

1-1-2010

## La intervención estatal para la formación de capital humano en los Estados Unidos de Colombia, 1860-1880

Adriana Marcela Gómez Loaiza  
*Universidad de La Salle, Bogotá*

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

---

### Citación recomendada

Gómez Loaiza, A. M. (2010). La intervención estatal para la formación de capital humano en los Estados Unidos de Colombia, 1860-1880. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/165>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact [ciencia@lasalle.edu.co](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**LA INTERVENCION ESTATAL PARA LA FORMACIÓN DE CAPITAL  
HUMANO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA: 1860 – 1880**

**Adriana Marcela Gómez Loaiza**

**Tesis de grado para optar por el título de Economista**

**Director:**

**Dr. BENJAMIN AFANADOR VARGAS**  
**Economista Magíster en Ciencias Políticas**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE**  
**FACULTAD DE ECONOMIA**

**2010**

*A mi hijo Santiago*

## TABLA DE CONTENIDO

Introducción	
<b>1. Caracterización histórica del periodo 1860 – 1880</b>	
1.1 Tendencias e ideología política de la época.	3
1.2 Caracterización de la economía en los Estados Unidos de Colombia.	5
1.3 Antecedentes de intervención estatal en educación.	14
<b>2. La intervención estatal en educación 1860 - 1880</b>	19
2.1 Intervención estatal en educación de 1860 a 1870.	22
2.2 El decreto orgánico de instrucción pública de 1870.	30
2.3 Reacciones a favor y en contra de la intervención estatal a través del decreto orgánico	35
2.4 Intervención estatal en educación 1870 1880.	
<b>3. Análisis de Caso: El presupuesto del Estado de Bolívar 1860-1880</b>	
3.1 Análisis descriptivo presupuestal del gasto en instrucción pública 1860 – 1870	43
3.2 Análisis descriptivo presupuestal del gasto en instrucción pública 1871 – 1880.	48
<b>4. Capital humano, formación y acumulación en los Estados Unidos de Colombia</b>	
4.1 Capital Humano en la teoría económica	54
4.2 Acumulación de capital humano en la época de estudio.	59
Conclusiones	65
Índice de cuadros	
Índice de gráficas	
Bibliografía	

## INTRODUCCION

El capital humano es tema de gran importancia por ser un componente esencial en la función de producción y en el desarrollo político, social, y económico de una nación. La educación es el principal componente en la formación de capital humano, debido a que las personas pueden generar trabajo de mayor productividad y así obtener un mayor nivel de ingresos. Esto influye no solo en el nivel de vida y bienestar de la persona sino también de su familia y en general de la sociedad a través de la función de producción. Es por esto que es importante el papel que el estado adopte frente a la educación y su inversión en esta a través del gasto público social para generar acumulación de capital humano, ya que de esto dependerá en gran medida el crecimiento y desarrollo económico del país.

Con relación a lo anterior, este trabajo busca evaluar teniendo en cuenta que es en este periodo en el cual se desarrolla la participación por parte del estado en cuanto al tema educativo, si los diferentes tipos de intervención estatal fueron determinantes para la formación de capital humano, bajo el modelo federal adoptado en los Estados Unidos de Colombia de 1860 a 1880.

Esta investigación se realiza como pasantía dentro del proyecto de investigación " El papel del Estado en la acumulación de capital humano en Colombia: 1830, 2005", adelantado por el docente-investigador Benjamín Afanador Vargas del CIDES y se presenta en cuatro capítulos que contextualizan el objeto de estudio: en el primero se detalla la caracterización histórica del periodo, teniendo en cuenta la ideología política que dio desarrollo a la intervención del estado, la caracterización económica de la época y los antecedentes de la intervención estatal en educación; en el segundo capítulo se presenta la intervención estatal en educación en el periodo 1860 – 1880, así como los actores de la sociedad que se encontraron a favor y en contra de las reformas adoptadas en el periodo. En el tercer capítulo se realizará el análisis de caso del Estado de Bolívar desde los presupuestos para establecer

si la intervención estatal desde el gasto público social fue determinante en la formación de capital humano. Por último en el cuarto capítulo capital humano, formación y acumulación en los Estados unidos de Colombia, se busca definir el capital humano y esclarecer los alcances que en este sentido tuvo la intervención estatal, para determinar el impacto que pudo tener en el desarrollo productivo del país. Este último capítulo realiza una evaluación objetiva y crítica que conduce a importantes conclusiones.

Se realizó con base en la recopilación de documentos históricos y el análisis de cifras estadísticas obtenidas principalmente en fuentes primarias como: “La gaceta oficial del estado de Bolívar”, “Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar”, “Gaceta de Bolívar”, “Diario de Bolívar”, así como “El maestro de escuela”, “La Escuela Normal” entre otros. Fueron tenidas en cuenta igualmente fuentes secundarias de autores como Jaime Jaramillo Uribe, Jane Rausch M, Jorge Enrique González, Jesús Antonio Bejarano, Salomón Kalmanovitz, entre otros.

## **1. CARACTERIZACION HISTORICA DEL PERIODO 1860 –1880**

### **1.1 TENDENCIAS E IDEOLOGIA POLITICA DE LA ÉPOCA COMO INFLUENCIA EN EL DESARROLLO DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL EN EDUCACIÓN**

Al revisar los diferentes cambios en las posturas ideológicas que dan inicio al periodo que concierne este trabajo, Jaime Jaramillo Uribe en su libro “La Personalidad Histórica de Colombia”, hace notar como gracias a la herencia legada de España los colegios, seminarios y universidades en los siglos XVII y XVIII, basaron su enseñanza en la filosofía escolástica, derecho canónico, teología y educación literaria humanista. Este tipo de educación satisfizo las necesidades de una sociedad en que las únicas funciones especializadas eran la sacerdotal y la jurídica, una sociedad agraria, comercial y minera, actividades que se desarrollaban con prácticas muy primitivas, transmisibles por tradición, las cuales no involucraban conocimiento científico o técnico. (Jaramillo Uribe, 1977). Después de la independencia las potencias europeas, especialmente Inglaterra y Francia se interesaron por intensificar las relaciones con el país, y empezaron a verlo no solo como campo de inversión, mercados y fuente de materias primas, sino como influencia cultural y política, (Jaramillo Uribe 1996) es por esto que a partir de 1810 con la independencia se dieron algunas influencias ideológicas inglesas y francesas que modificaron la mentalidad y las costumbres de la clase dirigente y la separaron aún más de la clase dirigida. En la segunda mitad del siglo XVIII, esta enseñanza tradicional, basada en la filosofía escolástica, entró en crisis y el pensamiento de la edad media, el saber tradicional fue remplazado por el pensamiento moderno, cuyo contenido fueron las ciencias experimentales y su método, lo que creó un grave conflicto de conciencia al hombre cristiano, por lo que a lo largo del periodo se evidencia una lucha entre el espíritu científico ilustrado y la conciencia religiosa tradicional. (Jaramillo Uribe 1977). Entre las dos administraciones del General Santander la influencia filosófica

más notable provino de Inglaterra con la filosofía de Destutt de Tracy<sup>1</sup> (en la teoría del conocimiento) así como el utilitarismo de Bentham<sup>2</sup>, la primera doctrina emparentada con la concepción liberal moderna del estado. “El periodo de 1840 a 1870 en cambio, es época de influencia francesa, dado el movimiento cultural y de ideas a que da lugar la revolución de 1848 en Francia, movimiento romántico por excelencia”<sup>3</sup>. Esta ideología romántica plasmó su sello en la cultura de la Nueva Granada, ya que las ideas de los movimientos europeos producidas especialmente en París y Londres se hacían sentir solo con unos meses de diferencia en Bogotá, donde las nuevas generaciones de los nacientes partidos políticos liberal y conservador las acogieron dada el deseo de liberalización existente al interior del país. Así se consideraba que el liberalismo era en política, lo que el romanticismo en la literatura; “Nuestros historiadores oficiales, declaran unánimemente que la revolución anticolonial iniciada en el año 1850 es una reproducción de la revolución de febrero de 1848 en Francia y en algunas otras naciones europeas”<sup>4</sup> las ideas de autores románticos franceses como: Los poetas Lamartine (quien ofrecía en sus escritos a la sociedad de la época ideas que les permitían ser anticlericales sin ser ateos) así como Louis Blanc quien reflexionaba sobre la necesidad de una educación común, gratuita y obligatoria direccionando recursos desde el estado para tal fin, fueron ampliamente aceptadas por los poetas y escritores neogranadinos muchos de los cuales eran activos participantes en la política. Los cambios propuestos significaban la liberación individual frente a los controles y formas canónicas impuestas por el estado. El auge del pensamiento liberal en política y economía creó un ambiente propicio para el desarrollo de las tendencias que vinieron a suministrar una base filosófica a las ideas de libertad. Hacia 1850 los partidos liberal y conservador no tenían sus ideologías bien definidas, y aunque ambas aceptaban el sufragio universal, afirmaban la

---

<sup>1</sup> La primera función del hombre es sentir

<sup>2</sup> Todo derecho debe basarse en el principio de la mayor felicidad para el mayor número

<sup>3</sup> JARAMILLO URIBE, Jaime. La personalidad histórica de Colombia y otros ensayos. Bogotá: instituto Colombiano de cultura, 1977 PG 122

<sup>4</sup> NIETO ARTETA, Luis Eduardo. Economía y cultura en la historia de Colombia. 6ta edición. Bogotá: tiempo presente, 1975 PG 185



igualdad social rechazando los privilegios aristocráticos, tenían fe en el progreso social y tecnológico, aceptaban el *Laissez Faire* y los principios de la economía liberal; diferían en el planteamiento de las relaciones del estado con la iglesia, los liberales defendían la tolerancia de cultos y la separación entre el estado y la iglesia, el partido conservador se inclinaba hacia un régimen de cooperación entre iglesia y estado, pues consideraba necesaria la participación de la misma en la educación pública, pero aceptaba la tolerancia de cultos como principio constitucional. (ibíd.) Esta diferencia en la concepción de las relaciones entre la iglesia y el estado llevó a que partir de 1870 la obra del filósofo inglés Spencer respondiera a las necesidades y características de la sociedad Colombiana ya que ofreció una doctrina que concilió la ciencia con la religión.

## **1.2 CARACTERIZACION DE LA ECONOMÍA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA**

A partir de 1850 se desarrollan las más importantes reformas sociales y fiscales que introdujo el gobierno de José Hilario López. Esta época llamada la revolución de medio siglo, se caracterizó por los cambios que llevaron a Colombia a la liberación socio – económica del orden colonial, la abolición de la esclavitud que dejó por lo menos 25.000 esclavos libres (López Garavito, 1995), las reformas en la propiedad de la tierra, la desamortización de los bienes eclesiásticos, la separación de la iglesia y el Estado, la supresión de los monopolios nacionales, como el del tabaco, perdiendo el estado una de sus más importantes rentas, las cuales nunca pudo cubrir con la reforma aduanera, la liquidación de los resguardos, el impulso dado a la vida educativa y cultural, así como la tendencia que se manifestó en Colombia por la estructura política federal; a través de esta, se respeta y reconoce la autonomía territorial, reservando para el gobierno central las atribuciones de carácter general y las de carácter regional a los estados federados, por lo que se da una descentralización fiscal y administrativa. (Posada Carbó 2007). En este mismo periodo se introdujo al país el telégrafo, se iniciaron los

ferrocarriles, se organizaron los bancos comerciales y se dieron otros aspectos iniciales del desarrollo industrial y tecnológico; en el mismo periodo se presenta inestabilidad política y varias guerras civiles como resultado de diferencias entre liberales y conservadores. (Ocampo López 1987). Colombia era un país en su mayoría rural, con una población aproximada de tres millones de habitantes y una tasa de crecimiento de la población cercana al 1,5% anual, La alta tasa de natalidad, superior al 4%, se debía a la falta de control y a la temprana unión de las parejas, la tasa de mortalidad, la cual debía estar cerca del 2,5% anual, era sobre todo infantil debido a enfermedades infecciosas.

**CUADRO 1: POBLACION POR REGIONES (miles de habitantes)**

AÑO/ESTADO	ANT	CUND	BOL	BOY	CAUCA	MAGD	TOL	SANT	PANAMA	TOTAL
1864	303	393	224	454	386	82	220	378	221	2440
1870	366	414	246	499	435	89	231	433	221	2713
1883	464	546	314	----	----	----	----	----	----	----

Elaborado por la autora con base en Melo, 1979, pg138

En el cuadro anterior se puede apreciar como el Estado con mayor número de habitantes era el de Boyacá el cual en 1864 tenía una población de 454.000 habitantes y para el año 1870 499.000 habitantes; el Estado de Cundinamarca incrementó su población al pasar de 303.000 habitantes en 1864 a 546.000 en 1883. De igual forma se puede apreciar la disparidad en el crecimiento regional y la transformación del peso económico de cada zona. (Bejarano, 1987). Por otro lado dada la saturación demográfica en algunas regiones, el agotamiento de las tierras que hacía difícil su adquisición en áreas pobladas y la existencia de formas de concentración de la propiedad rural, se modificó la distribución de los habitantes en el territorio nacional, con lo cual se abrieron nuevas zonas agrícolas. (Ibíd.). Así en el siguiente cuadro, mientras Antioquia, Cauca, Magdalena y Bolívar incrementaron su población, Cundinamarca, Tolima, Boyacá y Santander perdieron participación porcentual en la concentración de la misma. Esto deja clara una mayor dispersión demográfica en el territorio nacional, la población dejó de concentrarse en mayor grado en Boyacá, Santander y Cundinamarca,

para pasar a ser Antioquia el Estado con mayor concentración de población (21,3%), seguido de Cauca (17,1%).

**CUADRO 2: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACION POR REGIONES**

ESTADO	1851	1912
ANTIOQUIA	11.6%	21.3%
CUNDINAMARCA	15.2%	14.7%
TOLIMA	9.9%	8.7%
BOYACA	18.2%	11.6%
SANTANDER	18.2%	12%
CAUCA	14.9%	17.1%
MAGDALENA	3.2%	4%
BOLIVAR	8.7%	10.5%

Fuente: Bejarano, 1987, pg. 122

En cuanto a la propiedad de la tierra a mediados de siglo aún el Estado abarcaba el 80% de la extensión territorial del país. Dado que se le dio una utilización fiscal a la tierra, la mayor cantidad fue adquirida por especuladores que habían acumulado títulos valores, además también se dio tierra como incentivo para construcción de carreteras, caminos, puentes entre otros. De este modo el 73% de la tierra quedó en manos de beneficiarios de concesiones de más de 1.000 hectáreas. Los títulos de menos de 100 hectáreas representaban apenas el 11% de las tierras concedidas. (Ibídem)

Las tierras ocupadas por los colonos eran baldías, mientras los pequeños y medianos propietarios volvieron sus tierras productivas, con frecuencia las propiedades más extensas no tenían utilización económica.

Dada la apertura de las tierras nuevas, se centraban en la producción agrícola de subsistencia: Maíz, yuca, papa y plátano y los excedentes eran llevados al mercado local, los primeros colonizadores trabajaban sus propiedades con mano de obra familiar o con algunos agregados, así la población que llegaba posteriormente encontraba agotadas las posibilidades y se iba formando una población pobre sin tierras que formaron grupos de trabajo asalariados ya que en la época de cosecha se requerían trabajadores adicionales, así el

propietario empezó a subordinar mano de obra para iniciar la explotación de sus propiedades. De este modo el proceso de colonización estuvo conformado por trabajadores contratados por los propietarios o por campesinos que se vincularon como arrendatarios de las nuevas haciendas.

Debido a que el trabajo que se ofrecía era en época de cosecha se presentaba una alta movilidad geográfica, excepto cuando las condiciones laborales eran muy favorables, por lo que la consolidación de la fuerza laboral requirió de minimizar las mejoras de los colonos y de presión policial para mantener la situación. Las actividades montadas con base en el trabajo asalariado registraron un problema de escasez de este tipo de trabajadores durante la segunda mitad del siglo XIX. (Kalmanovitz 1985)

**CUADRO 3: ESTIMACION DE LA POBLACION ACTIVA EN 1870**

	NUMERO
<b>TOTAL DE POBLACIÓN</b>	2.890.637
<b>MENOS</b>	
<b>INFANTES SIN OFICIO</b>	779.946
<b>ADMINISTRACIÓN DOMESTICA</b>	522.303
<b>ESTUDIANTES</b>	60.155
<b>VAGOS</b>	20.869
<b>REOS</b>	1.129
<b>POBLACIÓN ACTIVA</b>	<b>1.508.493</b>

Fuente: (Kalmanovitz 1985 pg122)

En el cuadro anterior se presenta la información de la población activa de la época, la cual para 1870 era de 1.508.493, de igual forma se discrimina una población de estudiantes de 60.155, es decir el 2,081%, y una población de infantes sin oficio de 779.946 es decir el 26,98% de la población.

