo en su mayoría rural, la población era cercana a los 3.000.000 de habitantes pero sólo 140.000 vivían en las grandes ciudades (Bogotá, Medellín y Barranquilla), (Melo 1978). Por otra parte, la educación femenina estaría diseñada por la comunidad, y cabe aclarar que, tal y como se mencionó anteriormente, gran parte de la educación ofrecida a la mujer hacía referencia a su condición de madre, esposa y ama de casa (Helg 2001).

En cuanto a la educación secundaria se podría decir que fue un campo prácticamente inexistente durante este período, el Ministerio de Educación fue incapaz de ofrecer un sistema oficial en cuanto a cobertura y calidad. Sólo fueron creados algunos establecimientos de enseñanza industrial, de artes y oficios y agrícola, y el 70% de los alumnos en educación secundaria se encontraban matriculados en establecimientos privados. Urrutia (1976) y Helg (2001), afirman que el bajo nivel de matriculación se debió a la baja demanda de este tipo de educación, y únicamente los hijos de las élites eran los que la cursaban.

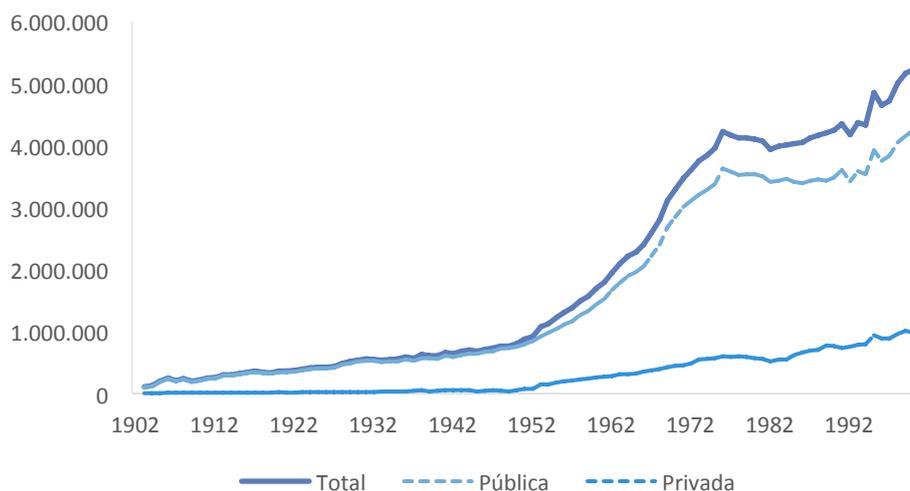
Los **Gráficos 8 y 9**, muestran la lenta incorporación de la población en la educación primaria y secundaria. La educación primaria, se observa que no hubo incrementos significativos en la

¹⁴ Más detalles en la Ley 39 de 1904.

¹⁵ Ver Decreto 491 de 1904

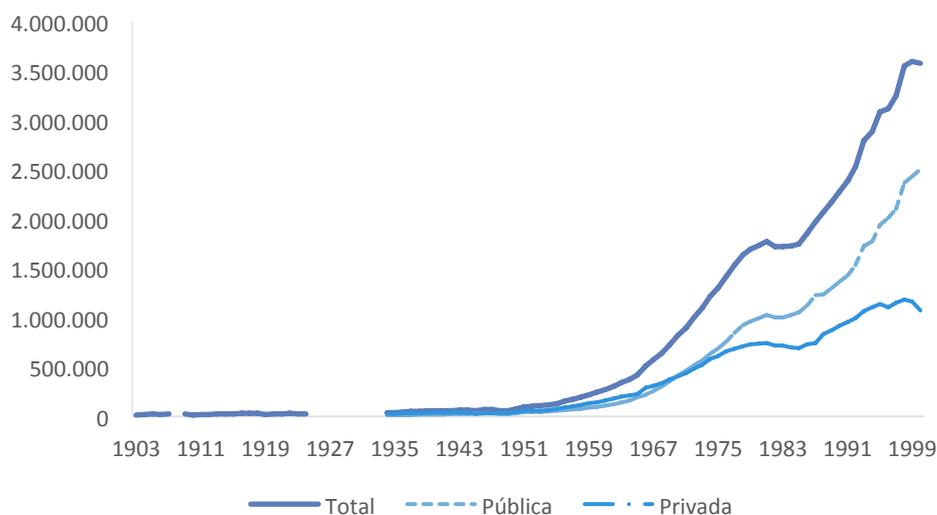
población escolarizada durante la primera mitad del siglo XX, el gran incremento se ve a partir de comienzos de los años 50 hasta la década de los 70, pero se sale del objeto de estudio de esta investigación. En lo que se refiere a la educación secundaria, las cifras son mucho más alarmantes para el marco temporal de este trabajo.

Gráfico 8.
Alumnos en educación primaria total, pública y privada (1902-2000)



Fuente: Ramírez y Téllez (2007)

Gráfico 9.
Alumnos en educación secundaria total, pública y privada (1902-2000)

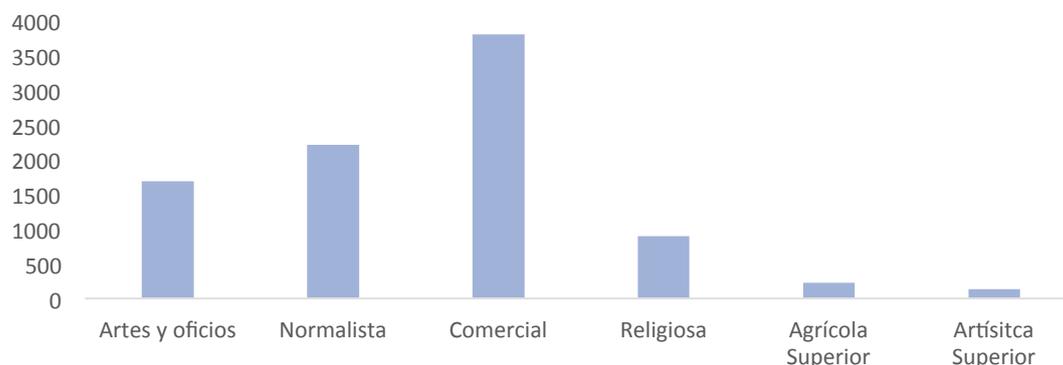


Fuente: Ramírez y Téllez (2007)

En el decreto 491 de 1904, también se estableció un nuevo tipo de enseñanza enfocada a la formación técnica e industrial. Lo que se proponía era la creación de escuelas de artes y oficios para impulsar el desarrollo manufacturero del país, así como el estudio de otros idiomas, nociones de ciencias y matemáticas para fomentar la inclusión de jóvenes en la industria, y por último dar mayor protagonismo al Instituto Agrícola y a la Escuela Nacional de minas, para reforzar la formación requerida para la explotación de los recursos naturales. Estos rasgos están muy relacionados con las políticas de reconstrucción demarcadas por el Presidente Rafael Reyes (1905-1910) enfocadas a la promoción de las exportaciones agrícolas y un activo programa de industrialización, y tal como sugieren Ramírez y Téllez (2007), con esta normativa el gobierno buscaba orientar la educación hacia el desarrollo de la industria, y la agricultura en menor medida.

No hay series reconstruidas para evaluar la tasa de matriculación en la enseñanza de artística, agropecuaria, industrial, comercial y magisterio (denominada normalista), por lo que sólo se citan datos de 1933 en el **Gráfico 10** en el que se observa el poco éxito que habían tenido hasta la fecha los diferentes programas diseñados.¹⁶ La educación comercial es la que presenta un mayor número de alumnos matriculados, pero sólo llega a los 3.803 en todo el país.

Gráfico 10.
Número de Alumnos matriculados en los distintos tipos de educación 1933



Fuente: elaboración propia a partir de datos de Anuario de Estadística DANE de 1933

Enfocar la educación del país para crear una base industrial es al menos cuestionable en un escenario donde la agricultura era más importante que la industria en el PIB nacional, y cuando se da inicio a la gran expansión cafetera iniciada a mediados de 1880s. Esto se debió en parte, a que el Peso se había depreciado considerablemente abaratando los costes de producción; y por otro lado, porque los terratenientes ahora tenían acceso al crédito de compañías exteriores. La producción se expandió rápidamente, y el café asumió el mayor peso de las exportaciones nacionales en la primera treintena del siglo XX, pasando de un 39% del total de ellas entre 1900 y 1904, a un 67% entre 1925 y 1930, siendo las zonas con la mayor expansión Cundinamarca, Caldas, Tolima y los Santanderes (Ocampo & Botero 2000). A pesar de ello, la

¹⁶ Para ampliar características del tipo de educación consultar Anuario del DANE 1933