En cuanto a la estructura de las actividades económicas que se desarrollaban en ese momento, el cuadro anterior muestra el claro predominio de la actividad agrícola entre los barones y la dedicación de la mayoría de las mujeres a los trabajos artesanales.

**CUADRO 4: ESTRUCTURA OCUPACIONAL DE LA POBLACIÓN 1870**  
(miles de personas)

ACTIVIDAD ECONOMICA	HOMBRES	%	MUJERES	%	TOTAL	%	TOTAL CATEGORIA
Agricultores	661	69,1	136	23,6	796	52,1	
Ganaderos	14	1,5	3	0,5	17	1,1	
Mineros	22	2,3	18	3,1	40	2,6	
Pescadores	8	0,8	2	0,2	10	0,7	56,5
Artesanos	100	10,4	249	43,5	349	22,7	22,7
Comercio	36	3,7	5	0,8	41	2,7	2,7
Sirvientes	79	8,3	145	25,4	224	14,7	14,7
Otros	35	3,7	15	2,6	50	3,3	3,3
Total Parcial	956	99,8	572	99,7	1528	99,9	99,9
Menores y estudiantes	424		416		840		
Administración domestica	29		494		522		
Población total del país	1409		1482		2891		

Fuente: (Melo 1979 pg. 143)

La población de la época carecía de educación formal, lo que se ve reflejado en las actividades económicas que desempeñan en 1870. La educación secundaria comenzaba a organizarse y pasó de un millar de alumnos en 1847 a 5.000 a fines de siglo, se advertía el creciente interés del estado por desarrollar la enseñanza de materias que tuvieran impacto sobre el avance de la producción, así la creación de la universidad nacional de Colombia permitió la consolidación de la profesión de ingeniería la cual tendría un amplio impacto en la construcción de carreteras, ferrocarriles y algunos avances de tecnología (Bejarano 1987). Dados los avances en las obras públicas, la ley daba una especial importancia a la enseñanza técnica, como la forma de preparar idóneamente a las personas para el trabajo.

El desarrollo del sistema de transportes solo respondía a necesidades regionales. Entre la costa y el centro, el río Magdalena se había convertido en la ruta principal para la introducción de mercancías al interior del país, de este

modo los puertos sobre el río Magdalena, fueron los principales escenarios de la evolución del mercado nacional, y alrededor del movimiento de mercancías en los puertos, se fueron desarrollando las artes industriales en la reparación y construcción de embarcaciones, en las regiones costeras del país.

Los elevados costos del transporte reducían la movilización a grandes distancias, presentándose así una imposibilidad de vender los excedentes por lo que se fragmentó el mercado de productos agrícolas, lo que no permitió el aumento de la producción. De este modo los proyectos de desarrollo de las comunicaciones se orientaron a la búsqueda de rutas que unieran las diferentes regiones del país con el extranjero y a partir de 1870 la acción del Estado se orientó a construir una red ferroviaria que uniera las zonas de mayor actividad económica con los puertos marítimos. De este modo solo los sectores vinculados al comercio exterior que pudieran expandir su oferta local sin dificultad, podían responder a las oportunidades coyunturales dadas por el alza de los precios internacionales (Ibíd.). Después de la fase de estancamiento, que caracterizó la primera parte del siglo XIX, entre 1850 y 1882 las exportaciones colombianas experimentaron una etapa de crecimiento, principalmente de productos como tabaco, algodón, añil, cueros, oro y café en la última parte del periodo, desde la década de 1860 las exportaciones reales per cápita superaron los niveles de los últimos años coloniales ya que entre 1850 y 1882 se incrementaron en un 120%, teniendo en cuenta que el principal producto de exportación desde la época de la colonia era el oro, el incremento en las exportaciones se dio por la mayor participación de otros productos en la balanza comercial, así, el despegue de las exportaciones tabacaleras, dada la abolición del estanco del tabaco, se duplicaron entre 1853 y 1857, para 1854 -1858 el tabaco representaba ya el 28% de las exportaciones mientras el oro disminuyó del 75% al 33%. La quina ya representaba casi el 10% de las exportaciones. En 1863 fue el año de mayor exportación de tabaco, y entre 1864 y 1870 representó más del 37% del valor total de las exportaciones colombianas. (Posada Carbó 2007).

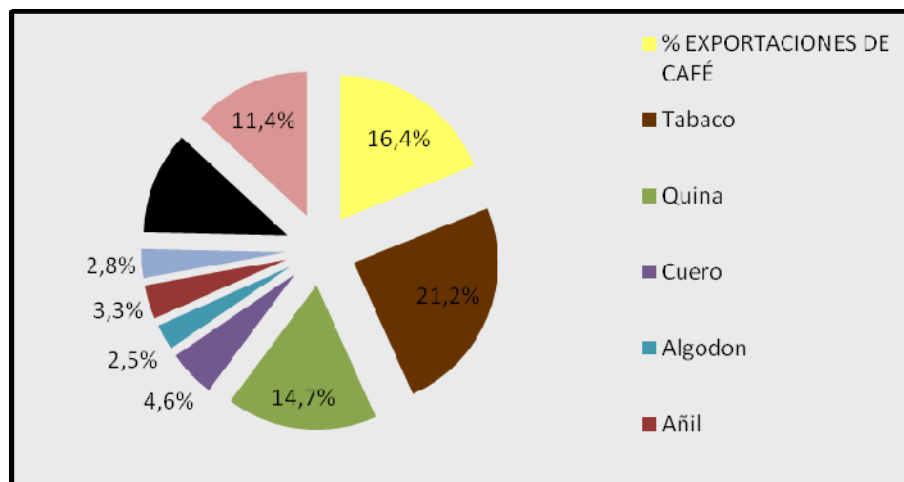
**CUADRO 5: PRINCIPALES ARTICULOS DE EXPORTACION (Porcentajes)**

Años	Total	Oro	Café	Tabaco	Quina	Cuero	Algodón	Añil	Caucho	Tagua	Otros
1870	100	22,2	16,4	21,2	14,7	4,6	2,5	3,3	2,8	1,0	11,4
1874											
1875	100	24	22,3	13,3	17,5	5,7	1,4	0,4	1,9	3,1	10,4
1877											
1878	100	19,1	21,4	7,5	25,4	7	0,5	0,1	2,3	2,7	14,0
1880											

Fuente: Posada Carbó Eduardo, La economía exportadora (1850 – 1930), Gran enciclopedia de Colombia, tomo 10, círculo de lectores, 2007, pg. 76

Así, de 1870 a 1874 el tabaco ocupó el segundo lugar en participación después del oro en las exportaciones colombianas con un 21,2% y se puede además observar como desde 1875 hasta 1880 las exportaciones de tabaco cayeron un 13,7%

**GRAFICO 1: PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DE LOS PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE 1870 A 1874**



Elaborado por la autora con base en cuadro 5

La atracción de la escasa mano de obra existente por parte del tabaco, impedía la expansión del cultivo del algodón, en regiones como Bolívar y solo los mejores precios ofrecidos en el mercado internacional – multiplicados por 4 entre 1860 y 1864 – lograron incentivar la exportación de este, así lograron llegar a 5,8% del total de las exportaciones nacionales entre 1864 y 1870

(ibíd.), sin embargo, de 1870 a 1874 la participación porcentual del algodón se situó en 2,5% , para el periodo 1875 – 1877 dicha participación cayó hasta 1,4%, tendencia que se mantuvo de 1878 a 1880 al situarse en 0,5%. Esta tendencia presentada por el algodón, se debe a que no se contaba ni con el capital, ni con la infraestructura adecuada para hacerle frente a las oscilaciones del clima, lo que condujo a una falta de competitividad del producto que no logro atraer la mano de obra necesaria. Por otro lado, en cuanto a la quina, materia prima de los medicamentos utilizados entonces para combatir la malaria, se puede indicar dos periodos de auge en su explotación: 1867 – 1873 y 1877 – 1882, así de 1870 a 1874 la participación de la quina en el total de las exportaciones fue de 14.7%, mantuvo una tendencia creciente a lo largo del decenio hasta situarse en 25.4% de 1878 a 1880. En medio de una situación en la que escaseaba el capital y la mano de obra, el crecimiento de la ganadería obedeció por un lado a la introducción de nuevas razas de ganado bovino para el mejoramiento de la industria pecuaria, por otro al incremento en la demanda interna de carne, así como a los efectos dinamizadores de la exportación de cuero la cual tuvo una participación de 4,6% durante el periodo 1870 – 1874, creció 1,1% para el periodo 1875 – 1877 y llegó a 7% en el periodo 1878 – 1880, sin embargo la participación de este en el sector externo nunca sería como la del café. El establecimiento de los primeros grandes cafetales en el país fue impulsada por terratenientes en Santander desde 1840, por Cundinamarca y Tolima desde 1870 y desde 1880 por Antioquia; así a mediados del siglo la participación de Colombia en el mercado mundial del café, se situó en 6,4% de 1870 a 1874, para el periodo 1875 – 1877 la participación porcentual del café se incrementó hasta 22,4%, de 1878 a 1880 se contrajo levemente hasta situarse en 21.4%. La producción de café pasó de 27.000 sacos en los años 1855 – 1859 a 221.000 sacos en 1880 – 1884. (Ibídem). En la última década del siglo, el auge del café, lo convirtió en el principal producto agrícola.

Así el tabaco, la quina, el algodón, el cuero y el café, al lado del oro, constituyeron los artículos que reanimaron el sector externo de la economía colombiana, la bonanza en las distintas zonas productoras determinaron la



movilización de la mano de obra y la expansión de una economía monetaria. En cuanto a las importaciones, durante el periodo 1850 – 1882 “alcanzaron su ritmo de crecimiento más alto del siglo XIX, el 3.7% anual, 2,2% en términos per cápita” (Ocampo, 1980, pg. 102). Entre mediados de la década del 60 y mediados de la década del 70 se observó una aceleración en el crecimiento de las importaciones, para presentar después una desaceleración, sin embargo el punto más alto de las importaciones se da en la década de los 80. Desde finales de la década de los 50, el 90% de las importaciones provenían de Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos y Alemania. Entre los productos importados se destacan los alimentos, bebidas, textiles, manufacturas de metal, bienes de capital, productos químicos, manufacturas de cuero, armas, municiones, combustibles, vidrio, loza, madera, muebles, papel y algunos materiales de construcción (Ocampo 1980).

Los ingresos recibidos por aduanas se convirtieron en la principal fuente de financiación del Estado al eliminar los monopolios del mismo, de este modo, desde mediados de la década del 60 y coincidiendo con una fase expansionista del sector externo que terminó a comienzos de los 80, se experimentó un periodo de fortalecimiento fiscal significativo, “los ingresos ordinarios de la nación y los estados federados aumentaron de unos \$3 millones (a final de la década del 50) a 8.8 millones en 1881. De este modo existe en el periodo una asociación estrecha entre el sector externo y las finanzas públicas. Por otro lado en cuanto a las finanzas del estado los gastos de las guerras civiles fueron cubiertos con elevadas emisiones de papel moneda lo que generó inflación en el periodo de estudio, esto encareció las importaciones, lo cual favoreció a los comerciantes, quienes aprovecharon para acumular nuevos capitales. A partir de la década de 1870 tuvieron lugar los primeros intentos serios de industrialización: Con el entusiasmo exportador surgieron también los primeros bancos, organizados por los comerciantes, en 1871 se establece el Banco de Bogotá con el cual se daba inicio a la banca libre en Colombia.

### **1.3 ANTECEDENTES DE INTERVENCION ESTATAL EN EDUCACION**

En la época de la colonia se tenía la concepción de que era obligación del

estado velar por la religión del pueblo, que la iglesia debía mantener el monopolio sobre la educación y que toda instrucción escolar debía involucrar una instrucción religiosa bajo la supervisión del clero, por lo que las escuelas públicas eran de la iglesia. (Gutiérrez, 1999). En 1767 al ser expulsados los jesuitas, la educación popular quedó muy desatendida, dada esta situación en 1774 el virrey Guirior encargó a el criollo Francisco Antonio Moreno y Escandón, la redacción de un plan de estudios superiores que sirviera de base a la universidad pública, aprovechando los bienes expropiados a la compañía de Jesús, exigió incorporar en el plan “las *ciencias útiles* indispensables para el aprovechamiento de las riquezas”<sup>5</sup> introdujo el estudio de las matemáticas y de la física de Newton haciendo eco del nuevo espíritu ilustrado, sin embargo, mantenían el contenido católico y escolástico de los estudios que podían influir de una forma más directa en la formación moral, religiosa y política de la juventud, de este modo se puede afirmar que la base de los estudios en dicho plan continuaban siendo las disciplinas tradicionales, sin embargo, el plan estaba inspirado en el espíritu moderno. Este plan nunca fue puesto en práctica, por razones financieras y por insuficiencia de catedráticos, pero también por razones políticas. En los años que siguieron, los esfuerzos de modernización de la cultura se concentraron en las actividades de mutis y la Expedición Botánica, pero todo indica que la enseñanza universitaria regresó a los métodos y contenidos tradicionales. Las décadas finales de virreinato no debieron aportar modificación alguna a la triste situación de los estudios superiores, iniciando el siglo XIX el virrey Mendinueta se quejaba del atraso de los estudios a nivel general e insistió en la necesidad de crear la universidad pública.(ibíd.) Después del triunfo de independencia y en concordancia con las ideas liberales desarrolladas, la posición sobre la responsabilidad del estado en la extensión de la instrucción pública en el país comenzó a variar. “La educación, tanto la primaria como la media y la superior, fue una de las primeras preocupaciones de los gobiernos republicanos y particularmente de Bolívar y Santander”<sup>6</sup> ya que “el nuevo Estado necesitaba ampliar su clase dirigente y capacitarla para asumir sus nuevas tareas en la administración

---

<sup>5</sup> JARAMILLO URIBE, Op. Cit., PG 241

<sup>6</sup> Ibíd. PG 246

pública, en la conducción de las relaciones exteriores, en las mismas labores educativas y en las actividades privadas”<sup>7</sup>, Así se tenía una clara idea de la importancia de la educación para el crecimiento y desarrollo del país. Bolívar tomó medidas para implantar la educación pública. Por medio del decreto de septiembre 17 de 1819 un abandonado convento capuchino fue transformado en escuela para huérfanos cuyos padres hubiesen muerto por la patria, posteriormente el decreto de Junio 20 de 1820, ordenaba el establecimiento de escuelas sin distinción de clases sociales. “Otro decreto fechado el 6 de octubre de 1820 exigía a toda ciudad o municipio en la Gran Colombia que mantuviera una escuela pública y Bolívar encargaba a los gobernadores provinciales obligar a sus respectivos cabildos a actuar en la forma necesaria para poner el decreto en vigencia”. (Rausch 1993). Francisco de Paula Santander, por decreto del 6 de octubre de 1820, ordenó la creación de escuelas de primeras letras en todas las ciudades, y demás que tuvieran bienes propios, de igual forma los conventos debían tener una escuela anexa. En cuanto a los pueblos indígenas se determinó establecer escuelas “a fin de sacarlos del embrutecimiento y la condición servil a que por tantos años han estado sujetos”<sup>8</sup> El decreto contenía instrucciones al detalle de método, disciplina y materias de enseñanza. Reunido en 1821, el congreso de Cúcuta expidió cuatro leyes por medio de las cuales el estado controlaría, organizaría e inspeccionaría la educación. Teniendo estas como partida, en 1826, Santander siendo vicepresidente de la gran Colombia elaboró un plan de estudios que universalizó y secularizó la educación, la orientó a desarrollar la economía y consolidar la nación, además la dotó de contenidos socio – políticos y filosóficos teniendo como soporte los aportes de la ilustración, y los principios de Bentham. El método pedagógico que se desarrollo fue el de instrucción mutua o Lancasteriano<sup>9</sup> el cual era utilizado en las escuelas más populares de Inglaterra. Por otro lado el plan introdujo la cátedra de economía política y a

---

<sup>7</sup> Ibídem

<sup>8</sup> GUERRERO, Gerardo, ANDREADE Norby Y CASTRO Carlos. Educación y política en el régimen del liberalismo radical. Sur del estado soberano del cauca 1863 – 1880. San Juan de Pasto, Universidad de Nariño, Centro de estudios e investigaciones latinoamericanas – Ceilat -, 1999. PG 34

<sup>9</sup> Sistema de educación que consistía en un monitoreo por parte de los alumnos más adelantados hacia los más atrasados, su ideólogo fue Joseph Lancaster

través de ellas echaron raíces las ideas del librecambio y los conceptos sobre producción, distribución, consumo y cambio (Guerrero, Andrade y Castro 1999). En el mismo sentido la ley del 18 de marzo de 1826 creó las universidades públicas de Quito, Bogotá y Caracas, y el decreto del 03 de octubre del mismo año reglamentó su funcionamiento (Jaramillo Uribe 1977). Esta universidad buscó el incremento de los institutos de enseñanza (cobertura) y guiar la educación en línea con los avances del liberalismo de principio de siglo. Este plan tuvo un desenvolvimiento accidentado por lo que nunca se puso en marcha (Rausch 1993).

La emergencia de dos partidos políticos diferentes en la década de 1840 dio una nueva dimensión al conflicto educacional, Los liberales y los conservadores favorecieron muy diferentes clases de educación pública y la controversia política resultante en relación con las escuelas es el tema dominante en la evolución de la educación colombiana. En su libro las fronteras de los partidos liberales en Colombia (Bogotá 1953) Julio Hoenigsberg, un costeño liberal, reconstruyó el desarrollo de cada partido concentrándose especialmente en las políticas relacionadas con la educación y concluye que ambos partidos veían a las escuelas como instrumentos de adoctrinación para la juventud en sus respectivas ideologías, los conservadores propugnaban una escuela confesional, mientras que los liberales defendían una escuela laica. Al obtener el poder cada grupo trataba de establecer la educación que prefería, para difundir sus ideas. De este modo esta tradición política denota tres aspectos en cuanto a la educación:

- Los conservadores auspiciaban la educación superior, mientras que los liberales favorecían la educación primaria.
- Los conservadores deseaban una educación católica, mientras que los liberales respaldaban las escuelas laicas.
- La adoctrinación por parte de los dos partidos en sus respectivas corrientes ideológicas

De este modo, después de la guerra civil de 1840, bajo la presidencia del general Herrán, se le imprimió al país un fuerte viraje político de sentido conservador, dadas las fuerzas victoriosas, al comprender estos que la

solución del problema político y social debía estar en la dirección que se diese a la instrucción pública (ibíd.). En 1841, por solicitud del presidente, el ministro del interior Mariano Ospina comenzó la reorganización de la educación primaria y secundaria. El plan de estudios de 1842, inspirado en la ideología conservadora, fue el primero en plantear la libertad de enseñanza, defendió tres ideas centrales: una disciplina severa, introducir el elemento religioso en la formación universitaria y por ultimo introducir ideas y elementos conservadores. Al recuperar la iglesia su importancia, se estableció esta como la rectora de la educación primaria que debía ser ante todo moral y religiosa, los niños debían saber leer, escribir, algo de dibujo, aritmética, gramática, geografía, moral y catecismo cristiano. La educación secundaria tenía que ser clásica, científica y profesional, y regida por los jesuitas, se establecieron tres clases de cursos: instrucción moral, ciencias físicas y matemáticas, y literatura. (Guerrero, Andrade y Castro 1999). Este plan de secundaria “combinó la educación religiosa y moral, la formación intelectual con las asignaturas clásicas y denominada profesional e industrial, en armonía con los intereses industriales del país, esta política educativa tiene como argumentos la apertura de nuevas carreras para un mejor porvenir, que en lugar de políticos y médicos, tuviéramos hombres prácticos y útiles para La paz y para la industria” <sup>10</sup>. Además esta iniciativa trató de establecer escuelas normales en cada departamento, pero la falta de fondos y apatía pública desbarataron las pretensiones del plan. (Rausch 1993). “La revolución de medio siglo iniciada por José Hilario López, acogió la famosa frase iglesia libre en el Estado libre“(Guerrero, Andrade y Castro 1999) con la cual se estipula la separación de los poderes de la iglesia y el Estado, esta tesis se convirtió en el principio básico del credo liberal, ya que para ellos la iglesia al estar ligada a ideologías antidemocráticas no podía dirigir ni orientar la educación. Este último periodo, seguido por tres guerras civiles y un golpe de estado, dejaron la estructura educativa colombiana casi extinta. (Jaramillo Uribe 1996).

---

<sup>10</sup> GUERRERO ANDRADE Y CASTRO. Op. Cit. PG 40

## 2. LA INTERVENCION ESTATAL EN EDUCACION 1860 – 1880

### 2.1 INTERVENCION ESTATAL EN EDUCACIÓN DE 1860 A 1870

Aunque es imposible ofrecer estadísticas completas sobre la situación de la educación en 1860, ya que el gobierno Colombiano no compilaba esta información a nivel nacional; los observadores de la sociedad colombiana señalaban un asombroso analfabetismo de la población y hacían responsables del atraso educacional a los curas y autoridades distritales, Rausch afirma la existencia de dicho analfabetismo hacia la década de 1860 y la educación primaria como la primera necesidad pública de la época. Una de las causas de este desolador panorama educativo fue la desamortización de bienes establecida en 1861 que incluyó los bienes y rentas de las escuelas y colegios. “En 1863 el periódico bogotano *El Municipio* informaba que los niños afortunados que podían asistir a la escuela primaria abandonaban sus estudios a los 12 años. El autor se quejaba de que “no hay un solo distrito en el cual la asistencia esté en proporción al uno por ciento de la población”<sup>11</sup>. En este panorama se redacta en 1863 la constitución de Rionegro, de corte liberal, la cual garantizó las libertades individuales y dio una organización federal a la nación, esa soberanía por parte de los estados generó un debilitamiento de la unidad nacional y como respuesta a esto, surgió el desarrollo del sistema educativo. (González, 2005). La constitución de 1863 estableció en su artículo 18 que la instrucción pública sería competencia del gobierno general. Esta intervención del estado liberal desarticuló no solo la educación a cargo de la iglesia sino también la que estaba a cargo de la sociedad (Gutiérrez, 1999). “Cuando los radicales llegaron por primera vez a la presidencia con Manuel Murillo Toro en 1864, este no veía la educación como elemento fundamental para la modernización de la economía del país, era un convencido de que el estado no debía asumir la responsabilidad de la educación”<sup>12</sup>. Dada esta situación “Los comentarios de los funcionarios

---

<sup>11</sup> RAUSH M. Jane. La educación durante el federalismo. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1993. PG 77

<sup>12</sup>, GUTIERREZ CELY, Eugenio. La política instruccional de los radicales. Bogotá: Fomcultura, 1999. PG 47

colombianos y los viajeros indican el crítico estado de la educación primaria a principios de la federación. La tasa de analfabetismo era casi del ciento por ciento (100%). Las pocas escuelas que existían estaban pésimamente dotadas y eran del todo insuficientes<sup>13</sup>, los maestros carecían de preparación y dependían de métodos tradicionales de enseñanza, aún peor era la indiferencia que mostraban las autoridades distritales, los sacerdotes y los funcionarios locales ante la necesidad de la educación. La realidad social era precaria: escasez de escuelas, ausencia de población instruida que pudiera desempeñarse como maestro de escuela pública, desconocimiento de métodos modernos, ausencia de libros, insuficiencia de recursos oficiales para sacar adelante el proyecto educativo (García Sánchez, 2007). Así durante los gobiernos de Mosquera y Murillo Toro la educación estuvo relegada al último lugar de las prioridades del estado “Ni el Presidente Mosquera (1862 – 1864) ni el Presidente Murillo Toro (1864 – 1866) mencionaban la situación de las escuelas en sus mensajes anuales al congreso”<sup>14</sup>, los presupuestos federales hasta 1865 ignoraban por completo a las escuelas, y dada la situación de la desamortización se hacía necesaria la intervención estatal para dar impulso a la instrucción pública. Después de la caída de Mosquera en 1867, el clima político en Bogotá sufrió grandes cambios y como evidencia del interés despertado por la educación superior se dio inicio al proyecto de creación de la Universidad Nacional en los bienes desamortizados por la iglesia en la ciudad de Bogotá, “el 22 de septiembre de 1867 el Congreso Nacional aprobó la nueva ley orgánica con el objeto de organizar una universidad pública en la capital de la república, la que llevará el nombre de Universidad Nacional de los Estados Unidos de Colombia. El decreto reglamentario fue dictado por el presidente Santos Acosta el 03 de enero de 1868 y como primer rector fue designado el doctor Ezequiel Rojas”<sup>15</sup>. La nueva universidad se iniciaba con las facultades de jurisprudencia, medicina y filosofía y letras a las cuales se agregaron la escuela de ciencias naturales, la de ingeniería y la de artes y oficios; harían parte de la universidad la biblioteca

---

<sup>13</sup> RAUSCH, Op. Cit. PG 81

<sup>14</sup> IBID PG 146

<sup>15</sup> JARAMILLO URIBE, Op. Cit. PG 255

pública, el museo de ciencias naturales, el laboratorio de química y los hospitales. El decreto de 31 capítulos y más de 200 artículos en el cual se establecían el contenido y duración de las carreras profesionales: jurisprudencia, medicina y ciencias naturales 4 años, ingeniería, literatura y filosofía 5 años. La escuela de artes y oficios era para la formación de artesanos para ingresar era necesario saber leer y escribir, al igual que tener por lo menos 9 años de edad, su duración era de 3 años; de igual forma se estipulaba el funcionamiento administrativo de la universidad. (Jaramillo Uribe, 1996) La ley de 30 de mayo del mismo año, sobre financiamiento de la educación, estipuló que los recursos financieros serían provistos por la nación y los estudios serían gratuitos. Esta ley además otorgaba dos becas por cada departamento para la enseñanza de artes y oficios. “La educación fue concebida como factor de desarrollo, por eso se privilegio la enseñanza de las *ciencias útiles*, se creyó que el papel multiplicador de la economía se podía alcanzar a través de una educación orientada técnicamente; la filosofía utilitarista se adueño de la educación pública; la política económica, armonizó con la política educativa, esta debía contribuir a incrementar la riqueza nacional, por ello, se hizo énfasis en la enseñanza de la ciencias naturales, ingeniería, artes y oficios”<sup>16</sup>

La creación de la Universidad Nacional es una clara muestra del carácter centralista que se implantó en cuanto a la educación, dado el régimen federal. En la administración de Santos Gutiérrez (1868 - 1870) se dan los primeros esfuerzos por parte del gobierno federal para organizar la educación primaria, el 30 de mayo de 1868 el congreso aprobó un proyecto de ley mediante el cual se autorizaba el desembolso de fondos federales para el sostenimiento de la universidad nacional, la fundación de las escuelas normales, establecimiento de escuelas piloto primarias, organización de escuelas rurales de capacitación agrícola y la publicación de textos escolares, debido a la incapacidad financiera nunca se dio cumplimiento a dicha ley. (Rausch 1993) En este mismo periodo el congreso alcanzó a considerar otras tres propuestas para organizar la instrucción oficial, aunque ninguno de estos proyectos llegó a

---

<sup>16</sup> GUERRERO ANDREADE Y CASTRO, Op. Cit. PG 189.



convertirse en ley, su discusión constituía síntoma de la creciente preocupación por el fomento de la educación nacional. Los radicales pensaban que el analfabetismo, la ignorancia y el analfabetismo religioso constituían la causa del atraso del pueblo y el dominio del clero sobre la conciencia popular. “La insistencia de los radicales en extender la educación era inseparable a su necesidad de extender la nueva mentalidad y los nuevos valores modernos”<sup>17</sup>. La escuela se convirtió en el eje del esfuerzo cultural de modernización de la mentalidad popular. Aunque antes de 1870 casi todos los gobiernos estatales habían reconocido la necesidad de la ilustración popular y dictado leyes con las que se exigía a cada distrito el establecimiento de por lo menos una escuela, estas leyes nunca fueron hechas efectivas a nivel local (Rausch 1993).

## **2.2 EL DECRETO ORGÁNICO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA DE 1870**

La campaña de instrucción llevada a cabo a partir de 1870 fue iniciativa del estado y dirigida por el mismo, así, Eustorgio Salgar presidente en el periodo 1870 – 1872 afirmó ante el congreso el 16 de mayo de 1870 que la instrucción popular enriquecía el patrimonio nacional y de igual forma manifestó: “Para desarrollar las fuerzas productivas de un pueblo, es preciso darle ideas: de manera que aún bajo el punto de vista puramente económico, las escuelas tienen más importancia que las vías de comunicación”<sup>18</sup>, esto como respuesta a las políticas adoptadas a principios de los 60s. Salgar sugería que los estados asumieran la responsabilidad de extender las escuelas primarias mientras que el gobierno federal supervisaría la formación de los maestros, aducía que la educación debía ser manejada por un ramo de administración pública independiente de la universidad y bajo la dirección y vigilancia del poder ejecutivo (Rausch 1993). Como respuesta a su requerimiento el congreso promulgó la ley de 02 de Julio de 1870, en la cual se estableció que la educación “es un deber y un derecho del estado y una de las

---

<sup>17</sup> GUTIERREZ. Op. Cit PG 52

<sup>18</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 54

expresiones de la soberanía”<sup>19</sup>. Partiendo de dicha ley se dio autorización al poder ejecutivo federal para organizar la instrucción pública primaria, se declaró la independencia de la instrucción pública primaria de la universitaria y se ordenó al poder ejecutivo utilizar fondos federales para promover la primaria en los distritos y poblaciones rurales. Teniendo como fundamento la anterior ley el presidente Salgar, expidió el 01 de noviembre el “*Decreto orgánico de instrucción pública primaria*” a través de la expedición e implantación de este se diseñó toda una estrategia para transformar de manera sensible los fundamentos y orientaciones de la cultura nacional. (Gutiérrez 1999). “Los seis años subsiguientes, de progreso sin precedentes, han sido llamados la “Era de oro de la educación colombiana”<sup>20</sup>. En el decreto se planteó como ideal educativo la formación de un ciudadano virtuoso, con elevado sentido de libertad y justicia, “según los objetivos la educación buscaba liberar el entendimiento, propugnaba por enseñar a pensar y a no memorizar, se orientaba el respeto por la libertad como condición indispensable para ser un buen ciudadano y un individuo libre, la misión de la educación sería la de contribuir a que desaparecieran los comportamientos y actitudes heredadas del pasado colonial, asegurando el aprendizaje de nuevas formas de conducta, de capacitación y valores impuestos por el propio desarrollo de las fuerzas productivas”<sup>21</sup>, además la educación se concibió como factor del desarrollo, por eso se privilegió la enseñanza de las ciencias útiles; “se creyó que el pape multiplicador de la economía se podía alcanzar a través de una educación orientada técnicamente”<sup>22</sup>, “la agricultura, minería, ganadería y servicios requerían de trabajadores formados y capaces; se necesitaban para los nuevos tiempos: químicos, agrónomos, agrimensores, ingenieros, contabilistas, administradores. Todos los estudios de la naturaleza y de las ciencias prácticas contribuirían a desarrollar y acrecentar la riqueza nacional”<sup>23</sup>. El propósito del decreto orgánico de 1870 fue procurar que los estados consagraran en su legislación medidas encaminadas a fomentar la instrucción primaria, uniformar

---

<sup>19</sup> GUERRERO, ANDRADE Y CSTRO, Op. Cit. PG 41

<sup>20</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 151

<sup>21</sup> GUERRERO, ANDRADE Y CASTRO. Op. Cit. PG 44

<sup>22</sup> IBID PG 41

<sup>23</sup> IBIDEM PG 42

los textos de enseñanza, fundar escuelas normales para la formación de maestros y estimular el interés público por la educación del pueblo. Este decreto “constaba de 10 capítulos y 294 artículos, por medio de él se establecía la instrucción pública y gratuita dentro de un sistema uniforme dirigido y supervisado por el gobierno federal. En él se describía la naturaleza de la enseñanza, la inspección y administración y se esquematizaban los planes de estudio, los métodos de enseñanza y la preparación de maestros. También estableció una dirección general de instrucción primaria (DGIP) como la oficina central de administración”<sup>24</sup>. Las principales características de la reforma educativa contenida en el decreto orgánico del 1º de noviembre de 1870 fueron:

**2.2.1 La Centralización:** A través del decreto se buscaba garantizar la uniformidad del sistema de instrucción pública y sistematizar el proceso para todos los estados a través de los establecimientos educativos costeados con recursos del gobierno nacional. “lo importante era tener una educación de las mismas características en toda la nación”<sup>25</sup>. De esta forma el gobierno nacional pasa de solo organizar los establecimientos costeados por el mismo, a dar cumplimiento al artículo 13 de la ley de 30 de mayo de 1868, la que dispone que el gobierno nacional debe ser el encargado de promover la uniformidad de la instrucción pública en todo el país. (González 2005). De este modo se evidencia la concepción centralista del decreto en su propósito de unificar el proceso de instrucción pública. El decreto describió los cargos administrativos, en los cuales se observa una jerarquía funcional, Así el título II del capítulo I en su artículo quinto señala que la Dirección general de instrucción pública corresponde al ejecutivo y esta a cargo el secretario del interior y relaciones exteriores, en el artículo sexto se desprende de dicha secretaría la oficina central de dirección general de instrucción pública primaria la cual estaría a cargo de un Director general, las labores del cargo, encaminadas a mantener el principio de centralización eran catorce (art. 9) como por ejemplo realizar los programas que servirían de lineamiento para la enseñanza de cada materia, la

---

<sup>24</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 84

<sup>25</sup> GUERRERO, ANDRADE Y CASTRO. Op. Cit. PG 49

consecución de textos y materiales, inspeccionar la instrucción pública y rendir informes anuales, a su vez el director general sería el encargado de asignar los directores de cada estado, teniendo también el poder ejecutivo la posibilidad de su remoción, contaba además con dos oficiales sobre quienes tenía autonomía. Todas las personas vinculadas con la instrucción pública debían estar capacitadas, lo que demostraban a través de un examen. Por último para garantizar el adecuado funcionamiento se creó para cada estado un consejo fiscal, encargado del tema en lo referente a la educación. (González, 2005).