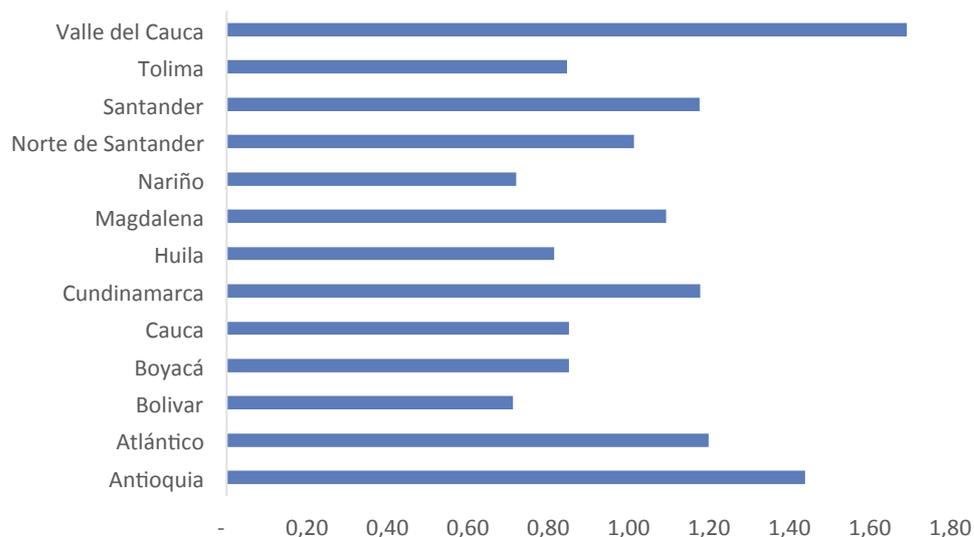
introducción de la enseñanza del cultivo del café tropezó con muchas resistencias, y sólo fue el departamento de Caldas el que decidió promover esa enseñanza en 1925, incluyéndolo como parte de su programa educativo de primaria debido a que su población vivía esencialmente de las exportaciones del café. Fue hasta 1929 que la Federación Nacional de Cafeteros (FNDC), con el objetivo de promover el estudio de la técnica cafetalera fuera de esta zona, construyó la primera Escuela-Granja en Cundinamarca (Helg 2001, 99).¹⁷

El fenómeno cafetalero ha tenido poco protagonismo en la historiografía de la educación a pesar de que su alcance no sólo alcanzó la balanza de pagos, sino que de forma indirecta favoreció la infraestructura física y la cobertura de la educación de las zonas productoras. Bates (1999), afirma que el gremio cafetalero utilizó al Estado solicitando legitimar unos impuestos con el supuesto fin de financiar inventarios e invertir en diplomacia para las exportaciones, pero la realidad fue que dichos impuestos se emplearon para aumentar el gasto de bienestar social en la zona. Este hecho será considerado en esta investigación como uno de los aspectos de mayor peso en la evolución de la educación en la primera mitad del siglo XX, como se verá mas adelante.

Otro aspecto de gran relevancia definido en el 491 de 1904, y que da soporte a la hipótesis planteada al inicio de esta investigación, fue la desagregación del gasto público nacional de la educación. Muchos de los gastos nacionales pasaron a ser asumidos por los departamentos y los municipios, los departamentos debían encargarse de pagar a los maestros; y los municipios de la construcción, conservación y dotación de las escuelas primarias. Esta separación provocó una discrepancias considerable en la dotación de recursos para la educación entre los departamentos, condenado al país a un escenario de gran desigualdad en los niveles de escolarización. (ver **Gráfico 11**).

Gráfico 11.

Gastos departamentales en educación por habitante, 1938



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Poblacional de 1938 y Ramírez y Téllez (2007)

¹⁷ Para conocer datos de la composición de las exportaciones, véase Ocampo & Botero (2001)

En cuanto a la educación pública y privada, se puede decir que a comienzos del siglo XX hubo una gran divergencia entre ellas. La educación privada, tanto primaria como secundaria, se convirtió en el centro de absorción de las comunidades católicas europeas a finales del siglo XIX y formaron una red de enseñanza separada de la instrucción pública inspirada en la educación francesa esencialmente literaria ya que la mayoría de los profesores carecían de formación científica. Hay quienes afirman que esta educación elitista se convirtió en semillero de dirigentes que sólo contribuyó a ampliar las ya marcadas diferencias sociales (Herrera 1993).

En 1917, el partido liberal, muy mermado tras la Guerra de los Mil Días, propuso un nuevo programa político como alternativa a los electores, en el que planteaba una descentralización administrativa, distribución de los terrenos baldíos a los campesinos, desarrollo del crédito y fomento del comercio y la industria, dejando entrever un proteccionismo hacia las clases trabajadoras. No se arriesgaron a proponer un divorcio entre Iglesia y Estado, pero si plantearon una separación en cuanto a la Educación Pública, la idea era establecer una educación gratuita y obligatoria a cargo de maestros de nacionalidad colombiana para frenar el influjo clerical (Helg 2001). Pero no fue hasta 1930, cuando el Partido Liberal se estableció en el Gobierno Central, que comienzan los cambios hacia una educación más popular.

En 1924, el Presidente Pedro Nel Ospina, a pesar de pertenecer al partido conservador, había invitado a los liberales a hacer parte de un proceso de modernización del país, trajo para ello, una misión pedagógica alemana para reformar la instrucción pública con la que desarrolla la propuesta de la Ley Orgánica de la Educación de 1925. Dicha propuesta fue vetada por la iglesia, que temía ver disminuido su poder sobre el sistema educativo, y rechazada por el Parlamento que le apoyaba. A pesar de ello el Ministerio de Instrucción Pública decide encontrar un punto intermedio entre la misión alemana y las opiniones nacionales, surgiendo así la Reforma de 1927 en la que se contemplaba un aumento del presupuesto de instrucción pública, un aumento de los salarios de los docentes, creación de un sistema de inspección escolar, y la puesta en marcha de un programa de construcción de escuelas, entre otros.¹⁸

4.1.2 Hacia una Educación Popular (1930 – 1950)

En 1930 el Partido Liberal sube al poder y permanece en él hasta 1946 de forma continua, este período es conocido como la Hegemonía Liberal. Melo (1992), define este momento como el período de la modernización del país, ya que se estaban dando las condiciones básicas para el desarrollo de un modelo capitalista y a su vez los liberales se preocuparon por imponer instituciones modernas que rompieran con el fuerte autoritarismo social, cultural y político de los conservadores. Es en este momento histórico que se da inicio a la ruptura del sistema educativo tradicional y elitista, planteándose como objetivo principal del Estado el acabar con el analfabetismo para lograr una verdadera integración nacional. Por otra parte, el Gobierno Liberal se posicionó firmemente para hacer frente al poder absoluto de la Iglesia, que no sólo defendía intereses ideológicos, sino que su influencia era tanto política, como cultural y económica.

¹⁸ Véase Ley 56 de 1927

Los cambios más destacables se realizaron con la presidencia de Alfonso López Pumarejo (1934-1938), cuya principal preocupación fue la de reforzar la educación en el país. Durante este período se mantuvo constante la asimetría educativa interregional, causada fundamentalmente por el modelo descentralizado de la financiación educativa que se había adoptado en 1904. Muchos departamentos no contaban aun con los recursos suficientes para potencializar la educación, por lo que en 1939 el Gobierno Nacional realizó una reforma fiscal y creó el Fondo de Fomento Municipal con el objetivo de canalizar los recursos estatales hacia las regiones menos favorecidas; a pesar de ello, los municipios y departamentos seguían soportando el mayor peso de la financiación de la educación.¹⁹

En paralelo, otra de las principales modificaciones del Gobierno de López Pumarejo fue la Reforma Constitucional de 1936, con la que buscaba tener una mayor intervención del Estado, así como la secularización y democratización del mismo. Se estableció en esta reforma que la educación primaria pública debería ser gratuita y obligatoria, y se estableció la prohibición de la discriminación de los estudiantes por motivo de raza, religión, clase social o ilegitimidad del nacimiento.²⁰ En cuanto a la educación secundaria, se instauró un *pensum* común para los colegios públicos y privados y se fundaron los primeros colegios oficiales de secundaria aunque ésta continuó bajo el control de las élites; al mismo tiempo se estableció una inspección nacional para evaluar la calidad de la misma.²¹

Desde comienzos de siglo, a pesar de que gran parte de la población económicamente activa continuaba dedicándose a las actividades agrícolas, en la década de los treinta se observa un incipiente desarrollo industrial (ver **Gráfico 12**). Del mismo modo, se da inicio a una lenta modernización devenida por las exportaciones de café, préstamos e inversiones internacionales en petróleo, minería y servicios públicos, florecimiento de nuevas industrias manufactureras e inversión del Estado en obras de infraestructura (Herrera 1993). Este entorno de incipiente desarrollo industrial y manufacturero no deja de suscitar ciertas dudas sobre la participación de la mano de obra infantil en las nuevas industrias, y en cómo este hecho pudo impactar negativamente en las tasas de escolarización nacional, fenómeno que tampoco se ha contemplado en las reconstrucciones históricas de la educación.