**2.2.2 La Inspección:** Consistía en la vigilancia y penalización de toda actividad que no estuviera acorde con la orientación de la instrucción pública primaria. Los propósitos eran: Construir un nuevo orden que remplazara la labor consuetudinaria de vigilancia que ejercía la jerarquía católica y buscar la eficacia de los mandatos así como de sus reglamentaciones y demás providencias.

Se tenía claridad en cuanto a la necesidad de una vigilancia activa, lo indispensable del acompañamiento de los maestros, su carácter continuo y permanente así como el castigo severo a las faltas cometidas por los inspectores en cuanto a sus responsabilidades (ibíd.). A nivel local su función era visitar las escuelas por lo menos tres veces por semana, vigilar a los empleados de la instrucción pública, hacer cumplir la obligatoriedad de la asistencia a clases y realizar un registro minucioso de las escuelas el cual contenía información como: los reportes de asistencia, la colección de los periódicos oficiales de educación escolar (*El maestro de escuela*), anotaciones pedagógicas de cada profesor, los métodos empleados, los aspectos disciplinarios, la provisión de textos y útiles, el estado mobiliario y local de la escuela, para informar al consejo departamental sobre el desarrollo educativo del distrito El poder de fiscalización de los inspectores de vigilancia sobre los directores de las escuelas era sumamente amplio, incluso podían llegar a suspenderlos cuando: atentaran contra la moral, hiciera mal uso de los útiles escolares, por enfermedad contagiosa, cuando se involucrara activamente en

política, o cuando se comprobara la malversación de fondos. La inspección departamental la ejerció un consejo de instrucción pública conformada por cinco inspectores nombrados por el presidente del estado cuyas funciones eran nombrar inspectores locales, examinar sus informes y los de los directores de escuela, examinar las listas de asistencia, remover personal, informar de los avances educativos a nivel nacional y reunirse con la comisión de vigilancia en pro del progreso a nivel distrital y departamental. Por último la inspección general la ejerció el director general de instrucción pública quien se encargó de formar los censos escolares, examinar los informes de instrucción pública realizados por la comisión de vigilancia y directores de escuela, dar instrucción a los directores sobre la enseñanza, exigir puntualmente la cancelación de sueldos, también era el encargado de los directores departamentales los cuales respondían por las actividades de su región, representada por los distritos adscritos a ella. (Guerrero, Andrade y Castro 1999). Las personas escogidas para ocupar dichos cargos eran las más instruidas y competentes de cada distrito. (ibíd.). Es necesario aclarar que dadas las condiciones geográficas y de comunicación, las labores de inspección estaban descentralizadas y era esta la forma de asegurar la puesta en marcha del proceso de educación implantado. (González 2005).

**2.2.3 La Enseñanza:** Esta tuvo un papel importante en cuanto a difundir una cultura laica y republicana. El propósito era dar soporte a la socialización de nuevos ciudadanos para preservar y perfeccionar la organización republicana, y asegurar los beneficios de la libertad, así, la pedagogía y las instituciones eran proyectos sociales que el gobierno buscaba hacer converger para fines homogéneos y complementarios, (Rausch 1993). “El poder político pretendía fomentar con la educación popular la formación de un nuevo ciudadano según las siguientes orientaciones: Formar hombres sanos de cuerpo y espíritu, dignos y capaces de ser ciudadanos y magistrados de una sociedad republicana y libre. Todos los directores de escuela cuidarán de instruir a sus condiscípulos en los derechos y deberes que tienen como colombianos, tanto en la condición de ciudadanos como en la de gobernantes, cuando sean

llamados a ejercer funciones públicas.”<sup>26</sup>. Para este fin se organizaron las escuelas de la siguiente forma.

**2.2.3.1 Escuelas elementales:** Las materias correspondientes a la escuelas elementales fueron: lectura, escritura aritmética, sistema legal de pesas y medidas, lengua castellana, redacción y comprensión, higiene, geografía e historia patria, canto; se establecieron recomendaciones para el aprendizaje así en lectura lo más importante era la comprensión, en escritura se prestó atención al buen manejo de la ortografía y caligrafía, en cuanto a las matemáticas se enfatizó en las cuatro operaciones, fracciones, números decimales, complejos, regla de proporciones, pesas, medidas, además de la solución de problemas sencillos de comercio. (Guerrero, Andrade y Castro 1999). Para fortalecer la educación primaria, se dotó a las escuelas de textos, así en 1872 se distribuyeron 87.000 libros y 8.000 mapas (ibíd.)

**2.2.3.2 Escuelas superiores:** Además de las señaladas anteriormente se enseñaron con más profundidad: algebra y geometría, Dibujo lineal, teneduría de libros, física, mecánica, química, historia natural, fisiología e higiene, cosmografía, geografía general y especial de Colombia e historia. Muchas de estas materias dirigidas a suplir las necesidades del desarrollo del país, como por ejemplo la teneduría de libros en los cuales se consignaban las cuentas de las actividades comerciales realizadas en el mercado interno, El dibujo lineal aplicado a la ingeniería y construcciones civiles, entre otras. (Ibíd.)

**2.2.3.3 Escuelas de niñas:** En estas, además de las materias anteriormente señaladas se dictaron clases de: costura, economía doméstica y otras encaminadas a la conservación del hogar y a la crianza de los hijos. (Guerrero Andrade y Castro 1999)

**2.2.3.4 Escuelas normales:** Dada la vinculación con el racionalismo de las nuevas tendencias de la pedagogía, cuyo máximo exponente era Juan Enrique Pestalozzi<sup>27</sup>, y frente a la carencia de personas formadas en dichas tendencias

---

<sup>26</sup> GONZALEZ, Jorge Enrique. Legitimidad y Cultura educación, cultura y política en los Estados Unidos de Colombia, 1863 – 1886. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia 2005.PG 37

<sup>27</sup> El método Pestalozzi aplicado en las escuelas normales se basó en los siguientes pasos: a. Partir de la experiencia vivida y el contacto con las cosas; b. Relacionar diferentes elementos para llegar al entendimiento; c. Tener conocimientos asimilados y reunidos en un todo orgánico.(Guerrero, Andrade y Castro 1999 pg59)

el gobierno dirigió sus esfuerzos a garantizar el monopolio de la preparación de los maestros de escuela, por lo que las escuelas normales fueron consideradas la base del sistema educativo, en el capítulo VII título III del decreto orgánico, aparecen las disposiciones para fundar las escuelas normales, las cuales debían estar ubicadas en las capitales de los Estados de la federación con el objeto de formar maestros idóneos que dirigieran las escuelas públicas, en las normales recibían cursos de metodología, gramática, literatura, francés e inglés, historia universal de Colombia, álgebra, geometría, trigonometría, topografía, astronomía, geografía universal y de Colombia, dibujo lineal, física, química, mecánica industrial, historia natural, agricultura, anatomía e higiene, música, canto y gimnasia, estas materias estaban distribuidas en cuatro años. Las escuelas normales tuvieron por objetivo enseñar los métodos y procesos de enseñanza de las materias que se ofrecían en las escuelas superiores con mayor profundidad (Guerrero, Andrade y Castro 1999), además de formar al maestro y capacitarlo en los nuevos métodos educativos en boga en países desarrollados

**2.2.3.5 Salas de asilo:** Denominadas en la actualidad guarderías, jardines infantiles o preescolares. Su objetivo era cuidar a los niños de dos a seis años que por alguna razón quedaran solos y aprovechar la temprana edad para educarlos mediante un proceso de aprendizaje, basado en juegos, así “el artículo 157 señalaba: la instrucción se limitará a los siguientes rendimientos: silábico, trazos de escritura, conocimientos de las cifras y modo de hacerlas, contar, sumar y restar, conocimiento de los colores y sus combinaciones, líneas y formas geométricas, sus trazos y la tabla de Pitágoras, también se darán lecciones sobre objetos para el desarrollo en general de la inteligencia de los niños”<sup>28</sup>.

Esta instrucción sería impartida por el director de cada sala acompañado por doce señoras respetables del distrito quienes a su vez ejercerían las labores de inspección.

**2.2.4 La Financiación:** En el título V del decreto orgánico de 1870 se estipuló

---

<sup>28</sup> GUERRERO, ADNRADE Y CASTRO. Op. Cit. PG 62

la forma de administrar los gastos de la instrucción pública (artículos 244 - 255): Los recursos provenían de la nación, los estados y los distritos así:

**2.2.4.1 Nación:** Su propósito era garantizar la unificación del sistema educativo, por lo que su inversión se destinaba a:

- Conservar el monopolio de formación de educadores en las escuelas normales.
- Fomentar la uniformidad de textos y útiles escolares
- Establecer un patrimonio intelectual homogéneo en toda la nación.
- Establecer bibliotecas populares circulantes.
- El sostenimiento de directores de instrucción pública

**2.2.4.2 Estado:** Su aporte no podía ser inferior al de la nación, a los estados fueron asignados:

- Gastos departamentales de consejo de instrucción e inspección escolar
- Sostenimiento de las escuelas rurales
- Auxilio a los distritos menos pudientes

**2.2.4.3 Distritos:** Se le entrego el auspicio y mantenimiento de los bienes materiales necesarios para el funcionamiento de las escuelas.

- Construcción y conservación de los inmuebles
- Aporte y conservación del mobiliario
- Pago de empleados a las escuelas primarias
- Pagos de la inspección escolar

Provisión de vestidos a los niños indigentes para que pudieran asistir a la escuela

Así para garantizar la ampliación y operación del sistema educativo era necesario que los distritos funcionaran adecuadamente, los distritos más pudientes no tuvieron problema en poner en marcha la reforma, pero los distritos menos pudientes tuvieron problemas para implantar el sistema de reforma a las escuelas, y aun cuando podían solicitar ayuda al gobierno central, muchos nunca lo hicieron. (González, 2005)



## 2.3 REACCIONES A FAVOR Y EN CONTRA DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL A TRAVÉS DEL DECRETO ORGÁNICO

Tres aspectos del decreto orgánico se convirtieron en objeto de debate público:

- El gobierno central solo podía auxiliar con fondos, se aseguraba que no podía dirigir, organizar o centralizar la educación, ya que la ley lo facultaba era para fomentarla. (Constitución Rionegro 1863)
- La obligatoriedad de la educación (art. 87 ley 1870), ya que iba en contra de las libertades individuales establecidas en la constitución de Rionegro.
- El establecimiento de la educación laica (art. 36 ley 1870)

Más que las objeciones de tipo legal (los dos primeros puntos), la realizada en el tercer punto, es decir, la educación laica quebrantó el consenso popular. De conformidad con la separación constitucional de la iglesia y el estado, el decreto no exigía que en las escuelas se dictara clase de religión, tampoco estipulaba que solo los católicos podrían ser maestros, el decreto solo permitía que los sacerdotes fueran a las escuelas a impartir instrucción religiosa sobre una base extra – académica y por solicitud de los padres; la omisión del catecismo en el programa escolar implicaba una verdadera revolución educativa para Colombia. Así la discusión sobre la participación de la iglesia en la educación, formó grupos que adoptaron diferentes posturas frente a la reforma educativa, mientras los grupos sociales a favor fueron: Los reformadores educativos, los radicales, los artesanos y la guardia nacional, la oposición estuvo compuesta por la jerarquía eclesiástica, el clero, la mayor parte de los conservadores, unos pocos liberales católicos y la mayoría de las personas que eran verdaderamente católicas. (Rausch, 1993) Empezaremos este análisis con los actores de la sociedad que se manifestaron a favor del decreto orgánico de 1870.

**2.3.1 Los reformadores educativos:** Estos eran “hombres cuya creencia en la necesidad de una instrucción popular pesaba sobre todas las demás

consideraciones”<sup>29</sup>, a este grupo pertenecían: miembros de la élite nombrados líderes políticos, hombres de estado, escritores y pensadores quienes daban a la educación máxima prioridad, corregían los defectos del decreto orgánico y orientaban a otros en el cumplimiento de sus deberes, compartían una consagración a la educación que consideraban vital para el avance de la humanidad, “la educación era la clave del progreso nacional”<sup>30</sup>, ya que la gente ignorante no sabía emplear los factores productivos y por medio de la instrucción se incrementaría la capacidad del hombre de manejarlos en la dirección que resultaran más fructíferos. Partidarios del decreto recalcaron las ventajas positivas de la educación popular, su papel en el desarrollo de los ciudadanos y en la obtención del progreso material. Defendieron la centralización argumentando que se trataba de un asunto de interés común, en el cual el gobierno debía intervenir, incluso hasta la obligatoriedad de la misma al encontrarse el pueblo en un atraso total. Consideraban que la educación laica se encontraba acorde con el espíritu de la constitución en cuanto a la garantía de la libertad religiosa. Los argumentos que animaban a los reformadores eran más académicos que emocionales. El periódico “Escuela Normal” como expresión de la obra de este grupo, tenía una edición semanal que se enviaba gratuitamente a todas las escuelas del país para informar sobre asuntos de instrucción pública, pero además fue en él que los reformadores escribieron artículos, tradujeron otros de pedagogos extranjeros, al igual que textos que se publicaban en ediciones consecutivas, creando un clima de interés pedagógico constante. Muchos de los pertenecientes a este grupo no tuvieron nunca posiciones gubernamentales, sin embargo, fomentaron la educación a nivel local, incluso con sus propios recursos. (RAUSCH, 1993). Fue este grupo el que formó la estructura administrativa para el funcionamiento del nuevo sistema escolar dada su creencia de la necesidad de un alfabetismo masivo.

### **2.3.2 Los Radicales:** El partido liberal a lo largo del periodo respaldó la

---

<sup>29</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 87

<sup>30</sup> IBID PG 90

instrucción popular ya que creía que el porvenir de Colombia dependía de sus escuelas, así, la ideología liberal radical inspiró el decreto orgánico de instrucción pública primaria de 1870, el cual fue considerado un excelente modelo para el establecimiento de un sistema de educación práctico y moderno. En cuanto a los puntos de discordia, para este grupo, la educación centralizada y obligatoria no era anticonstitucional debido a lo importante que resultaba supervisar la educación para mantener el orden público que era deber del Gobierno, la centralización traería consigo más escuelas, mayor número de matrículas y mejor enseñanza; en cuanto a la educación laica, consideraban que la enseñanza de un credo en particular no podía constituirse en fundamento obligatorio de la instrucción, porque excluiría a todos los que no lo practicaran, por otro lado, veían en ello la forma de controlar el poder que el catolicismo ejercía en el país, además veían en las escuelas oficiales la oportunidad de promover sus creencias partidistas.

**2.3.3 Los artesanos:** durante los años 60 los artesanos hicieron varios esfuerzos por ampliar su oportunidad de educarse, así en 1865 el Congreso concedió permiso al gremio de utilizar un antiguo convento para establecer una escuela de artes y oficios, “en 1869 la Sociedad Unión de Artesanos Demócratas de Cartagena expresaba su gratitud al presidente del estado de Bolívar por permitirles usar un edificio de propiedad del Estado para el funcionamiento de una escuela”<sup>31</sup> ; dada esta situación los radicales solicitaron el apoyo de las Sociedades democráticas (constituidas por artesanos) para las escuelas oficiales, animando a sus hijos a asistir a las escuelas.

**2.3.4 La Guardia Nacional:** Con la reforma se establecieron escuelas en los cuarteles de la guardia colombiana. “En 1872 se iniciaron clases en cada uno de los cuarteles militares de Bogotá. El decreto 372 de Septiembre 1º de 1874 ordenaba el nombramiento de un maestro y la formación de una escuela en cada unidad del ejército nacional”<sup>32</sup>. Las razones del apoyo militar a la instrucción pública se deben a que gracias a la creencia que con la educación

---

<sup>31</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 101

<sup>32</sup> IBID PG 104

los soldados se volverían mejores ciudadanos y con mejores hábitos.