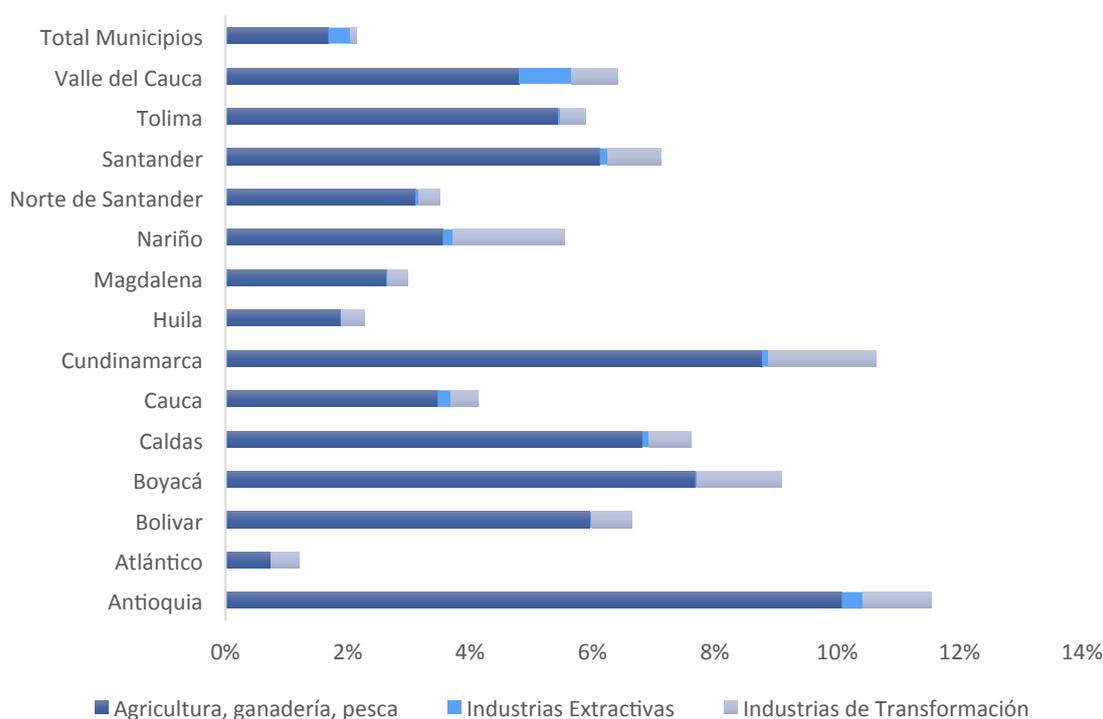
¹⁹ Véase Helg (2001)

²⁰ Véase Ley 32 de 1936

²¹ Véase Helg (2001)

Gráfico 12.

Porcentaje de la población nacional económicamente activa por departamento y rama de actividad, 1938



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Poblacional de 1938

En pro de canalizar el embrionario desarrollo, el Estado recurrió a la educación técnica como instrumento para potencializar la capacidad productiva del país, y se preocupó por fundar establecimientos de enseñanza industrial, de artes y de oficios, así como la enseñanza agrícola. La educación técnica estaba enfocada a las clases populares, y ésta se impartía en escuelas industriales mientras que las élites se formaban en la educación superior, lo que hizo ampliar mucho más las diferencias sociales.

Si bien la crisis de los años 1930 tuvo un fuerte efecto negativo en la demanda agregada del país de bienes no básicos, su efecto en la producción nacional fue mínima porque esta disminución afectó directamente a las importaciones, permitiendo el surgimiento de un mercado interno (Ocampo 2000). Este potencial y creciente mercado doméstico requería de una población urbanizada, por lo que era necesario tener una sociedad alfabetizada homogéneamente para facilitar la migración del campo a las ciudades. Integrar el campo a la sociedad urbana exigía un esfuerzo en estandarizar la educación básica entre campo y ciudad, porque el modelo educativo rural existente se componía de uno o dos años de estudios, mientras que la educación urbana era de seis años. Durante este período, el gobierno central se enfocó en reforzar la educación rural, pero las medidas propuestas nunca llegaron a ser completamente efectivas, en algunas ocasiones sólo se establecieron disposiciones legales sin el soporte financiero ni institucional que aseguraran su cumplimiento.

Las políticas adoptadas estuvieron muy por debajo de las propuestas, en parte porque el gasto del Ministerio de Educación presentó una caída muy fuerte en la década de los treinta, pasando de 6,48% del presupuesto nacional en 1923 a un 2,02% en 1933. El Gobierno Nacional en 1936 señala que para dar cobertura educativa de primaria a todo el país era necesario tener alrededor de 15.000 escuelas nuevas y 20.000 maestros nuevos, y el país contaba sólo con 8.314 escuelas y 12.370 maestros.²² Para la década de 1940, el presupuesto nacional de educación aumentó como consecuencia de la recuperación de la economía y el interés del Gobierno en materia educativa, alcanzando un máximo de 9,25% en 1940, que permitió al gobierno nacional construir nuevas escuelas rurales de primaria entre 1940 y 1945.²³ A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno Central en este período, no se presentaron crecimientos ni cambios de tendencias considerables en las variables educativas, como número de alumnos matriculados en educación primaria y secundaria (ver **Gráficos 3 y 4**), o el número de escuelas y la calidad de las mismas. Las primeras transformaciones se observan a partir de la década de los 1950s, en la que se dio un fuerte crecimiento económico, y un cambio importante en la estructura económica y demográfica del país.

Uno de los grandes problemas que padeció la educación en este período fue el tema del higienismo. En la década de 1940 muchas de las escuelas presentaban hacinamiento de niños en cuartuchos carentes de ventilación, condiciones que además de ser antipedagógicas eran en su mayoría antihigiénicas, lo que facilitaba la propagación de enfermedades contagiosas entre los niños. En 1942 sólo 812 de las 2807 escuelas oficiales urbanas contaban con servicio sanitario higiénico, y de las 5.723 escuelas oficiales rurales, sólo 354 gozaban de él.²⁴

Otro de los grandes conflictos en materia de educación en este período fue la búsqueda de la dignificación del gremio docente. La profesión de profesor estaba bastante desprestigiada según afirman Ramírez & Téllez (2007), mientras un profesor de la zona urbana a comienzos de los años treinta ganaba \$45 mensuales, un empleado de los ferrocarriles ganaba en promedio \$82. Con la recesión económica se redujeron aún más los sueldos, y en ocasiones no se pagaban con puntualidad. Por lo que en 1937 se establece un escalafón nacional para minimizar las diferencias salariales entre los departamentos.

Más allá de las tensiones financieras para mejorar la cobertura y la calidad de la educación, el país atravesó un conflicto ideológico nacido de las inconformidades de los estudiantes con las reformas educativas en la década de 1920s, por lo que en 1929 se crea la Federación de Estudiantes. Entre 1930 y 1946, la Federación se preocupó por cuestionar las reformas educativas definidas por el Gobierno Liberal, cuestionando los planes de estudio, la formación de los maestros, y sobre todo el clientelismo existente alrededor del nombramiento de los directivos de los establecimientos educativos (Herrera 1993). Este período estuvo marcado por fuertes manifestaciones callejeras y enfrentamientos con los cuerpos policiales, que reflejaron la inconformidad con las políticas sociales y económicas adoptadas por los gobiernos liberales.

Entre 1946 y 1953, vuelven los conservadores al poder, Mariano Ospina Pérez inicia un período conocido como “La Reacción Conservadora” en el que se desmontó todo el aparato educativo instaurado por los liberales, así como su orientación ideológica laica, reincorporando

²² Véase Memorias del Ministerio Nacional, 1936 y 1937.

²³ Datos facilitados por Ramírez y Téllez (2007).

²⁴ Para más información ver Anales de Economía y Estadística 1942

nuevamente la tradición cristiana a las aulas. El Gobierno Central dedicó muchos esfuerzos para erradicar la ideología de izquierda de las instituciones educativas, surgida en los años previos con los gobiernos liberales, éste hecho acentuó las pugnas políticas y los debates filosóficos, y dejó como herencia un país en conflicto ideológico. Incluso hay quienes se atreven a afirmar, como Lebot (1972), que esas contradicciones ideológicas gestaron el magnicidio del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948.

A manera de síntesis, Herrera (1993) afirma que la evolución de la educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX estuvo marcada por tres períodos. El primero entre 1930-1934, en el que las reformas educativas tuvieron un ritmo lento debido a la recesión económica y al carácter transicional de este gobierno. El segundo entre 1934 y 1938, conocido como “la revolución en marcha”, en el que se tendió a poner la educación al servicio de la integración nacional y se declaró la libertad de culto. Y el tercer período de 1938 en adelante, conocido como “la pausa a la revolución en marcha” que no trajo mayores modificaciones en la educación, pero destaca la creación del el Patronato Escolar, una sociedad comunal que vinculaba a la comunidad en el sostenimiento de las escuelas, para dar impulso a la educación popular y el intento por nacionalizar la educación primaria, así como mencionar la riqueza ideológica presente con miras a la modernización del aparato educativo.²⁵ El debate ideológico de la época generó tensiones sobre el tipo de reformas que se debían adoptar, trasladadas quizás, del ambiente de violencia política que se acentuó a partir de 1940.

5 Reinterpretando la Historia

Tras la reconstrucción histórica de la educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX, son observados de forma recurrente componentes institucionales y legales como respuestas al porqué del fracaso educativo en este período. Este trabajo, basándose en la literatura reciente antes citada, ofrece nuevas alternativas para explicar las causas de dicho fracaso.