Los grupos sociales que no se encontraban de acuerdo con la reforma fueron:

**2.3.5 Jerarquía eclesiástica y clero:** El obispo de Popayán manifestó que la religión era esencial como principal agente civilizador en la educación, por lo que la iglesia debía ejercer su autoridad tradicional sobre las escuelas, dada la situación, se rehusó cooperar con el director de instrucción pública; en el mismo sentido el obispo de Pasto entre 1872 y 1876 emitió seis cartas pastorales en las cuales tachaba de pecado la actitud de los padres que llevaban sus hijos a las escuelas públicas, de igual forma el obispo de Medellín y muchos curas de todo el país rehusaron dar clases en las escuelas públicas y aceptar cualquier responsabilidad en la administración de la instrucción, en 1872 el cura de Boyacá prohibió a los padres tomar parte del censo escolar, con el fin de impedir que se cumpliera la obligatoriedad de la educación, ya que consideraban que violaba los derechos de los padres a ejercer la patria potestad sobre sus hijos, consideraban el censo, una intromisión del poder del estado en la vida privada de las familias. (González 2005). “En 1876 el cura de Bolívar (Cauca), aconsejaba al maestro local que debería rehusar tomar parte en la ruina espiritual de la niñez”<sup>33</sup>. Desde los pulpitos ejercían presión sobre los padres amenazando con excomulgar a quienes llevaran a sus hijos a las “escuelas rojas”. Así con amenazas y maldiciones el clero consiguió paralizar el funcionamiento de las escuelas en varias regiones del país hacia 1876. (RAUSCH 1993)

**2.3.6 Los católicos:** Teniendo en cuenta que el pueblo en su mayoría era católico, los católicos se unieron al clero en su protesta contra el decreto, criticaron la educación secular desde diferentes puntos de vista, a nivel local se organizaron en sociedades católicas que tenían por objetivo colocar la religión por encima de la política, estas sociedades se convirtieron en el principal instrumento en la movilización de la opinión popular contra las escuelas (ibíd.). En ciertos casos, la oposición católica al decreto orgánico llegó al grado de

---

<sup>33</sup> IBIDEM PG 119

hostilidad declarada. Desde los sermones proclamados por el clero se instó al pueblo contra las escuelas públicas, convencida por los argumentos católicos, mucha gente evitó las escuelas por motivos religiosos, como consecuencia de este adoctrinamiento los católicos se unieron al clero en la protesta por el decreto, se pueden leer artículos en los periódicos conservadores y religiosos criticando la educación secular. En cuanto a la obligatoriedad de la educación, apoyaban al clero en cuanto a la violación de su patria potestad, pero además, temían que la fuerza de trabajo de sus hijos, prestada en labores domésticas, se viera afectada por el tiempo y el esfuerzo que requerían las labores escolares. (González 2005)

**2.3.7 Los conservadores:** Dada la exclusión de las creencias católicas de las aulas de clase, los conservadores divididos en tres grupos desde 1861 encontraron un punto de encuentro: el ataque a la educación laica, esta hacía resaltar los lazos de unión tradicional entre la política conservadora y la iglesia. La posición oficial conservadora consistente durante la época de la federación, con respecto a la instrucción fue: que la educación debería ser moralista y religiosa bien dirigida, funcional y adecuada a los recursos y costumbres colombianas, con una organización donde el plan educativo pudiera ser controlado y financiado localmente, ya que los Estados se debían asegurar que los distritos apropiaran el dinero suficiente para las escuelas, su obligatoriedad iba en contra de los derechos individuales protegidos por la constitución, y de los paternos ya que estos tenían el derecho de educar a sus hijos como quisieran, así la religión era fundamental en la educación, esta podría ser científica en su contenido, pero era religiosa en la forma, por lo que la educación laica era para ellos un complot liberal para ganarse a la juventud. De igual forma consideraban que la iglesia era la única que podía supervisar adecuadamente la instrucción oficial. (Rausch 1993). Los conservadores encontraron apoyo en las sociedades católicas para protestar contra las escuelas públicas, por estas actividades, fueron acusados por los radicales de utilizar el sentimiento religioso del pueblo para conseguir metas políticas, así los conservadores iniciaron la guerra de 1876 para

provecho político y le dieron una fachada religiosa.

**2.3.8 Los gamonales y la gente del pueblo:** Este grupo aunque menos articulado, de igual forma hostil a la idea de la educación, los gamonales eran, funcionarios públicos, propietarios y mayordomos de haciendas cuyas posiciones en la sociedad les permitía ejercer cierta influencia en los votantes rurales, por lo que desestimulaban la propagación de la educación, con el fin de preservar su autoridad, el pueblo, católico en su mayoría, se manifestó en desacuerdo con el programa educativo incitados o amenazados en la mayoría de las veces por los sacerdotes desde los púlpitos. La instrucción laica sembró descontento en las clases bajas ya que creían que la educación secular conduciría al desastre.

## **2.4 INTERVENCION ESTATAL EN EDUCACIÓN DE 1870 A 1880**

La promulgación del decreto orgánico de 1º de noviembre de 1870, en su camino inicial encontró además de los obstáculos ya expuestos en cuanto a la obligatoriedad y la educación laica, notorias dificultades externas, aspectos que se pueden destacar como el deplorable estado intelectual de los “maestros” escolares, el clientelismo en su nombramiento, el método de pedagogía existente (lancasteriano), la inexistencia de textos escolares y el pésimo estado de los inmuebles los cuales carecían de las condiciones para el adecuado funcionamiento de las escuelas. (González 2005). Sin embargo el decreto dio comienzo a un lustro de extraordinario progreso, dentro del cual se destacaron las siguientes actividades: la organización de la dirección general y los directorios estatales de instrucción pública, la llegada de la misión pedagógica alemana, la publicación de materiales de enseñanza y la construcción de miles de escuelas. Rausch (1993) afirma que el gobierno federal organizó la dirección general de instrucción pública (DGIP) como entidad adscrita al ministerio del interior y relaciones exteriores, la entidad generó un clima idóneo para el desarrollo de la educación oficial, su labor fue importante: Organizó como ramas suyas los departamentos de instrucción pública en cada Estado,

publicó su periódico oficial *Escuela Normal* de edición semanal, en el cual se publicaban leyes, decretos y correspondencia relacionada con la educación, también artículos instructivos para ser usados en las escuelas. En 1876 el gobierno cerró el periódico por quiebra financiera, pero su legado fue importante, en cinco años reimprimió más de 100 textos escolares, que dada la escasez de libros fueron con frecuencia el material de enseñanza para los maestros. Por otro lado también publicó y distribuyó textos y materiales de enseñanza “En 1872 gastó \$12.365 pesos en la producción de 87.000 libros, También imprimió 8.000 mapas y 16.000 cuadros de citología”<sup>34</sup>, dadas las dificultades existentes con la imprenta de los textos, la DGIP se inclinó por un sistema de enseñanza cuyo centro fuera el maestro y para esto era necesaria la capacitación de nuevos profesores, razón por la cual el 16 de mayo de 1870 el presidente Salgar propuso la traída al país de profesores extranjeros para establecer escuelas normales de acuerdo con las más modernas teorías. “En 1871 autorizado por el artículo 132... el presidente Salgar ordenó a Santamaría conseguir nueve maestros alemanes dispuestos a venir a Colombia... cada uno de los profesores firmó un contrato por seis años con el gobierno... a cambio de un salario anual de \$1.200 pesos más gastos de viaje... convinieron establecer escuelas normales con sus respectivas escuelas primarias anexas”<sup>35</sup> estas se debían establecer bajo el método de Pestalozzi. Cuando llegaron los alemanes a principios de 1872 y emprendieron su tarea se encontraron con dificultades por un lado por ser protestantes, por otro con el idioma, además de la insuficiencia de textos, alumnos e instalaciones, pero a finales de 1872 ya se habían fundado escuelas normales masculinas en todos los estados, los estudiantes becados se comprometieron a enseñar en las escuelas una vez graduados por cuatro años. Cundinamarca estableció la primera escuela normal femenina el 15 de agosto de 1872. En 1874, por decreto del poder ejecutivo, se crearon escuelas femeninas en cada estado, por lo que en 1875 había escuelas normales femeninas en Antioquia, Boyacá, Magdalena, Tolima, Panamá y dos en Santander (Rausch 1993). “El número total de maestros graduados entre 1872 y 1876 es incierto. Los informes

---

<sup>34</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 159

<sup>35</sup> IBID PG 162

indican que hacia 1873, 27 educadores habían recibido sus diplomas, y un año más tarde se calculaba que había un total de 42 maestros graduados, 23 de ellos egresados de normales cundinamarquesas<sup>36</sup>. Otra función del DGIP fue la de la tabulación de las estadísticas escolares, para lo cual se realizó un censo escolar, labor que no fue sencilla de llevar a cabo dada la falta de personal calificado, las condiciones geográficas, la negativa de la población a colaborar como consecuencia de las amenazas que los sacerdotes realizaban de descomulgar y condenar a quienes colaboraran con la puesta en marcha del decreto promulgado por los radicales. En cuanto a la financiación de la educación, hasta que se estableciera un impuesto nacional para beneficio exclusivo de la misma y fuera legalizado, esta dependía de las apropiaciones con cargo al presupuesto nacional que hiciera el congreso y de los sistemas de impuestos para la educación que habían desarrollado los estados, así como de los subsidios nacionales. Por su parte los departamentos de instrucción pública estatales estaban encargados de la difusión de la reforma y el funcionamiento normal de las escuelas, ya que el éxito de la implantación del decreto orgánico dependía de la acogida que tuvieran los Estados con el mismo. (Rausch 1993) “Hacia finales de 1872, solo Antioquia había anunciado su rechazo mientras que Cundinamarca, Boyacá, Magdalena, Panamá, Tolima, Bolívar y Cauca ratificaban el decreto con ciertas condiciones”<sup>37</sup>

**2.4.1 Boyacá:** Aceptó el decreto el 2 de julio de 1871, reservándose el Estado el derecho de expedir leyes sobre la instrucción pública, los salarios del ramo se establecerían por acuerdo entre el gobernador y el director general, los funcionarios serían los encargados de establecer el número de escuelas primarias y materias de enseñanza, adicional los maestros solo podían ser despedidos por el concejo de instrucción pública. El periódico la escuela normal en su edición 75 en junio 8 de 1872 consta de la existencia de 92 escuelas públicas, con 1.013 alumnos matriculados y 3.198 asistentes además de 33 escuelas privadas con 235 alumnos matriculados y 463 asistiendo a ellas.

---

<sup>36</sup> IBIDEM PG 164

<sup>37</sup> RAUSCH 1993 PG 153



**2.4.2 Magdalena:** Aceptó el decreto con las mismas limitaciones impuestas por Boyacá, adicional a esto, la obligatoriedad solo se daría en ciertos términos.

**2.4.3 Tolima:** Aceptó el decreto el 19 de octubre de 1871, pero el Estado revisaría los textos de enseñanza, el dinero que aportaría el Estado para la educación era únicamente el destinado para tal fin, también sería el encargado de remover al director de instrucción pública, si la nación suspendía los fondos el Estado también lo haría, los maestros impartirían instrucción religiosa. El 21 de diciembre de 1872 en su edición 103 el periódico escuela normal publicó el informe del director de instrucción pública, en el cual hacía notar la existencia de 15 escuelas oficiales de varones y solo 3 de mujeres. Además relaciona los datos obtenidos del censo infantil en el que se presenta un total de 10,149 niños y niñas en el Estado, y solo 2.145 matriculados en escuelas tanto públicas como privadas. Así el informe expresa la precaria situación de la instrucción pública en el Estado. En 1873 el Tolima suspendió la puesta en marcha del decreto y cerró la escuela normal, en Febrero de 1875 restableció el decreto con nuevas limitaciones: que se impartiera instrucción religiosa en las escuelas y la tesorería del estado financiaría los libros cuando el Estado no aceptase los escogidos por el director general. (ibíd.). “El subsecretario de instrucción pública anunciaba que su estado tenía ahora suficientes medios para difundir la educación por todo su territorio”<sup>38</sup>.

**2.4.4 Panamá:** Aceptó el decreto el 23 de noviembre de 1871 pero serían el director de instrucción pública, el presidente del estado y el director general los que determinarían los salarios, y sería el estado en consenso con el director general los que nombrarían al director de instrucción pública. En este Estado el departamento de instrucción pública se demoró en establecerse y solo funcionó esporádicamente, sin embargo antes del decreto no existía escuela alguna y en 1874 había 16 escuelas funcionando, 3 más listas para entrar en operación y un total de 1.071 estudiantes. (Rausch, 1993)

---

<sup>38</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 171

**2.4.5 Cauca:** Aceptó el decreto en septiembre de 1871, en la medida en que las disposiciones contenidas en él fueran compatibles con las leyes del Estado, por lo que el 07 de junio de 1874 estableció como condiciones que fuese el Estado del cauca el encargado de organizar, dirigir e inspeccionar la educación, así como de asignar los sueldos a los maestros, por otro lado se destaca la inclusión de las clases de moral en el programa de estudios, y por lo tanto, el tiempo suficiente para las mismas. (Ibídem)

**2.4.6 Santander:** En 1870 ya contaba con un sistema de educación muy similar al impuesto por el decreto, por lo que el 18 de octubre de 1872 aceptó el mismo siempre y cuando fuese el presidente del estado el encargado de nombrar al superintendente de instrucción pública, y que para las disposiciones que no incluyera el nuevo decretó, seguirían en vigencia las ya existentes. En este Estado el departamento de instrucción pública era enérgico y eficiente. En junio 15 de 1872 en su edición 76 el periódico escuela normal en un informe se relacionan 105 escuelas primarias elementales y superiores de varones sostenidas por el estado y 86 escuelas rurales privadas, en 89 escuelas primarias habían estudiando 12.666 alumnos. Existían para entonces 24 establecimientos de instrucción secundaria de los cuales 11 eran oficiales, 17 eran de varones y 7 de señoritas con un total de alumnos de 955. Así para 1872 en el estado de Santander existían 13.621 alumnos en general. Se afirma en el periódico que esta cifra de alumnos es la más alta en el Estado. En 1875 había 294 escuelas primarias con 13.295 estudiantes. (Rausch, 1993). De igual forma en la edición 80 de julio 13 de 1872 del periódico Escuela normal se da un informe del censo ordenado por el decreto orgánico en 1872 el cual establece que hay en el Estado 25.445 niñas de 1 a 5 años, 40.890 de 6 a 13 años para un total general de 66.335. En este mismo se establece que los distritos del Estado han destinado para los gastos de instrucción primaria \$36.721.

**2.4.7 Antioquia:** “Rechazó el decreto el 02 de Octubre de 1871, pero aceptó que el gobierno estableciera la escuela normal en Medellín. (Rausch 1993).

En 1873 en cada pueblo de Antioquía había una escuela, en 1875 el presidente Berrio se jactaba de 409 escuelas elementales en el estado y 18.887 estudiantes.

**2.4.8 Cundinamarca:** Aceptó el decreto el 27 de enero de 1872, siempre que este fuera compatible con el Código de instrucción pública del estado, pero aclaró que el estado no podía intervenir en la instrucción religiosa, ya que consideraban esta función exclusiva de la familia.<sup>39</sup> En Cundinamarca se aplicó el decreto con mayor intensidad y esmero, pues de esto dependía el éxito o fracaso del mismo. Hacia finales de 1872 funcionaban en el Estado de Cundinamarca dos planteles, “el de varones sostenido por el gobierno federal y el de mujeres fundado a instancias del concepto favorable del consejo fiscal de educación pública de Bogotá, según disposiciones adoptadas en julio de 1872”<sup>40</sup>. La escuela normal de varones inicio en 1872 su primer director fue Ernest Hotschick, se creó una escuela primaria anexa como establecía el decreto. La escuela normal de institutoras inicio el 23 de septiembre del mismo año bajo la dirección de la alemana Catalina Recaer fue pionero en proveer educación especializada a las mujeres, la escuela primaria anexa a esta abrió con un total de 64 niñas de seis a nueve años, de 400 aspirantes. El 14 de marzo de 1875 se inauguró una segunda escuela normal de varones del Estado de Cundinamarca. (González, 2005)

Las reservas para adoptar el decreto que señalaron Santander, Cundinamarca y Cauca limitaban los poderes federales, Tolima y Cauca por su parte incluyeron la instrucción religiosa en su plan de estudios y en el Magdalena se debilitó el principio de obligatoriedad establecido en el decreto. La reforma educativa de 1870 se desarrollo con mayor intensidad a partir de 1872 así lo evidencia el crecimiento sostenido del número de escuelas públicas hasta mediados de 1876 (González 2005), año en el que el debate en torno al sistema de enseñanza escogido, la

---

<sup>39</sup> Tomado de la “Escuela Normal” periódico oficial de instrucción pública, Bogotá enero 27 de 1872 en su edición número 56, publicado por

<sup>40</sup> GONZALEZ. Op. Cit. PG 83

educación laica y la obligatoriedad de la misma contribuyeron al estallido de la guerra civil en julio, la cual ocasiono que el gobierno interrumpiera abruptamente las actividades, y detuviera el proceso reformista, lo cual debilitó definitivamente la federación. “Por el decreto N° 428 se suspendieron las operaciones en la universidad nacional, la DGIP, los departamentos estatales y todas las escuelas financiadas con fondos federales”<sup>41</sup>. De este modo en la guerra tanto maestros como estudiantes perdieron la vida, las escuelas convertidas en cuarteles oficiales estuvieron clausuradas durante dos años, se destruyeron los libros y materiales de enseñanza, los muebles e incluso los edificios, la tercera fase de la reforma de 1876 a 1880 constituyó un periodo de estancamiento y decadencia. Después de terminada la guerra y siendo presidente el general Julián Trujillo, se restableció la educación oficial. En Julio de 1877 se forzó a Antioquia a ratificar el decreto. La DGIP y los departamentos estatales reabrieron en septiembre de 1878. La quiebra de la tesorería forzó al cierre de la escuela normal de Bogotá el 24 de abril de 1879. Dado el creciente conservatismo en la administración de Trujillo y el debilitamiento de la influencia radical, hubo una presión por una educación “moralista”, así el 17 de octubre de 1879 se decretó que las escuelas dieran una clase de ética universal, al encontrarse en concordancia con la constitución y el cristianismo. Este decreto dejó notar la voluntad del gobierno de aumentar el contenido religioso en el plan de estudios. Es desde este momento que se reconoce oficialmente el fracaso del decreto orgánico (Rausch 1993). El año 1880 comenzó con la reorganización de la instrucción pública llevada a cabo por los presidentes Trujillo y Núñez, este último frecuentemente descuidó la educación popular y la superior, además se reconcilio la educación con la Iglesia, al establecerse una educación religiosa. La política educativa de la década de 1880 estaba centrada en la educación práctica e industrial, hacía hincapié en el factor religioso, sin embargo a pesar de las nuevas leyes y el creciente consenso a favor de la educación oficial, el movimiento reformista perdió ímpetu. Se admitían las deficiencias de la educación pública, pero no se hacía nada por solucionar los problemas que reportaban los jefes

---

<sup>41</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 174

departamentales y los inspectores escolares como la pobreza, la apatía, la falta de materiales didácticos, el aislamiento geográfico, la deficiente enseñanza y la indiferencia de los funcionarios escolares (Ibíd.). Esta fase final contemplo el fin de la reforma.

### **3. ANALISIS DE CASO: PRESUPUESTOS DEL ESTADO DE BOLIVAR 1860-1880**

#### **3.1 ANÁLISIS DESCRIPTIVO PRESUPUESTAL DEL GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA 1860 – 1870**

Al empezar a realizar este análisis, es necesario esclarecer que los datos de los presupuestos fueron tomados de fuentes primarias, más específicamente de las gacetas oficiales del estado que corresponden a la época de estudio, en 1860 el periódico es llamado “Gaceta oficial del Estado soberano de Bolívar” y los presupuestos fueron encontrados en las ediciones 141, 142, 164, 199, 245, 315, 376 del mismo. En el año 1866 la gaceta cambia al nombre de “Gaceta de Bolívar” y en las ediciones 463, 518, 600, 665, 785 y 873, fueron encontrados los presupuestos de 1867 hasta 1874.

Para el año 1874 adquirió el nombre de “Diario de Bolívar” y en sus ediciones 1307, 1591, 1813, 2051, 2262, se ubicaron los presupuestos faltantes hasta 1880.

En el siguiente cuadro se resume el gasto público total, el gasto en instrucción pública y la participación porcentual de uno en el otro a lo largo del primer decenio bajo estudio:

**CUADRO 6: GASTO PÚBLICO TOTAL Y GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BOLIVAR (1860 – 1870)**

<b>AÑO</b>	<b>GASTO PUBLICO TOTAL</b>	<b>GASTO EN INSTRUCCIÓN PUBLICA</b>	<b>% DE PARTICIPACIÓN</b>
<b>1860</b>	94.475,05	5.229,00	5,53%
<b>1860 – 1861</b>	98.751,46	320,00	0,32%
<b>18861 - 1862</b>	84.725,00	320,00	0,32%
<b>1862 - 1863</b>	85.005,00	320,00	0,32%
<b>1863 – 1864</b>	97.000,00	320,00	0,32%
<b>1864</b>			
<b>1865</b>	163.361,86	1.320,00	0,81%
<b>1866</b>	159.169,36	41.200,00	25,88%
<b>1867</b>	214.113,86	80.700,00	37,69%
<b>1868</b>	181.392,86	63.368,00	34,93%
<b>1869</b>	238.280,46	55.352,00	23,23%
<b>1870</b>	214.279,11	48147,75	22,47%

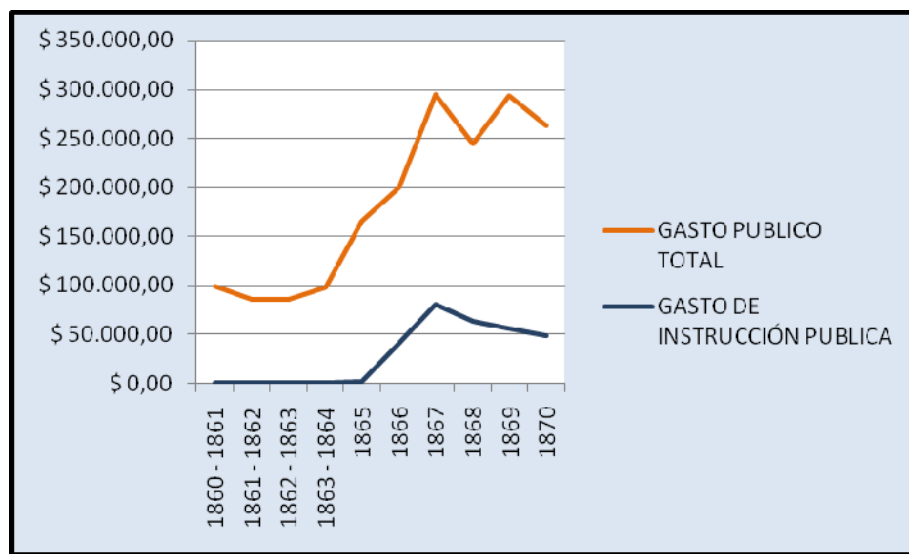
Elaborado por la autora con base en Gaceta oficial de estado soberano de Bolívar ediciones 141, 142, 164, 199, 245, 315, 376; Gaceta de Bolívar ediciones 463, 518, 600, 665.

En este periodo la inversión en instrucción pública pasó de \$5.229 pesos en el año 1860, girados al instituto Boliviano para su personal y material como un auxilio del gobierno a \$320 pesos para cada uno de los años 1861, 1862, 1863 y 1864, estos recursos estaban dirigidos a la academia del bello sexo, en 1865 se asignan además de los anteriores \$320, \$1.000 como auxilio a las escuelas públicas, por lo que para este año la inversión total en educación fue de \$1.320 pesos; en el año de 1866 el auxilio de la academia del bello sexo fue de \$1.200, además se asignaron \$35.000 para el personal de las escuelas primarias del distrito, y \$5.000 para el material de las mismas, el año de 1867 fue el de mayor inversión en la década, fueron asignados \$80.700, para ser repartidos \$6.660 al personal de la academia del bello sexo, y \$4.000 para su material, \$30.000 al personal de las escuelas primarias del distrito y \$10.000 asignados a el material, \$20.040 al personal de los colegios del estado y \$10.000 para el material.

En el año de 1868 se destinaron \$960 al personal de la academia del bello sexo, y \$896 al material de la misma, \$32.796 al personal de las escuelas primarias del distrito y \$8.260 en el material utilizado por estas, \$16.456 en el personal de los colegios del estado y \$4.000 en su material, para un total de \$63.368, equivalentes al 34,93%, en 1869 la academia del bello sexo recibió para la compra de materiales \$96, y para el personal necesario para su funcionamiento \$960, a las escuelas primarias del distrito les fueron asignados \$40.560, de estos \$6.876 asignados a la compra de material y \$33.684 al personal, en cuanto a los colegios del estado fueron asignados \$13.736 de los cuales \$11.536 fueron para personal y \$2.200 para material, así la asignación total presupuestaria para el año 1869 en el estado de Bolívar fue de \$55.352

En el año de 1870 fueron asignados \$48.147,75 al departamento de instrucción pública, la academia del bello sexo absorbió \$496 pesos de los cuales \$96 eran de material y el restante para el personal, a las escuelas primarias del distrito les fue asignado \$34.428 para su personal y \$5.196 para su material, mientras que a los colegios del estado les fue asignado \$6.627,75 para su personal y \$1.400 para el material.

**GRAFICO 2: TENDENCIA DEL GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA  
FRENTE AL GASTO PÚBLICO TOTAL DEL ESTADO DE BOLIVAR 1860 –  
1870**

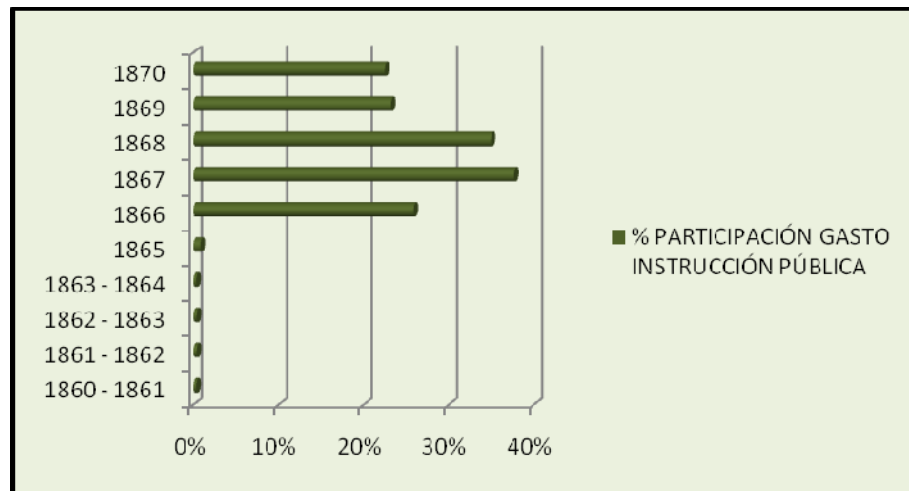


Elaborado por la autora con base cuadro n° 6



En el gráfico se puede apreciar como después de ser casi nulo, el gasto en instrucción pública empieza a crecer en 1865 y mantiene su tendencia de crecimiento hasta el año 1867, año en el que alcanza su máximo valor en la década, además es en este año que se empieza a invertir en los Colegios del estado. Los últimos tres años se mantiene una tendencia decreciente en el gasto de instrucción pública el cual se contrajo en un 40.33% al pasar de \$80700 en 1867 a \$48147,75 en 1870. Se puede apreciar como para el año de 1870 el valor asignado al gasto en instrucción pública sigue siendo mucho mayor que al iniciar el periodo.

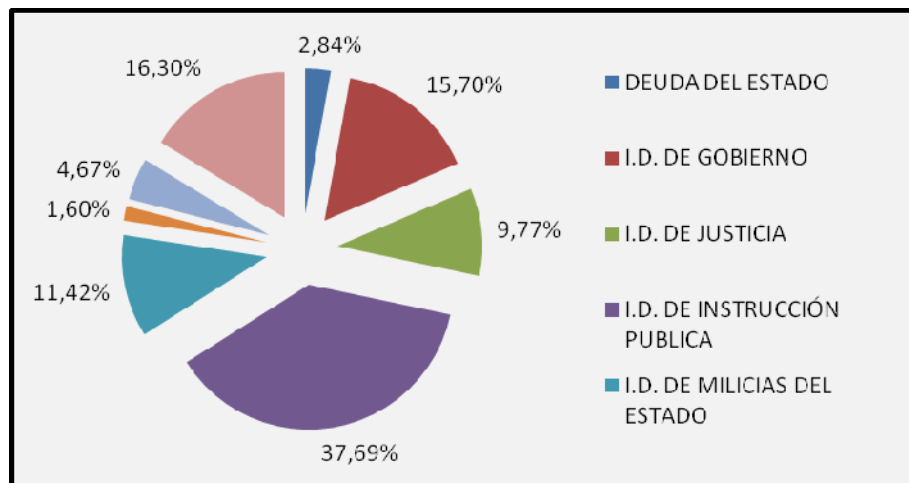
**GRAFICO 3: PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GASTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL (1860 - 1870)**



Elaborado por la autora con base cuadro n° 6

En cuanto a la participación porcentual del departamento de instrucción pública en el presupuesto de gastos pasó de ser 0,32% en los años 1861, 1862, 1863 y 1864 a 0,81% en 1865 y 25,88% en 1866, para el año 1867 alcanza su máxima participación a lo largo de la década con un 37,69%, es decir, un 11,81% más que el año anterior.

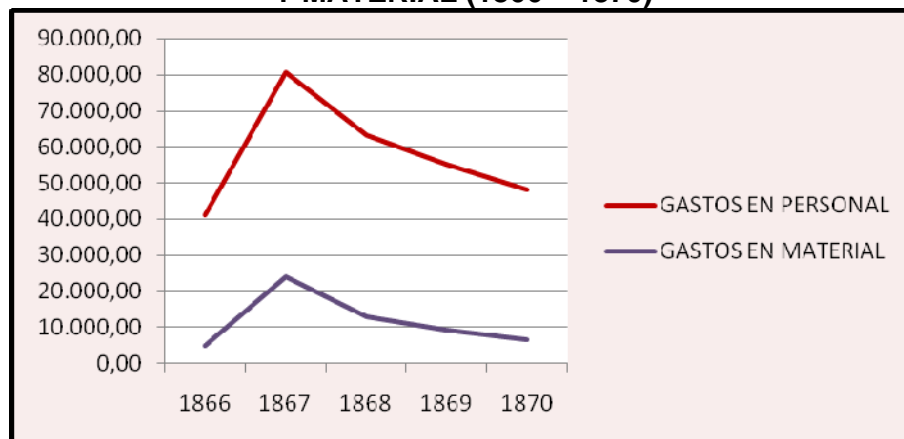
**GRAFICO 4: PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA FRENTE AL GASTO PÚBLICO TOTAL 1867**



Elaborado por la autora con base en Gaceta de Bolívar, edición 463, Cartagena 16 de diciembre de 1866 pg. 2 - 3

En 1868 la participación porcentual es de 34,93% y en 1869 se presenta la mayor contracción en la participación porcentual del departamento al ubicarse en 23,23%, es decir 11,7% menos de los gastos totales, en 1870 la participación del departamento de instrucción pública fue de 22,47%.

**GRAFICO 5: EVOLUCION GASTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA PERSONAL Y MATERIAL (1866 – 1870)**



Elaborado por la autora con base en Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar edición 376, Gaceta de Bolívar ediciones 463, 518, 600, 665

Por otro lado se puede apreciar como desde 1866 y hasta 1870 el gasto fue discriminado en gastos de personal y gastos en material, a lo largo de estos cinco años el gasto en personal es mayor al de material, y como el

comportamiento del gasto en material guarda una relación directa con el de personal.

### 3.2 ANÁLISIS DESCRIPTIVO PRESUPUESTAL 1871 – 1880.

Empezaremos por realizar un análisis de los gastos asignados desde el presupuesto a la educación. En el siguiente cuadro se resume el gasto público total, el gasto en instrucción pública y la participación porcentual de uno en el otro a lo largo del segundo decenio del periodo bajo estudio en el estado soberano de Bolívar:

**CUADRO 7: GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA Y GASTO PÚBLICO TOTAL DEL ESTADO DE BOLIVAR (1871 – 1880)**

AÑO	GTO. PUBLICO TOTAL	GTO. INSTRUCCIÓN PUBLICA	% DE PARTICIPACION
1871	235538,06	55702	23,65%
1872	291194,36	60374	20,73%
1873	260032,36	75349	28,97%
1874	289619,36	85902	29,66%
1875	298105,76	83554	28,02%
1876	332857,76	79794	23,97%
1877	309383,61	79034	25,54%
1878	298225,61	51800	17,36%
1879	311729,75	55304	17,74%
1880	304808,40	60352	19,79%

Elaborado por la autora con base en Gaceta de Bolívar ediciones 665, 785, 873, Diario de Bolívar ediciones 1307, 1591, 1813, 2051, 2262.

En el año de 1871, el presupuesto de gastos para instrucción pública asignó \$55.702, de los cuales \$496 eran para la academia del bello sexo, \$42.012 para las escuelas primarias del distrito y \$13.194 fueron utilizados para los colegios del estado, en 1872, las escuelas primarias del distrito absorbieron \$43.644 y los colegios del estado \$16.234, el valor asignado a la academia del bello sexo permaneció constante a lo largo del periodo, para el año de 1873 la asignación presupuestal fue de \$75.349 de los cuales \$58.609 fueron

utilizados en las escuelas primarias del distrito, \$16.244 en los colegios del estado.