El primer componente a contemplar es la influencia del trabajo infantil como factor determinante del nivel de escolarización, fenómeno constatado por Buonomo Zabaleta (2011), en el contexto nicaragüense. Tal y cómo se ha mencionado anteriormente, existen dudas sobre la cuantificación de la mano de obra infantil que participó activamente del desarrollo económico en el siglo XX. Es sabido que en la primera mitad del siglo la economía colombiana se basaba casi en su totalidad en la agricultura, y que llegada la década de los 1940s se dio paso a un incipiente crecimiento industrial, un incremento de las inversiones extranjeras y un embrionario desarrollo tecnológico que soportó las nuevas industrias. Gran parte de la población se dedicó a las labores de las industrias recientes, de la que un porcentaje considerable oscilaba entre la edad de 10 y 14 años.

Siguiendo el Censo Poblacional de 1951 y el porcentaje de la población entre 10 y 14 años económicamente activa en 1951 fue de 11,6%, de los cuales el 8,6% eran niños y el 3% niñas, **(Gráfico 13)**. Estos porcentajes no suelen contemplar el trabajo doméstico o el trabajo en actividades agrícolas familiares, por lo que se asume que dichos cifras no demuestran la

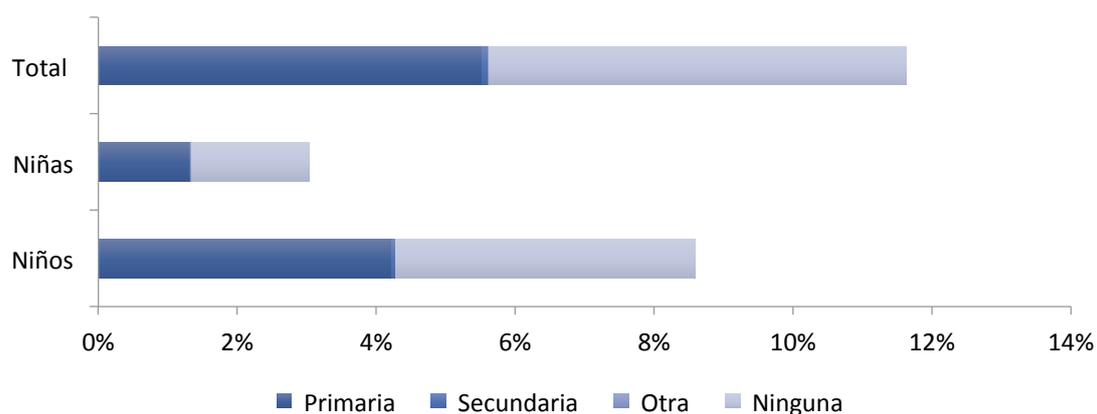
²⁵ Ver Decreto 345 de 1942

totalidad del trabajo infantil para este período, pero por el contrario sí permiten entrever la participación infantil en las nuevas industrias. Por otra parte, más de la mitad del total de niños trabajadores no recibían ningún tipo de educación, y el resto se hallaba cursando la educación primaria, y sólo un porcentaje muy pequeño recibía otro tipo de educación. Trasladando estos porcentajes a cifras absolutas, 80.620 de los 156.045 niños trabajadores no estaban escolarizados, una cifra alarmante si se tiene en cuenta que el total de alumnos en educación primaria para este año era de 874.979, que representaban el 7,6% de la población total.

Aplicando un contrafactual, si se asume que los niños trabajadores fuera del sistema educativo hubiesen estado escolarizados, el porcentaje de alumnos en educación primaria sobre la población total habría pasado de 7,6% a 8,3%, un incremento significativo que nos permite inferir que el trabajo infantil contribuyó negativamente en las tasas de escolarización a mediados de siglo, tal y como sugiere la literatura reciente en trabajos como el de Gunnarsson et. al (2006) y Buonomo & Zabaleta (2011).

Gráfico 13.

Porcentaje de la población económicamente activa entre 10 y 14 años según nivel de escolarización, 1951



Fuente: Elaboración propia, ver fuente en texto

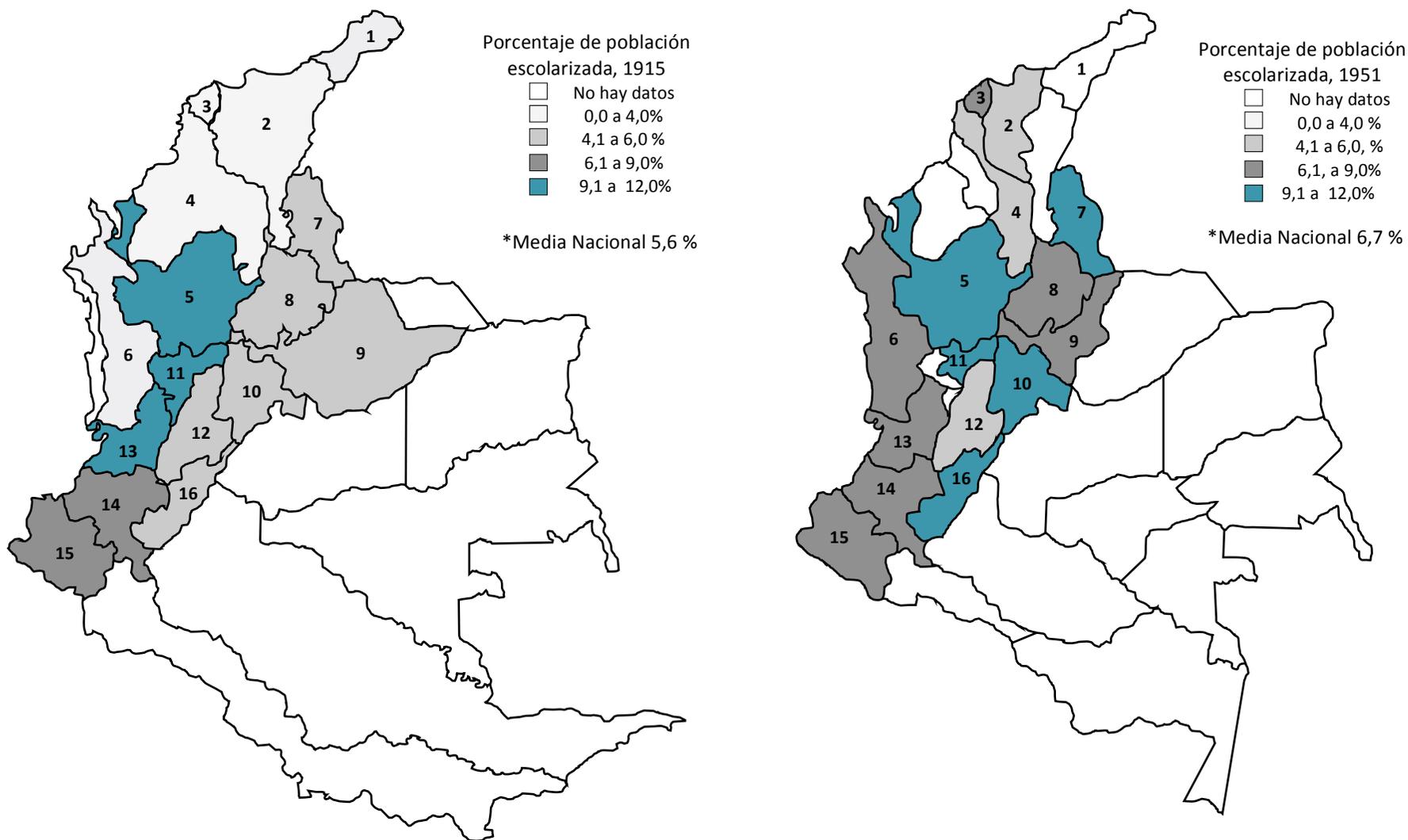
Otro aspecto que se busca refutar en esta investigación es la tendencia generalizadora del rezago educativo en la primera mitad de siglo. Cuando se habla del atraso educativo en Colombia, se tiende a emplear como medida de estimación el promedio de población escolarizada, que para 1900 era de 3,5% y para 1950 era de 6,7%. Tras desagregar estas cifras nos damos cuenta que esa medida no se ajustaba a la realidad de cada región. El carácter heterogéneo del país, que contemplaba zonas ricas, densamente pobladas y muy urbanizadas en algunos casos, hasta zonas prácticamente vírgenes que se escapaban totalmente de la jurisdicción del Estado; que conllevó a que las políticas educativas diseñadas por el gobierno central para alcanzar una educación de masas, no tuviesen el mismo efecto en cada una de las regiones, esto sin mencionar la diversidad etnográfica y cultural de una prehistoria aborígen y una colonización que tendió más instituciones extractivas en algunas zonas como la costa

caribe y pacífica. Junto a la heterogeneidad en los aspectos mencionados, se suma la adopción de un modelo de financiación descentralizado decretado en 1904 que condenó el desempeño del sistema educativo, sobre todo perjudicando a las zonas menos favorecidas económicamente.²⁶

Siguiendo el **Gráfico 14**, observamos en primer lugar que la forma como se repartió el porcentaje de la población escolarizada fue completamente distinto en 1915 que en 1951. En 1915, la media nacional era 5,6%, desagregado de forma muy desigual en el país; mientras que en 1951, la media era más alta, 6,7%, pero estaba distribuido de forma más homogénea entre las distintas regiones. Por otra parte, cabe aclarar que para la parte sur del país no se recopilaban datos, por lo que no se pueden hacer inferencias comparativas al respecto.