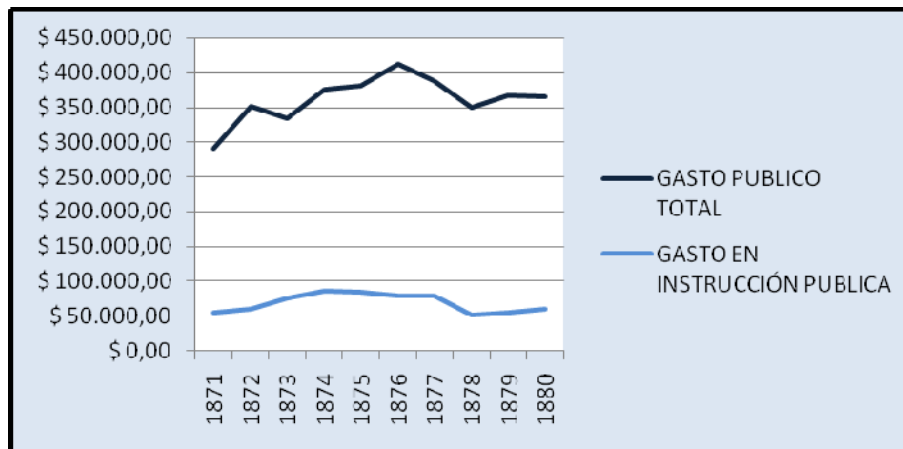
En 1874 \$11.134 fueron para los colegios del estado y \$70.160 para las escuelas primarias del distrito, este año además refleja los cambios adoptados en el decreto orgánico de 1870, al incluir en el presupuesto: una partida para la dirección general de instrucción pública por valor de \$2.860 otra partida para las bibliotecas públicas de \$600, además se giraron \$252 para las escuelas normales y \$400 para los gastos extraordinarios, así en total este año fueron asignados \$85.902. En 1875 las escuelas primarias del distrito recibieron \$64.500, los colegios del estado \$10.408, la dirección de instrucción pública \$2.190, las bibliotecas recibieron \$300, las escuelas normales \$60 y los gastos extraordinarios fueron de \$400, este año además se asignó en el presupuesto la partida de la inspección de la instrucción pública la cual fue de \$5.200. De \$79.794 fue la asignación del departamento de instrucción pública del año 1876, de la cual \$64.500 para las escuelas primarias del distrito, \$10.408 para los colegios del estado, \$2.430 para la dirección general y \$1.200 para la inspección, en cuanto a las bibliotecas les fue girado \$300, \$60 a las escuelas normales y \$400 para los gastos extraordinarios.

En 1877 los rubros permanecieron constantes con la excepción de la academia del bello sexo, la cual recibió \$816 y la dirección general de instrucción pública que recibió \$2.550. Para el año de 1878 le fue asignado a la academia del bello sexo el mismo valor del año anterior, los colegios del estado recibieron \$10.188, las escuelas primarias del distrito \$33.000, la dirección general \$1.536, las bibliotecas públicas no tuvieron ningún valor asignado, la escuela normal \$60 y para gastos extraordinarios fueron asignados \$6.200. En el año de 1879 fueron asignados \$55.304, \$35.000 para las escuelas primarias del distrito, \$9.442 para los colegios del estado, \$2.376 para la dirección general, \$2.376 para la academia del bello sexo \$986, para las bibliotecas públicas \$100 y \$6.200 para los gastos extraordinarios, este año se asignaron además \$1.200 para la Universidad Nacional de Colombia. El último año que concierne este análisis 1880 la asignación del presupuesto para el departamento de

instrucción pública fue de \$60.532, \$40.000 para las escuelas primarias del distrito, \$8.620 para los colegios del estado, \$2.376 para la dirección general, \$1.900 para la universidad Nacional, \$936 academia del bello sexo, \$100 a las bibliotecas y \$6.600 a los gastos extraordinarios.

**GRAFICO 6: TENDENCIA DEL GASTO EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA  
FRENTE AL GASTO PÚBLICO TOTAL DEL ESTADO DE BOLIVAR**

**1871 – 1880**

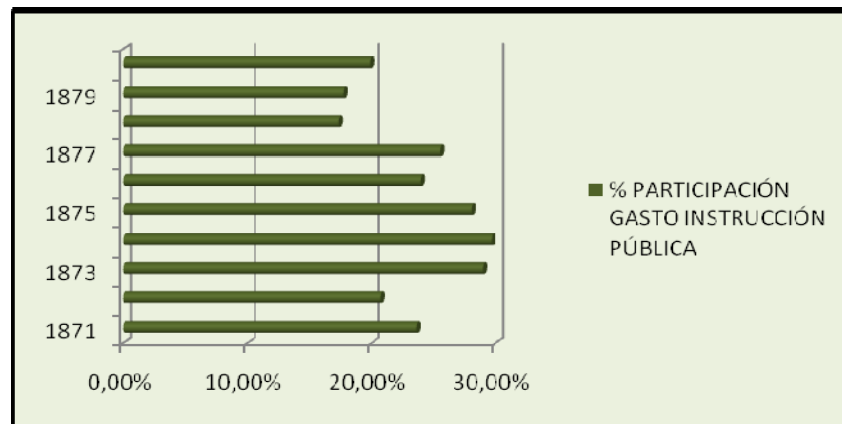


Elaborado por la autora con base en cuadro n° 7

En la tendencia que presenta la trayectoria del gasto total a lo largo de la década, se puede apreciar como crece hasta alcanzar su punto máximo en 1876, cuando llegó a \$332.857,76, a partir de este año presenta una contracción hasta 1879, año en el que presenta una recuperación, que no es sostenida, ya que en 1980 vuelve a caer.

En cuanto al gasto en instrucción pública presenta un comportamiento de tendencia creciente hasta el año 1874, año en el que comienza a contraerse, hasta el año 1879 cuando se recupera y logra crecer para el fin de la década.

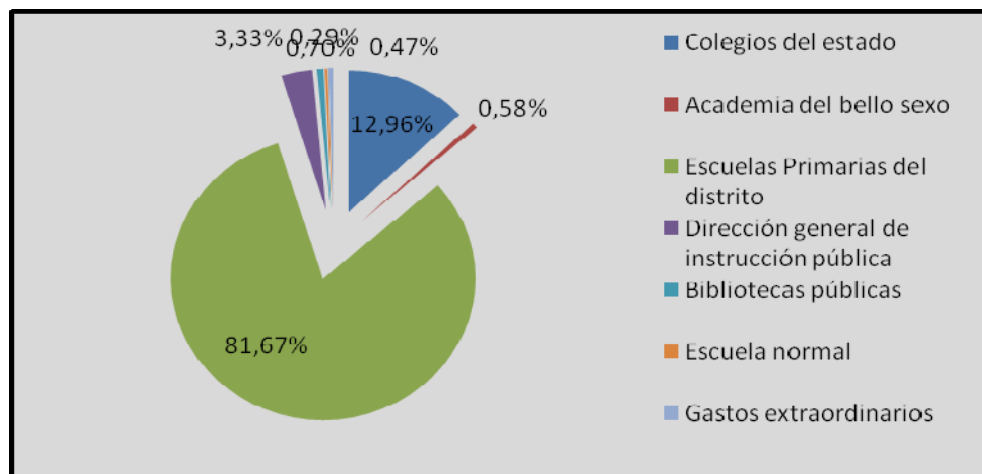
### GRAFICO 7: PARTICIPACION PORCENTUAL DEL GASTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA EN EL GASTO PÚBLICO TOTAL (1871-1880)



Elaborado por la autora con base en cuadro n° 7

Al revisar la participación porcentual de la instrucción pública en el total del gasto, vemos como en 1871 fue de 23,65%, en 1872 tuvo 2,92% menos al situarse en 20,73%, mientras que para el año 1873 se presentó la mayor variación porcentual en la participación, 8,24%, así para este año el total fue de 28,97%, el año siguiente 1874 la participación continua incrementándose hasta llegar a 29,66%, además es de resaltar que aunque se dio una diversificación del gasto en instrucción pública, la mayor parte del presupuesto fue asignada a las escuelas primarias del distrito, como se puede ver en el siguiente grafico:

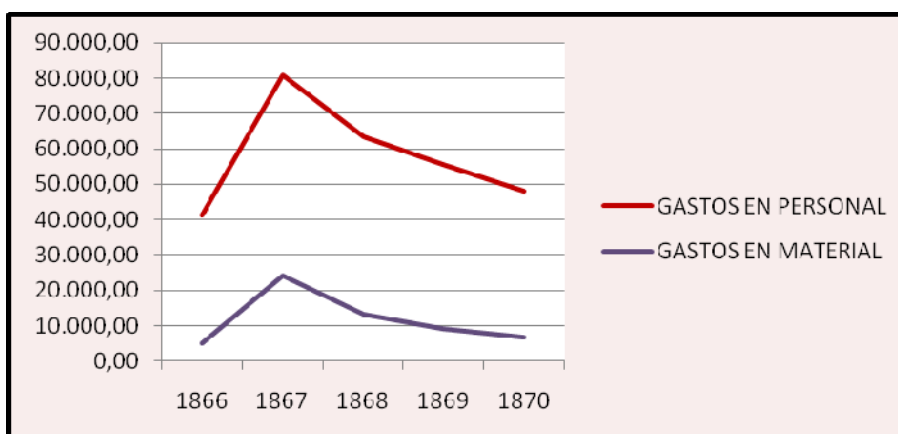
### GRAFICO 8: GASTOS EN INSTRUCCIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE BOLÍVAR EN 1874



Elaborado por la autora con base en Gaceta de Bolívar, Cartagena 31 de diciembre de 1873, pág. 193

Para el año de 1875 disminuye el rubro asignado para inversión en educación como parte del total al situarse en 28,02%, en 1876 continua esta tendencia al caer dicho porcentaje hasta 23,97%, es decir un 4,05% menos que el año inmediatamente anterior. Aunque en 1877 la participación porcentual intentó recuperarse y se situó en 25,54%, para el año 1878 cayó hasta 17,36% nivel inferior al porcentaje de participación del año 1866. En 1879 tuvo un leve incremento al ubicarse en 17,74% y en 1880 llegó a ser el 19,79% del total del presupuesto.

**GRAFICO 9: EVOLUCION GASTO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA PERSONAL Y MATERIAL (1871 – 1880)**



Elaborado por la autora con base en Gaceta de Bolívar ediciones 665, 785, 873, Diario de Bolívar ediciones 1307, 1591, 1813, 2051, 2262.

En el gráfico anterior se puede apreciar como a lo largo del periodo la asignación a gastos de personal es mayor, y guarda una relación proporcional con los gastos que fueron asignados desde el presupuesto a los gastos en material. Dentro de estos gastos de personal se encuentra el director de instrucción pública, el inspector, los maestros, tanto de las escuelas como de los colegios.

Hasta 1876 se puede apreciar el crecimiento del gasto asignado al departamento de instrucción pública, el gasto se sigue diversificando, dejando notar las disposiciones de la reforma de 1870, pues se asignan rubros a la dirección de instrucción pública, las bibliotecas y la escuela normal desde 1874 así como a la inspección de la misma desde 1875, y a la universidad nacional

de Colombia desde 1879, corroborando así el marcado interés de final de la década por la instrucción especializada o direccionada para el trabajo.



## **4. CAPITAL HUMANO, FORMACIÓN Y ACUMULACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA**

### **4.1 EL CAPITAL HUMANO EN LA TEORIA ECONOMICA**

La importancia del capital humano en la teoría económica tiene sus orígenes desde los autores clásicos, fue Adam Smith (1723 – 1790) quien incursionó en el tema, en su trabajo titulado: La riqueza de las naciones (1776). En él sostiene que: “únicamente el trabajo manual es productivo, ya que crea bienes materiales que poseen un valor objetivo intercambiable; y que todos los productores de bienes inmateriales sólo colaborarán indirectamente en la formación de la riqueza nacional, por lo cual la riqueza de una nación será más grande en la medida en que menor sea la desocupación. Se alcanza la cumbre de la productividad cuando se deja libre a cada individuo para que consiga el máximo bienestar personal, asegurando así el máximo bienestar de todos los individuos”, esta es la esencia que representa el librecambismo de Smith. En esta obra se realiza la comparación de la productividad de una maquina de un alto costo con la capacidad de un hombre instruido (Escobar, 1999), Jhon Stuart Mill se encontraba en la vanguardia de los que exponían políticas progresivas en cuanto a educación (Ekelund, 1992), trabajó en establecer una conexión entre la productividad y la destreza de los trabajadores, obteniendo que un trabajador mejor preparado logra alcanzar un grado de eficiencia mayor y por ende mejores resultados en su productividad; Mill se mantuvo en la tradición clásica, al reafirmar que “el *-LAISSEZ FAIRE* debía ser la regla y que cualquier desviación del mismo, a menos que venga exigida por algún gran bien, es un mal incierto”<sup>42</sup>. Así distinguió entre funciones ordinarias del gobierno y las opcionales entre las cuales destacó: Protección al consumidor, educación en general, conservación del entorno, la regulación de los servicios públicos y caridad pública. Mill reconoció y enunció por primera vez la mayoría de las

---

<sup>42</sup>EKELUND, Robert. Historia de la teoría económica y su método. Madrid: era edición, McGraw – Hill, 1992. PG 201

excepciones populares al *Laissez Faire*. Para él la libertad personal exigía igualdad de oportunidades por lo que constituía un papel central del gobierno el establecimiento de las políticas económicas y sociales guiadas a estimular la igualdad de oportunidades. Alfred Marshall habló de la semejanza que existe entre un hombre que invierte en un negocio adquiriendo bienes materiales y otro que invierte en la educación de sus hijos. Todos ellos coinciden en la importancia que tiene la educación para la generación de habilidades y como contribuye ello en incrementos en la productividad, lo cual conlleva a un mayor crecimiento económico (Escobar, 1999). Después de 1950, varios economistas se han fijado en el estudio de la inversión en capital humano como un factor determinante dentro del crecimiento económico de un país. Solow (1956), señaló que el crecimiento económico de los Estados Unidos a lo largo del período 1900-1949 no podía ser explicado adecuadamente acudiendo sólo a los clásicos factores de producción tierra, trabajo y capital, por lo que era necesario tener en cuenta que existían otros factores diferentes a los que se le debía ese progreso económico. Al principio Solow identificó esos factores con el progreso técnico, pero más tarde habló del factor residual dentro del cual ocuparía un lugar privilegiado el capital humano. Schultz (1968), establece que una gran parte de lo que llamamos consumo, es en realidad, inversión en capital humano. Por ejemplo los gastos indirectos en educación, sanidad y migración interna para aprovechar las oportunidades de empleo. Para Schultz la educación es la mayor inversión que un individuo puede hacer, debido a que las capacidades adquiridas se ven reflejadas en sus ingresos, en su capacidad de ahorro y en la cantidad de bienes que el individuo puede obtener durante su vida. Así mismo, revela la importancia que tiene la educación para los países pobres ya que es necesario contar con mano de obra calificada capaz de manejar el equipo y la tecnología desarrollada por los avances adquiridos como resultado de la investigación de los países desarrollados. Algunos modelos de crecimiento como el de Romer, muestran que lo verdaderamente importante para explicar el desarrollo económico es el aumento del capital humano en todos sus aspectos, donde demuestra que todo

el proceso de producción se beneficia con los incrementos productivos que se generan con la educación de las personas. La población más educada utiliza el capital más eficientemente, y aporta ideas que pueden ser aplicadas en la forma de producción. De esta manera el incremento del nivel educativo provoca un aumento en la eficiencia de todos los factores de producción. Gary Becker en 1964 definió la teoría del capital humano como el conjunto de las capacidades productivas que un individuo adquiere por acumulación de conocimientos generales o específicos<sup>43</sup>. Proporciona una estadística de la relación entre la retribución, las tasas de rendimiento del capital humano y el tiempo dedicado a invertir en ese tipo de Capital, así obtiene regresiones que estiman la contribución de la escolarización a la desigualdad de las retribuciones en los Estados Unidos. Para Becker la importancia económica del capital humano radica en la evidencia empírica del por que las personas con mayores niveles de educación y de formación casi siempre ganan más dinero que los demás, afirma que son pocos los países que han logrado un período sostenido de crecimiento económico sin haber invertido sumas importantes en su fuerza de trabajo, considera que la desigualdad en la distribución de las retribuciones y de la renta, en general, está positivamente correlacionada con la desigualdad en educación y en otras formas de aprendizaje. De acuerdo a lo expuesto la productividad futura solo se mejora incurriendo en un costo que es el valor asignado al tiempo y al esfuerzo de los aprendices, la enseñanza que otros proporcionan y los materiales que se utilizan. Las empresas proporcionan formación general y específica, esta última hará que el trabajador eleve la productividad en mayor medida que en las empresas donde no se da. Gary expresa como “el trabajo crecientemente se está tratando como capital – capital humano-“<sup>44</sup>. Esto es en reconocimiento a la parte que es atribuible a la inversión en los humanos: educación, capacitación en el trabajo, salud entre otros. (Ibíd.) El autor expresa como dicho capital no ha sido integrado al análisis general del capital, debido a la complejidad de algunos determinantes

---

<sup>43</sup>BECKER, Gary. “El Capital Humano, un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación. España, Madrid: Alianza Editorial, 1983. PG 11 - 58