²⁶ Colombia se divide en seis regiones según su relieve, clima, vegetación y tipos de suelo en: Amazonia, Andina, Caribe, Insular, Orinoquía y Pacífico

Gráfico 14. Porcentaje de la población escolarizada por departamentos en 1915 y 1951



Fuente: Elaboración propia con datos del Anuario Estadístico de 1915 y 1951 , y los Censos Poblacionales de 1912, 1918 y 1951. Donde 1=Guajira; 2=Magdalena ; 3=Atlántico; 4= Bolívar; 5=Antioquia; 6=Chocó; 7=Norte de Santander; 8=Santander; 9=Boyacá; 10=Cundinamarca; 11=Caldas; 12=Tolima; 13=Valle del Cauca; 14=Cauca; 15=Nariño; y 16=Huila.

Nota: Sólo obtuvieron datos poblacionales desagregados por departamentos de 1912 y 1918, por lo que asume que el crecimiento aritmético poblacional se dio de manera constante entre esos dos periodos para estimar los valores de 1915

Tal y como se ha mencionado anteriormente, a comienzos del siglo XX, el gobierno central era el encargado de proveer la financiación para la creación de escuelas y de la dotación de material escolar, pero la operativa de cada una de ellas era responsabilidad de los gobiernos municipales. En este contexto, muy pocos departamentos tenían economías prósperas que permitieran proveer recursos suficientes para promover la educación, hecho que se intuye como una de las principales causas por las que el desarrollo educativo interregional se dio de manera tan desigual. En 1915, la Región Andina, específicamente, la zona de la Cordillera Occidental y Central de los Andes, se destacó por tener altas tasas de escolarización. Los departamentos de Antioquia, Caldas y Valle del Cauca, presentaron niveles educativos muy superiores a la media nacional, cercanos al 10% y 11% de población escolarizada, más en consonancia con los países mejor posicionados a nivel educativo en Latinoamérica que con la realidad del resto del país.

La Región Andina, se caracterizó por una relativa densidad poblacional, una gran producción de oro y un incipiente desarrollo cafetalero que atrajo gran parte de la migración nacional e internacional, en gran medida europea con cualificación técnica que proporcionó grandes recursos de capital humano. Este hecho pudo influenciar la disminución de la desigualdad educativa, tal y cómo se ha demostrado para Brasil en el trabajo de Wegenast (2010). A nivel político, esta zona gozó de cierta estabilidad desde comienzos de siglo, se mantuvo al margen de la Guerra de los Mil Días, tendió más a los gobiernos conservadores, y donde el liberalismo radical tuvo muy pocos seguidores. En cuanto al diseño de las políticas educativas, fue otorgado a pedagogos y no a políticos, evitando así los sesgos ideológicos (Wegenast 2010).

Este estudio, que si bien corrobora la idea de quienes consideran que la razón por la que los departamentos ubicados en la Cordillera de los Andes tuvieron mejores ratios a comienzo de siglo debido al carácter igualitario y no extractivo de sus instituciones y la relativa igualdad socio-económica (Engerman & Sokoloff 2012), también considera como elemento diferencial el cultivo del café. La economía de estos departamentos se basaba en la caficultura y prácticamente toda la población dependía de la exportación del grano, especialmente en Caldas. Lo anterior motivó al gobierno departamental de Caldas a incluir como parte en escuela primaria la educación agrícola, enfatizando principalmente en el cultivo café. Los departamentos que desistieron incluir este tipo de formación, o similar, como Cundinamarca, Boyacá, Tolima o Cauca, no gozaron del mismo éxito educativo a comienzos de siglo.

Basar la economía de la región en el café, no sólo le otorgó a la zona mayores ingresos fiscales, sino que generó muchas sinergias. Incluir en el programa educativo de primaria las técnicas de cultivo de café, pudo incentivar a la población a escolarizarse bajo el interés de mejorar su producción y por ende sus ingresos. Del mismo modo, 1904 se establece uno de los primeros gremios del país, la Sociedad de Productores de Café, que en 1927 pasaría a ser la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. Este gremio logra, el 5 de octubre de 1928 con la aprobación de la Ley 76, autoridad total para administrar y gestionar todos los ingresos de los impuestos devenidos de la producción y exportación de café.²⁷ Tal y cómo indicaba Bates

²⁷ Para ampliar véase la Ley 76 de 1928

(1997), el gremio destinó esos recursos a otras actividades no relacionadas estrictamente con el café, sino que por el contrario los dedicó a la construcción escuelas y hospitales.

Por otro lado, la región Caribe y Pacífica, dedicadas a otro tipo de actividades económicas como el cultivo del plátano y las industrias extractivas, no contaron con la misma suerte, y sus ratios educativos fueron bastante bajos con respecto al resto del país, cercanos al 2,8% en comparación al 5,7% de media nacional. Más adelante serán analizadas variables etnográficas para ofrecer hipótesis adicionales sobre este rezago. Por último está la región del Amazonas y Orinoquía, de las que no se tienen datos educativos ni poblacionales, por lo que no es posible hacer inferencias, pero la ausencia de éstos dan un indicio su capacidad de gestión institucional.

En 1951 el porcentaje medio de población escolarizada en Colombia pasó a ser 6,7% (**Gráfico 14**), dicho avance no le abstuvo de mantenerse entre los puestos más bajos de Latinoamérica en este período. A nivel interno, la situación no había cambiado mucho con respecto al liderazgo de ciertas regiones en 1915, pero es importante resaltar que se observa un esfuerzo generalizado por mejorar los ratios educativos a nivel departamental, en especial se observa grandes mejoras en Cundinamarca Huila y Norte de Santander. Igual que en 1915, la media nacional no debe ser considerada como una medida extensible a la situación de todo el país. Por otro lado, se observa cómo se acortaron las distancias interdepartamentales, de lo que se intuye que el origen de esta nueva tendencia homogeneizadora fue la creación del Fondo de Fomento Municipal en 1944, con el que se buscó canalizar recursos estatales hacia las regiones menos favorecidas, y así corregir el rezago acontecido por la financiación descentralizada de la educación del Decreto 491 de 1904.²⁸

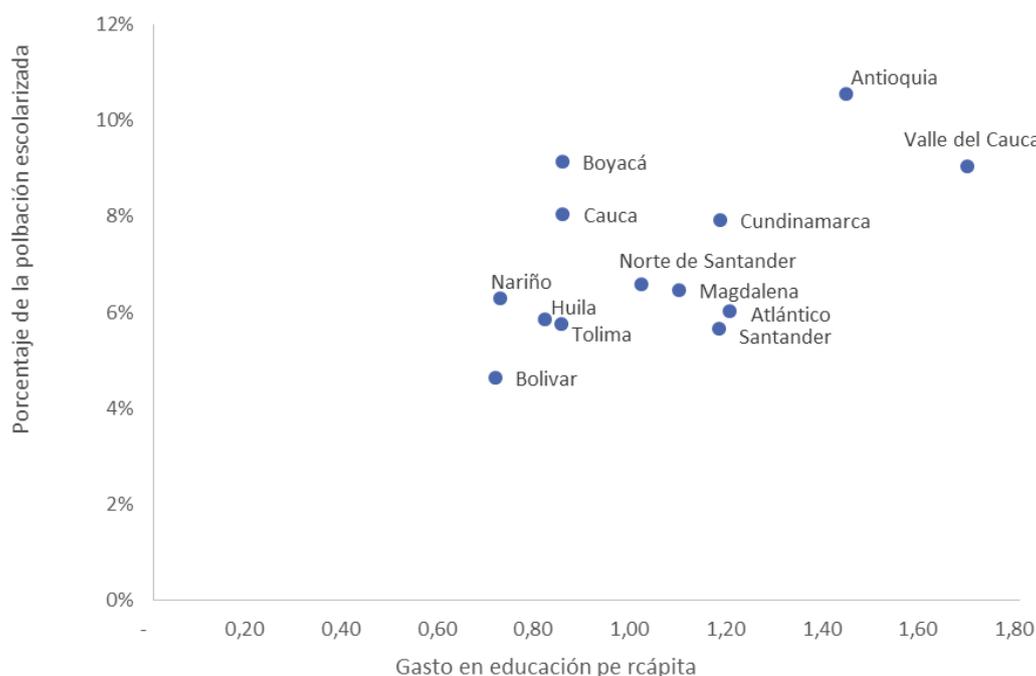
La distribución de los ingresos recaudados en el Fondo de Fomento, que correspondía al 10% de los impuestos a la renta, se empleó para asumir parte del pago de los maestros y se canalizó porcentualmente según la categoría que le fue asignada a cada departamento. Hasta con un 50 % del coste de los contratos para los departamentos de primera categoría (Valle y Caldas), hasta un 75% a los de segunda categoría (Antioquia, Cundinamarca, Tolima, Atlántico, Santander y Magdalena) y hasta un 100% a los de tercera categoría (Bolívar, Boyacá, Cauca, Huila, Nariño y Norte de Santander.)

Para corroborar la idea anterior, se comparó el gasto educativo departamental en función del porcentaje de la población escolarizada años previos a la creación del Fondo de fomento Municipal. Los resultados presentados en el **Gráfico 15**, muestran una marcada diferencia en la inversión en educación entre ellos, y en consecuencia también grandes diferencias porcentuales en la población inscrita en el sistema educativo. Tal y cómo ya se puesto de manifiesto en varias ocasiones, cada departamento se encargaba de su propia gestión educativa, no es de extrañar como Antioquia y Valle del Cauca, que dedicaron mayores recursos a la educación tuvieran los mayores porcentajes de escolarización, y por ende recibieran menos apoyo del Fondo. Por el contrario, otros departamentos como Boyacá o Cauca, alcanzaron también altos ratios educativos, en 1938, teniendo con un nivel de gasto educativo bastante inferior a las zonas más ricas del país, dejando que tal y cómo dice Lindert

²⁸ Para ampliar sobre El Fondo de Fomento Municipal, ver el Decreto 503 de 1944

(2010), el apoyo fiscal departamental no es el único factor determinante en la educación de masas, la gestión de los recursos también juega un papel muy importante

Gráfico 15.
Gastos en Educación per cápita departamental vs porcentaje de la población escolarizada, 1938
(En pesos corrientes)



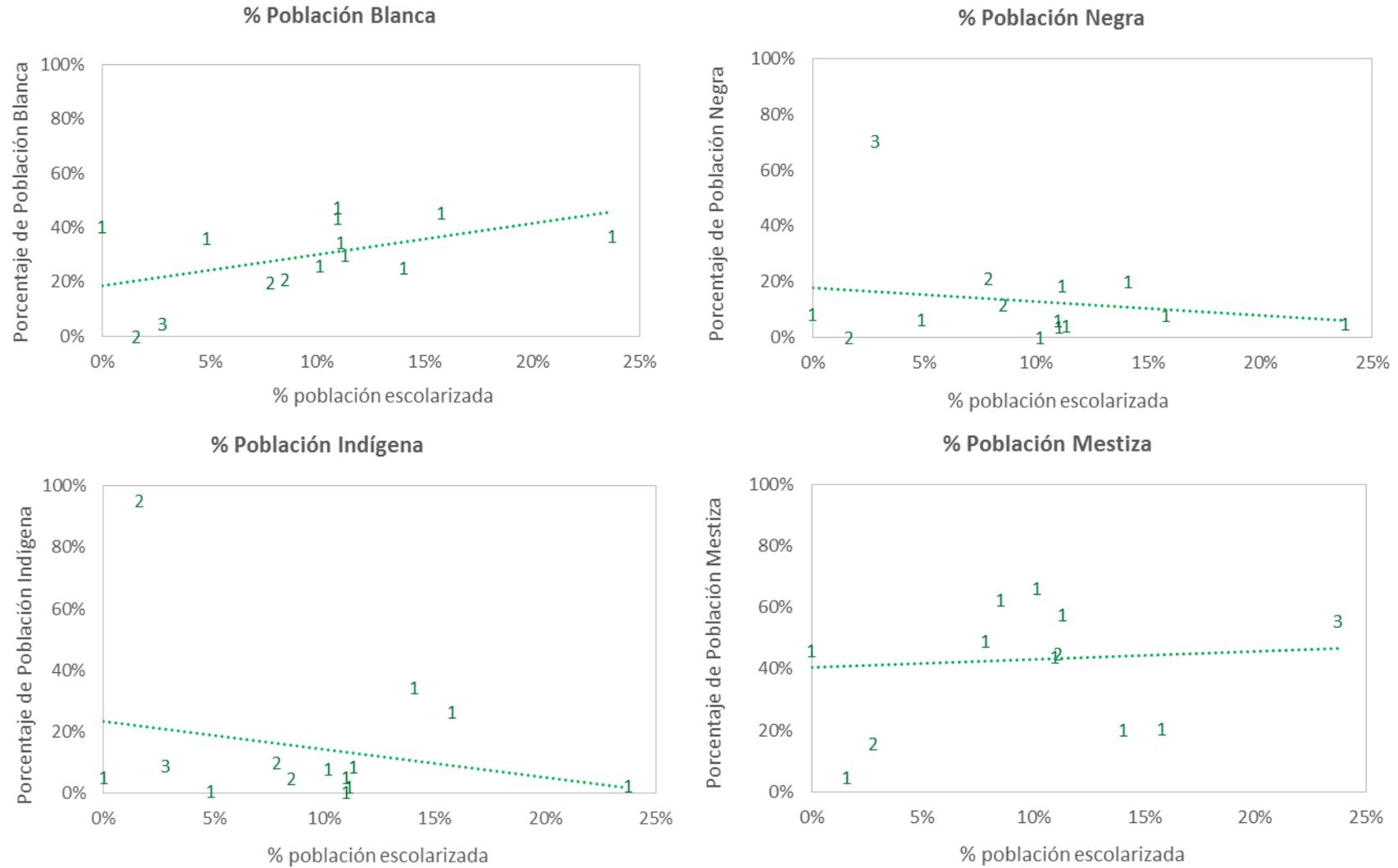
Fuente: Elaboración propia con datos del Censo Poblacional de 1938, Anuarios Estadísticos de 1931 y 1941 y Ramírez y Téllez (2007)

Nota: Sólo obtuvieron datos educativos desagregados por departamentos de 1937 y 1941, por lo que asume que el crecimiento aritmético de escolarización se dio de manera constante entre esos dos periodos para estimar los valores de 1938.

Por último, es abordada la etnografía como otro de los factores determinantes del nivel educativo en Colombia en la primera mitad del siglo XX, fenómeno que ha sido constando en otros países y expuesto en los estudios recientes de Tas *et al.* (2014) y Pasquier, *et al.* (2015). Colombia es un país con una gran variedad étnica y cultural consecuencia de la forma como se llevó a cabo su colonización, hecho que tampoco se le ha dado la relevancia que amerita en la historiografía de la educación; y que en gran medida pudo interferir en la aplicación de las políticas educativas diseñadas por el gobierno central, así como generar grandes diferencias en las tasas de escolarización entre las distintas regiones.

En el **Gráfico 16**, se muestra la relación entre la tasa de matriculación en primaria y secundaria departamental frente la distribución racial de los mismos, y en aras de ser más específicos, se han establecido cuatro escenarios, uno para la población blanca, otro para la negra, indígena y mestiza.

Gráfico 16. Población escolarizada vs. distribución racial por departamentos, 1915



Fuente: Elaboración propia con datos de DANE del Censo Poblacional 1912 y Anuario Estadístico de 1915. Los marcadores numéricos han sido asignados a cada departamento según a la región a la que pertenece, donde 1 = Andina (Antioquia, Boyacá, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Santander, Tolima y Valle del Cauca); 2 = Caribe (Atlántico, Bolívar, Guajira y Magdalena); 3= Pacífico (Chocó).

Nota: Se compararon los datos educativos de 1915 con la distribución racial de 1912, se asume que no hubo variaciones étnicas considerables ente 1912 y 1915

En cuanto a la población blanca, a pesar de que se observa una ligera correlación positiva de esta con respecto al porcentaje de población escolarizada, en cada uno de los departamentos para los que se obtuvieron datos; se advierte especialmente que las zonas con menor porcentaje de población blanca tuvieron menores tasas de escolarización que el resto del país, tal y cómo ocurrió en la región Pacífica y en la región Caribe.

En el caso de la población mestiza no se observa un patrón claro, aunque la ausencia de la misma puede relacionarse con un rezago educativo a comienzos del siglo XX, tal y como ocurrió en Guajira y Chocó, los dos departamentos ubicados en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico. En el caso de la población indígena y de la población negra tampoco se observa un patrón claro, sin embargo, nuevamente departamentos como Chocó, con un alto porcentaje de población negra, o Guajira cuya población era prácticamente indígena en su totalidad, se ubicaron en los últimos puestos de escolaridad, muy alejados del promedio Nacional y más aún de las regiones más favorecidas como Antioquia, Valle del Cauca o Caldas.

Por último, los datos permiten inferir que, para este momento histórico, la homogeneidad racial en un departamento no se considera un factor determinante de alta escolaridad. Los territorios con mayores asentamientos indígenas o negros tendieron a ser bastante etnográficamente homogéneos, pero no por ello tuvieron altas tasas de escolarización. Por el contrario, una población con gran presencia de población blanca sí se correlaciona con mejores niveles educativos.

6 Conclusiones

Tras analizar la historia de la educación en Colombia en la primera mitad del siglo XX en referencia a su contexto geográfico, se puede confirmar la hipótesis inicial de que si bien se puede hablar de una situación de fracaso si se compara con los ratios del resto del Latinoamérica, éste no se extendió de forma generalizada en todo el país. Del mismo modo se puede decir que en dicho fracaso hubo variables, a parte de las frecuentemente citadas en la historiografía, tales como la descentralización fiscal, el cultivo del café, la etnografía o, incluso, el trabajo infantil.

El primer factor atribuible al fracaso educativo colombiano en la primera mitad del siglo XX, fue el diseño de las políticas educativas, entre las que se optó por un modelo descentralizado de la financiación de la educación, que condenó a las zonas menos favorecidas a los peores ratios educativos. En segundo lugar, el cultivo del café en la zona de la Cordillera de los Andes se puede asociar con las tasas de escolaridad más altas del país, en parte por la inclusión de la educación agrícola como parte del programa académico de primaria, tal y cómo ocurrió en Caldas; y por otro lado por la creación del gremio caficultor que presionó al gobierno para autoadministrar los recursos provenientes de esta actividad y que dispuso, entre otras cosas, para reforzar el sistema educativo de la región.

Por otra parte el componente etnográfico también se considera como causa fundamental de fracaso en las zonas de mayor presencia de raza negra o indígena. Asimismo, este periodo se caracterizó por el empleo de mano de obra infantil, en sus inicios en la agricultura y

posteriormente en la industria y manufactura, impactando negativamente las tasas de escolarización. Un buen diseño políticas sociales, enfocadas a limitar el empleo de esta mano de obra, hubiese minimizado la deserción escolar que esto acarreo.

Por último, quiero hacer especial mención a la creación del Fondo de Fomento Municipal en 1944, con el que se consiguió minimizar las asimetrías interdepartamentales, y que posiblemente pudo ser el punto de inflexión del cambio en las estadísticas educativas tan desfavorables durante la primera mitad de siglo.

En este trabajo se abre camino a otros escenarios para que se arroje nueva evidencia sobre los determinantes del fracaso escolar en Colombia a comienzos del siglo XX. Se sugiere para futuras investigaciones analizar el componente de apertura comercial en este periodo, en el que Colombia se caracterizó por ser muy cerrado al comercio exterior, limitando no sólo los flujos comerciales y de capitales, sino los flujos de información. Del mismo modo, se sugiere analizar más a fondo el componente político, cuyo escenario de bipartidismo hegemónico condenó la evolución del gasto público. Por último, se propone la continuidad del estudio en la segunda la mitad de siglo XX, donde las tasas de escolarización crecieron de forma exponencial.

7 Bibliografía

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A, 2005. Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.
- Akabayashi, Hideo, and George Psacharopoulos, 1999. The trade-off between child labour and human capital formation: A Tanzanian case study, *The Journal of Development Studies* 35, 120-140.
- Barro, Robert J, and Xavier Sala-i-Martin, 1995. Economic growth, 1995, *McGrawHill*, New York.
- Baten, Joerg, and Christina Mumme, 2010. Globalization and educational inequality during the 18 th to 20 th centuries: Latin America in global comparison, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 28, 279-305.
- Bates, R. H. (1999). *Política internacional y economía abierta: la economía política del comercio mundial del café*. Tercer Mundo Editores.
- Beauchemin, Kenneth R., 2001. Growth or stagnation? The role of public education, *Journal of Development Economics* 64, 389-416.
- Becker, Sascha O, and Ludger Woessmann, 2008. Luther and the Girls: Religious Denomination and the Female Education Gap in Nineteenth-century Prussia*, *The Scandinavian Journal of Economics* 110, 777-805.
- Becker, Sascha O, and Ludger Woessmann, 2010. The effect of Protestantism on education before the industrialization: Evidence from 1816 Prussia, *Economics Letters* 107, 224-228.
- Becker, Sascha O., and Ludger Woessmann, 2009. Was Weber Wrong? A Human Capital Theory of Protestant Economic History, *The Quarterly Journal of Economics* 124, 531-596.

- Bértola, L, 2011. Institutions and the historical roots of Latin American divergence, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, Oxford University Press. Ocampo, J. A., & Ros, J. (eds.).
- Bértola, L., and J.A. Ocampo, 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia* (Fondo De Cultura Economica USA).
- Blankenau, William F., and Nicole B. Simpson, 2004. Public education expenditures and growth, *Journal of Development Economics* 73, 583-605.
- Bonal, Xavier, 2007. On global absences: Reflections on the failings in the education and poverty relationship in Latin America, *International Journal of Educational Development* 27, 86-100.
- Botana, N. R., & Fukuyama, F, 2006. "El equilibrio de América Latina", en F. Fukuyama (ed.), *La brecha Entre America Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, Fondo De Cultura Económica.
- Boppart, Timo, Josef Falkinger, Volker Grossmann, Ulrich Woitek, and Gabriela Wüthrich, 2013. Under which conditions does religion affect educational outcomes? *Explorations in Economic History* 50, 242-266.
- Buonomo Zabaleta, Mariela, 2011. The impact of child labor on schooling outcomes in Nicaragua, *Economics of Education Review* 30, 1527-1539.
- Brewer, R. M., Conrad, C. A., & King, M. C. (2002). The Complexities and potential of theorizing gender, caste, race, and class. *Feminist Economics*, 8(2), 3-17.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *The economic history of Latin America since independence*. Cambridge University Press.
- Colombia, Ley 39 de 1903. Sobre Instrucción Pública. *Diario Oficial Número 11.931 del viernes 30 de Octubre de 1903*.
- Colombia, Decreto 491 de 1904. Sobre Instrucción Pública. *Diario Oficial Número 12.122 del jueves 14 de julio de 1904*.
- Colombia, Ley 56 de 1927. Sobre Instrucción Pública. *Publicado en el Diario Oficial Número 20.645 del martes 15 de noviembre de 1927*.
- Colombia, Ley 32 de 1936. Sobre igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación. *Diario Oficial Número 23.127 del jueves 5 de marzo de 1936*.
- Colombia, Ley 76 de 1928. Sobre igualdad de condiciones para el ingreso a los establecimientos de educación.
- Colombia, Decreto 345 de 1942. Sobre Patronatos Escolares y reforma del decreto 722 de 1940. *Diario Oficial Número 24.886 del jueves 14 de febrero de 1942*.
- Chong, Alberto, and Mauricio Olivera, 2008. Does compulsory voting help equalize incomes?, *Economics & Politics* 20, 391-415.
- Das, M. B. (2008). "Minority Status and Labor Market Outcomes: Does India Have Minority Enclaves?" Policy Research Working Paper 4653, World Bank, Washington, DC.
- Das, M. B. & P. Dutta. (2008). Does Caste Matter for Wages in the Indian Labor Market? Caste Pay Gaps in India, Third IZA/World Bank Conference on Employment and Development. May 5 and 6, Morocco.
- Das, Gouranga Gopal, 2015. Why some countries are slow in acquiring new technologies? A model of trade-led diffusion and absorption, *Journal of Policy Modeling* 37, 65-91.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Anales de Economía y Estadística 1942*.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Anuario Estadístico de 1915, 1931, 1933, 1941 y 1951*
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Censo Poblacional de 1912, 1918, 1938 y 1951*

- Engerman, Stanley L, and Kenneth L Sokoloff, 1997. Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies, *How Latin America Fell Behind*, 260-304.
- Engerman, Stanley L, and Kenneth L Sokoloff, 2005. *Institutional and non-institutional explanations of economic differences*(Springer).
- Engerman, S., & Sokoloff, K, 2005. *Colonialism, Inequality and Long-Run Paths of Development, en National Bureau of Economic Research*, Working Paper No. 11057.
- Engerman, Stanley L, and Kenneth L Sokoloff, 2012. *Economic development in the Americas since 1500: endowments and institutions* (Cambridge University Press).
- Espuelas, S. 2012). Are dictatorships less redistributive? A comparative analysis of social spending in Europe, 1950–1980. *European Review of Economic History*, 16(2), 211-232.
- Eterovic, Dalibor S, and Cassandra M Sweet, 2014. Democracy and Education in twentieth-century Latin America, *Economics & Politics* 26, 237-262.
- Frankema, Ewout, 2009. The expansion of mass education in twentieth century Latin America: a global comparative perspective, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 27, 359-396.
- Glomm, Gerhard, and Balasubrahmanian Ravikumar, 1992. Public versus private investment in human capital: endogenous growth and income inequality, *Journal of political economy*, 818-834.
- Goldin, Claudia, 1995. *Career and family: College women look to the past*(National Bureau of Economic Research).
- Goldin, Claudia, 2001. The human-capital century and American leadership: Virtues of the past, *The Journal of Economic History* 61, 263-292.
- Goldin, Claudia Dale, and Lawrence F Katz, 2009. *The race between education and technology* (Harvard University Press).
- Goulart, Pedro, and Arjun S Bedi, 2008. Child labour and educational success in Portugal, *Economics of Education Review* 27, 575-587.
- Greiner, Alfred, 2008. Human capital formation, public debt and economic growth, *Journal of Macroeconomics* 30, 415-427.
- Gunnarsson, Victoria, Peter F Orazem, and Mario A Sánchez, 2006. Child labor and school achievement in Latin America, *The World Bank Economic Review* 20, 31-54.
- Hall, G. H., & Patrinos, H. A. (Eds.). (2012). *Indigenous peoples, poverty, and development*. Cambridge University Press.
- Hanushek, Eric A, and Ludger Woessmann, 2009. *Schooling, cognitive skills, and the Latin American growth puzzle* (National Bureau of Economic Research).
- Hastings, Justine, Christopher A Neilson, and Seth D Zimmerman, 2015. *The Effects of Earnings Disclosure on College Enrollment Decisions* (National Bureau of Economic Research).
- Hatton, Timothy J, and Jeffrey G Williamson, 1998. The age of mass migration: Causes and economic impact, *OUP Catalogue*.
- Heady, Christopher, 2003. The effect of child labor on learning achievement, *World Development* 31, 385-398.
- Helg, Aline, 2001. La educación en Colombia: 1918-1957, *Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional y Plaza & Janes Editores*.
- Herrera, Martha Cecilia, 1993. Historia de la educación en Colombia. La República liberal y la modernización de la educación: 1930-1946, *Revista colombiana de educación* 26, 107.
- Horrell, Sara, Jane Humphries, and Hans-Joachim Voth, 2001. Destined for deprivation: Human capital formation and intergenerational poverty in nineteenth-century England, *Explorations in Economic History* 38, 339-365.
- Kalmanovitz, Salomón, 2001. *Las instituciones colombianas en el siglo XX* (Alfaomega).
- Kirdar, Murat G. and Dayioğlu, Meltem and Koç, İsmet, Does Longer Compulsory Education Equalize Schooling by Gender and Rural/Urban Residence?. IZA Discussion Paper No. 7939.

- Lindert, Peter H, 2010. The unequal lag in Latin American schooling since 1900: follow the money, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 28, 375-405.
- Landes, D. S, 1999. *The wealth and poverty of nations: Why some are so rich and some so poor.* WW Norton & Company.
- Lange, M., Mahoney, J., & Vom Hau, M, 2006. Colonialism and Development: A Comparative Analysis of Spanish and British Colonies1. *American Journal of Sociology*, 111(5), 1412-1462.
- Lebot, I, 1972. Elementos para la historia de la Educación en Colombia, en el siglo XX. DANE. *Boletín Mensual de Estadística* 249.
- Lucas, Robert E, 1988. On the mechanics of economic development, *Journal of monetary economics* 22, 3-42.
- Madsen, Jakob B, 2014. Human capital and the world technology frontier, *Review of Economics and Statistics* 96, 676-692.
- Mammen, Kristin, and Christina Paxson, 2000. Women's work and economic development, *The Journal of Economic Perspectives*, 141-164.
- Mankiw, N Gregory, Edmund S Phelps, and Paul M Romer, 1995. The growth of nations, *Brookings papers on economic activity*, 275-326.
- Manzel, Kerstin, and Joerg Baten, 2009. Gender equality and inequality in numeracy: the case of Latin America and the Caribbean, 1880–1949, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 27, 37-73.
- Melo, Jorge Orlando, 1978. La República Conservadora (1888-1930), en *Colombia Hoy, Arrubla (comp.)*, S. XXI, Bogotá.
- Melo, Jorge Orlando, 1992. *Predecir el pasado: ensayos de historia de Colombia* (Fundación Simón y Lola Guberek).
- Ministerio de Educación Nacional, *Memorias del Ministerio Nacional al Congreso de Colombia, 1936 y 1937*
- Murtin, Fabrice, and Martina Viarengo, 2010. American education in the age of mass migrations 1870–1930, *Cliometrica* 4, 113-139.
- Nelson, Richard R, and Edmund S Phelps, 1966. Investment in humans, technological diffusion, and economic growth, *The American Economic Review*, 69-75.
- Ni, Shawn, and Xinghe Wang, 1994. Human capital and income taxation in an endogenous growth model, *Journal of Macroeconomics* 16, 493-507.
- North, Douglass C, 1955. Location theory and regional economic growth, *The Journal of Political Economy*, 243-258.
- North, Douglass. C., Summerhill, W., & Weingast, B. R, 2000. Order, disorder and economic change: Latin America vs. North America. *Governing for prosperity*,19.
- Ñopo, H., Atal, J. P., & Winder, N. (2010). *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Wage Gaps in Latin America*. IZA.
- Ocampo, 2000. The Colombian economy in the 1930s. In *An economic history of twentieth-century Latin America (Vol. 1)*. Cárdenas, E., Ocampo, J. A., & Thorp, R. (Eds.). Palgrave
- Ocampo, J. A., & Botero, M. M, 2000. Coffee and the origins of modern economic development in Colombia. In *An economic history of twentieth-century Latin America (Vol. 1)*. The Colombian economy in the 1930s. E. Cárdenas. J.A. Ocampo & R. Thorp (eds) Palgrave
- O'Rourke, Kevin H, and Jeffrey G Williamson, 2001. *Globalization and history: the evolution of a nineteenth-century Atlantic economy* (Mit Press).
- Olson, Mancur, 1993. Dictatorship, Democracy, and Development, *American Political Science Review* 87, 567-576.
- Parman, John, 2012. Good schools make good neighbors: Human capital spillovers in early 20th century agriculture, *Explorations in Economic History* 49, 316-334.

- Pasquier-Doumer, L., & Brandon, F. R. (2015). Aspiration failure: a poverty trap for indigenous children in Peru?. *World Development*, 72, 208-223.
- Petrakis, P. E., and D. Stamatakis, 2002. Growth and educational levels: a comparative analysis, *Economics of Education Review* 21, 513-521.
- Psacharopoulos, George, 1997. Child labor versus educational attainment Some evidence from Latin America, *Journal of population economics* 10, 377-386.
- Ramírez, M. T y Téllez, J, 2007. "La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX", en *Economía Colombiana del siglo XX: un análisis cuantitativo*, James Robinson y Miguel Urrutia, (ed.), Banco de la República y Fondo de Cultura Económica
- Ray, Ranjan, and Geoffrey Lancaster, 2005. Efectos del trabajo infantil en la escolaridad. Estudio plurinacional, *Revista internacional del trabajo* 124, 209-232.
- Rebelo, Sergio T, 1990. *Long run policy analysis and long run growth* (National Bureau of Economic Research).
- Reimers, Fernando, 2006. *Education and social progress* (The Cambridge University Press, Cambridge).
- Robinson, James, 2007. ¿Un típico país latinoamericano? Una perspectiva sobre el desarrollo, *La economía colombiana del siglo XX. Un análisis cuantitativo*.
- Rosati, Furio Camillo, and Mariacristina Rossi, 2003. Children's working hours and school enrollment: Evidence from Pakistan and Nicaragua, *The World Bank Economic Review* 17, 283-295.
- Rosés, Joan R., 1998. Measuring the contribution of human capital to the development of the Catalan factory system (1830–61), *European Review of Economic History* 2, 25-48.
- Ross, Michael, 2006. Is democracy good for the poor?, *American Journal of Political Science* 50, 860-874.
- Saaritsa, Sakari, and Antti Kaihovaara, 2014. Good for girls or bad for boys? Schooling, social inequality and intrahousehold allocation in early twentieth century Finland, *Cliometrica*, 1-44.
- Sabia, Joseph J, 2009. School-year employment and academic performance of young adolescents, *Economics of Education Review* 28, 268-276.
- Sanchis, Teresa, JuanA Sanchis-Llopis, Vicente Esteve, and Antonio Cubel, 2015. Total factor productivity, domestic knowledge accumulation, and international knowledge spillovers in the second half of the twentieth century, *Cliometrica* 9, 209-233.
- Schultz, T. P. (2002). Why governments should invest more to educate girls. *World Development*, 30(2), 207-225.
- Sedlacek, Guilherme, Suzanne Duryea, Nadeem Ilahi, and Masaru Sasaki, 2005. *Child labor, schooling, and poverty in Latin America* (The World Bank).
- Sokoloff, K. L., & Zolt, E. M, 2007. Inequality and the Evolution of Institutions of Taxation: Evidence from the Economic History of the Americas. In *The decline of Latin American economies: Growth, institutions, and crises* (pp. 83-138). University of Chicago Press.
- Solow, Robert M, 1956. A contribution to the theory of economic growth, *The Quarterly Journal of Economics*, 65-94.
- Tas, E. O., Reimaño, M. E., & Orlando, M. B. (2014). Gender, ethnicity, and cumulative disadvantage in education outcomes. *World Development*, 64, 538–553.
- Timmer, Ashley S, and Jeffrey G Williamson, 1998. Immigration policy prior to the 1930s: Labor markets, policy interactions, and globalization backlash, *Population and Development Review*, 739-771
- Urrutia, M, 1976. La educación y la economía colombiana. *Revista del Banco de la República. Separata Diciembre*.
- Uzawa, Hirofumi, 1965. Optimum technical change in an aggregative model of economic growth, *International economic review* 6, 18-31.
- Vollrath, Dietrich, 2013. Inequality and school funding in the rural United States, 1890, *Explorations in Economic History* 50, 267-284.

Wegenast, Tim, 2010. Cana, café, cacau: agrarian structure and educational inequalities in Brazil, *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History (Second Series)* 28, 103-137.