<sup>44</sup>BECKER, Gary. Teoría Económica. Tercera edición. México: Fondo e cultura económica, 1977 PG 202

de la oferta del mismo. Stiglitz (1986) plantea que la educación aumenta las cualificaciones de los individuos y por lo tanto, sus salarios. Considera que la inversión en las personas es semejante a la inversión en capital, es decir, cuanto mayor es la inversión, mayor es su productividad. El autor plantea que los niveles de educación influyen sistemáticamente en los ingresos, y que los estados que tienen normas en las que los alumnos son obligados a permanecer más tiempo en las escuelas, obtienen mejores resultados y por lo tanto una mayor acumulación de capital humano. En el caso colombiano, varios autores han realizado diferentes trabajos relacionando el capital humano y el crecimiento económico, entre otros se encuentran: Armando Montenegro quien realiza un aporte al tema en su publicación: “El Capital Humano en Colombia” (1993), donde relaciona la historia de la economía de la educación y el papel de esta en la distribución del ingreso, el ajuste del mercado laboral y el crecimiento económico. Asegura que en Colombia se han presentado tres generaciones de estudios sobre capital humano, en la primera generación, se formaliza la teoría de la educación como inversión en capital humano y se realizan algunas aproximaciones acerca de los rendimientos de dicha inversión. Los resultados tuvieron un fuerte impacto en el desarrollo de las políticas públicas, especialmente en primaria. (Montenegro, 1993). Pasada la segunda mitad de la década del setenta, se realizaron otro grupo de estudios, como el de Juan Luis Londoño (1990), “Capital humano y cambios en la distribución del ingreso en el largo plazo (Colombia 1938 – 1988)”. Esta generación dio pie a una tercera generación de estudios acerca del capital humano, la cual analiza explícitamente la relación entre educación y crecimiento, mejora los modelos de medición de los retornos a la educación a partir de la demanda, realiza cálculos globales de los retornos desde la óptica de los costos, investiga temas de carácter micro y de evaluación de políticas públicas y mejoran notoriamente las fuentes de datos. Por otra parte Juan Luis Londoño en su tesis doctoral en la universidad de Harvard, llamada: Capital humano y cambios en la distribución del ingreso en el largo plazo (Colombia 1938 – 1988), realiza un estudio de la estructura de la distribución de la renta en Colombia, a partir de un análisis de la desigualdad

del ingreso medido por el coeficiente de Gini, encontró que las variaciones de dicho ingreso no alcanzan a ser explicadas por lo que él llamó el cambio en la estructura social, respecto de la educación de la fuerza de trabajo fue medida por comparación internacional, encontrando que durante las décadas de los treinta, cuarenta y cincuenta, Colombia se ubicaba cerca de la mitad del patrón internacional manteniéndose constante en dos años de educación promedio por persona. Desde comienzos de los sesenta se realiza un enorme esfuerzo para cerrar la brecha, pasando de cerca de dos años de escolaridad promedio en 1960 a casi cinco para 1980, así mismo se superó el patrón internacional, lo cual se logro a comienzos de los ochentas, para 1988 Colombia se situaba 0.3 años de escolaridad promedio respecto del patrón de referencia, cerca de seis años por persona.

Homero Cuevas Realiza una exposición acerca de algunas implicaciones fundamentales de la introducción del capital humano en un sistema de equilibrio general de precios de producción y las implicaciones sobre la determinación de los salarios, los agregados, la homogeneidad del trabajo, las proporciones capital trabajo, la tasa natural de beneficio y las fluctuaciones de los precios de equilibrio.

Juan Fernando Lucio en su publicación “Problemas de desarrollo: Formación de Capital Humano” (1995), el autor define el capital humano como “el componente del capital social que mide el nivel y la calidad de la educación recibida por la población como experiencia productiva”. Asegura también, que sin la promoción y formación de capital humano no hay desarrollo, así como que sin el desarrollo del capital humano una nación no puede ser competitiva. Lucio (1995) plantea varios errores que se han cometido en el desarrollo de políticas educativas y de recursos humanos, entre ellos:

- Haber perdido el aprecio de la educación vocacional, convirtiendo la enseñanza en una actividad mal remunerada y marginal, falta de innovaciones que estén acorde a las nuevas necesidades sociales.
- Haber permitido que la formación media y superior se transformara en algunos casos una fuente de ingresos para agentes económicos tal y como si se tratara de cualquier otra actividad comercial.

- La pérdida del equilibrio entre la cobertura y la calidad, el incremento del número de cupos tanto en la educación pública, como privada, el SENA, se logro a costa de un detrimento en la calidad, así mismo, se presentó una falta de pertinencia en la formación técnica.

De igual forma, plantea aspectos relevantes en la formación de capital humano.

#### **4.2 FORMACIÓN Y ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO EN LOS ESTADOS UNIDOS DE COLOMBIA**

En cuanto al proceso educativo, se puede afirmar que la ideología liberal transformó su contenido dando prioridad a la implantación del estudio de las ciencias y la separación de la iglesia de su desarrollo; así, es en la época de estudio, que se da por primera vez la intervención estatal para la formación y acumulación de capital humano, no solo por la puesta en marcha del marco institucional que delegaba la responsabilidad de la educación al Estado central, sino también por los recursos que se direccionaron como inversión en educación desde el presupuesto.

Aunque antes de 1860 se trataron de establecer escuelas públicas a través de diferentes leyes, sin tener ningún éxito, fue bajo el periodo federal que se dieron los esfuerzos iniciales por parte del gobierno para establecer la educación como política pública identificando esta como la forma más acertada de encaminar el desarrollo productivo del país, por primera vez se estableció la incidencia de la educación en los cambios productivos necesarios a mitad del siglo XIX, dada la liberalización del comercio y las políticas de Laissez Faire.

De este modo el progreso de la política educativa adoptada bajo el régimen federal, en el periodo de estudio se puede dividir en tres fases: Entre 1863 y 1870, periodo en el cual no solo se establecieron varios intentos por aprobar legislaciones escolares, lo que deja ver un creciente interés en el tema educativo, sino que además se fundó la Universidad Nacional de Colombia, la

cual diversificó la oferta educativa a áreas como medicina, ingeniería, ciencias naturales, entre otras.

**CUADRO N° 8: ESTUDIANTES UNIVERSIDAD NACIONAL 1870**

CATEDRA	ALUMNOS
MEDICINA	51
CIENCIAS NATURALES	44
INGENIERIA	29
JURISPRUDENCIA	8
<b>TOTAL ESTUDIANTES</b>	<b>132</b>

Fuente: Jaramillo Uribe 1977 pg. 256

La diversidad en la oferta educativa se dio debido a las necesidades de mano de obra especializada para llevar a cabo obras de infraestructura encaminadas a hacerle frente a los cambios en la economía nacional, la cual se direccionaba al sector externo.

Así Iniciando 1870 la facultad de medicina contaba con 51 estudiantes que representaban el 39% del total de la universidad, en ciencias naturales se encontraban matriculados 44 estudiantes (33%), en ingeniería 29, es decir el 22% y en jurisprudencia 8 estudiantes. En esta información se puede clarificar como había cambiado la estructura educativa de la población, ya que en 1860 la mayoría de la población que contaba con estudios especializados era en jurisprudencia.

El próximo periodo va de 1870 a 1876, con la implantación del decreto orgánico el cual “Confirmó que la educación debía ser gratuita. Elevó el estudio de la pedagogía a un nuevo grado de profesionalismo. Al introducir las ideas de Pestalozzi<sup>45</sup>, renovó las tradicionales técnicas lancasterianas<sup>46</sup> que predominaban en las escuelas. Fomentó las escuelas normales que produjeron instructores idóneos y le dio un nuevo respeto a la profesión de docente. Por

<sup>45</sup> Sistema de educación que da gran importancia a la preparación de los maestros.

<sup>46</sup> Sistema de educación que consistía en un monitoreo por parte de los alumnos más adelantados hacia los más atrasados

último, expandió las instalaciones escolares de tal manera que toda una generación tuvo las oportunidades de educarse”<sup>47</sup>; así la reforma produjo un efecto explosivo en el proceso de desarrollo de la educación.

A pesar de no existir series cronológicas confiables acerca de la marcha de la educación antes de 1870, las bases que se pueden elaborar con base en las estadísticas oficiales muestran una evolución notable bajo el régimen federal en cuanto a los esfuerzos por alcanzar mayor cobertura de la población infantil:

**Cuadro Nº 9: Número de Alumnos de Escuelas Primarias**

<b>ESTADO</b>	<b>1872</b>	<b>1876</b>	<b>1880</b>
<b>Antioquia</b>	16.987	18.887	10.000
<b>Bolívar</b>	-----	4.465	5.241
<b>Boyacá</b>	5.369	8.160	11.916
<b>Cauca</b>	4.569	8.457	9.000
<b>Cundinamarca</b>	8.414	15.593	13.829
<b>Magdalena</b>	-----	2.479	2.382
<b>Panamá</b>	1.273	1.683	2.765
<b>Santander</b>	13.207	11.074	12.306
<b>Tolima</b>	2.145	4.088	3.783
<b>Territorio Nacional</b>	<b>51.964</b>	<b>74.886</b>	<b>71.222</b>

Elaborado por la autora con base en Rausch 1993 págs. 169, 185.

En el cuadro anterior podemos observar como de 1872 a 1876 se presenta un incremento del 44,11% en el número de alumnos matriculados en las escuelas primarias, al pasar de 51.964 a 74.886 en todo el territorio nacional.

Antioquia, con 16.987 fue el estado que mayor número de alumnos tuvo en 1872, para el año de 1876 este número se incrementó en 11,18%, Cundinamarca con 8.414 alumnos en 1872, llegó a tener 15.593, presentando un incremento porcentual de 85,32%. Por otra parte Santander y Tolima fueron los únicos estados que presentaron una disminución de alumnos matriculados, situación que se explica por la movilidad de la población, como consecuencia

<sup>47</sup> RAUSCH. Op. Cit. PG 187



de las leyes sobre tenencia de tierras. Se puede apreciar además como entre 1876 y 1880, Antioquia y Cundinamarca, pierden participación en el total de matriculas escolares, situándose en el caso de Antioquia en niveles inferiores a los obtenidos iniciando la década. Sin embargo se encuentra concentrada la mitad de la población infantil matriculada en Santander, Antioquia y Cundinamarca a lo largo del periodo.

**Cuadro N° 10: Numero de Escuelas Primarias**

ESTADOS	1872	1876	1880
Antioquia	280	409	271
Bolívar	119	67	75
Boyacá	128	200	232
Cauca	175	219	143
Cundinamarca	196	340	228
Magdalena	30	40	59
Panamá	41	28	54
Santander	304	253	243
Tolima	46	68	84
<b>Territorio</b>	<b>1319</b>	<b>1624</b>	<b>1389</b>
<b>Nacional</b>			

Elaborado por la autora con base en Ibíd.

En cuanto al número de escuelas primarias se puede observar como pasaron de 1.319 a 1.624 en todo el territorio nacional, presentando un incremento de 23,12% del año 1872 a 1876; para el año de 1880 el comportamiento del número de las escuelas presenta una contracción de 16,91% al situarse en 1.389 escuelas primarias en todo el territorio nacional. En la repartición del número de escuelas por estados, se puede ver como hacia 1880 existe una mayor dispersión de la población.

Por otra parte se puede apreciar como en 1872 es Santander el que posee mayor número 304, seguido de Antioquia con 280 y Cundinamarca con 196,

para el año 1876 es Antioquia el que posee mayor número de escuelas 409, seguido de Cundinamarca con 340 y de Santander con 253.

De este modo de 1872 a 1876 se calculan 327 escuelas primarias más y 22.922 estudiantes adicionales, existían 20 escuelas normales donde con anterioridad a la reforma no existía ninguna, y miles de libros fueron escritos, publicados y distribuidos. Antioquia y Santander mostraron un mayor progreso debido a que habían iniciado reformas a la educación primaria con anterioridad. (Rausch, 1993)

Tolima y Boyacá también registraron un grado de mejoría, en la costa fue menor el cambio, pero no menos importante, “el presidente de Panamá escribía en 1874 que, con anterioridad a la promulgación del decreto orgánico, no funcionaba ninguna escuela primaria oficial en el Istmo. Ahora había diez y seis escuelas y un total de 1071 estudiantes”<sup>48</sup>. Finalmente en Bolívar se manifestaba el adelanto conseguido con la instauración de colegios oficiales, además de la preparación oportuna de los jóvenes para el trabajo, ya que se crearon escuelas especiales donde los alumnos se preparaban en materias concernientes al manejo y reparación de barcos y demás necesarias para dar desarrollo al sistema productivo de la región, que se basaba en el comercio con el exterior.

A lo largo de este periodo se puede ver como el número de los alumnos y de las escuelas crecieron sustancialmente, sin embargo este crecimiento se vio interrumpido por la guerra civil de 1876.

El último periodo de análisis se encuentra entre 1876 y 1880, periodo de decadencia de la reforma pues se restableció la educación oficial, pero encontró crecientes dificultades por el cambiante clima político y por el pésimo estado en que quedó el aparato educativo después de la guerra. Así Antioquía mostró un deterioro en cuanto al número de escuelas y de matriculados en 1880 regresando a niveles incluso inferiores a los que presentaba iniciando la década. Cundinamarca y Santander también presentaron una contracción en estas cifras sin ser tan importante como la de Antioquia.

---

<sup>48</sup> Rausch. Op. Cit. pg 171

Hacia finales del periodo se presenta una mayor preocupación por una educación más práctica, o industrial, una educación que permitiera a los jóvenes incursionar en el mercado laboral que se había consolidado, por lo mismo en este año se da una nueva reforma educativa impulsada por el gobierno, la cual buscaba conciliar el gobierno con las creencias religiosas de la comunidad por lo que se devolvió el control del estudio a la iglesia católica.

Es de resaltar en el periodo la importancia dada a la educación, así como a lograr una mayor cobertura de la población, por otro lado el esfuerzo realizado en cuanto a recolección de estadísticas que fueran útiles a la implementación del sistema educativo.

De este modo se puede establecer como la intervención estatal para la formación y acumulación de capital humano fue determinante en los estados unidos de Colombia, dado que la reforma buscó una amplia cobertura educativa a través de la obligatoriedad de la educación, ya que en el periodo anterior la educación primaria y secundaria era privilegio de algunos pocos, y la educación superior era exclusiva de quienes podían obtenerla por fuera del país.

## CONCLUSIONES

La enseñanza basada en la filosofía escolástica, derecho canónico y teología que orientó la educación en el siglo XVIII satisfizo las necesidades de una sociedad agraria, comercial y minera, ya que dichas actividades no involucraban conocimiento científico o técnico, en la segunda mitad del siglo XIX esta enseñanza tradicional fue remplazada por el pensamiento moderno, las ciencias experimentales y su método.

Las reformas llevadas a cabo por José Hilario López en la revolución de medio siglo llevaron a la liberación socio – económica del orden colonial, a la proletarización de cientos de personas como consecuencia de la abolición de la esclavitud y la eliminación de los resguardos, que terminaron por hacer parte del mercado laboral contribuyendo a la monetarización de la economía.

Dadas las reformas a la propiedad de la tierra y de la apertura comercial con el exterior la economía giró en torno a este, así se busco la construcción de la infraestructura necesaria para trasladar los excedentes agrícolas a los diferentes puertos para su exportación, por lo que la preparación de la fuerza laboral debía ser consecuente con este propósito, así la instauración de la cátedra de ingeniería en la Universidad Nacional respondería a estas necesidades, al igual que la enseñanza técnica que se proporcionaba a la población cercana a los puertos en cuanto a la construcción y reparación de embarcaciones, como por ejemplo la instauración de la escuela náutica en ciudades como Cartagena y Barranquilla siendo estos los principales puertos del país. De igual forma se instauró una escuela de artes y oficios en el Estado de Antioquia, más específicamente en la ciudad de Medellín, en esta misma dirección Santander creó la escuela de agronomía y agricultura.

El auge del pensamiento liberal en política y economía dio pie a la separación de poderes entre la iglesia y el estado, volviéndose la educación potestad del

Estado lo cual se convirtió en punto de discordia entre diferentes clases de la sociedad, al ser la mayoría de la población católica. De este modo la discordia ocasionada por este punto polarizó las opiniones y los partidos políticos ocasionando disputas ideológicas graves, las cuales no permitieron el adecuado desenvolvimiento de la reforma educativa.

Todos los intentos de reforma que tuvieron lugar antes de 1870 no llegaron a concertarse debido por un lado a la apatía pública, y por otro a la falta de fondos públicos para sustentarlos, esto como consecuencia de la abolición del estanco del tabaco, renta que perdió el Estado y la cual nunca pudo suplir con las aduanas.

De este modo la intervención estatal en educación se da ante la falta de incentivos a los privados para reorientar la misma hacia las necesidades de mano de obra especializada que se dio como consecuencia de los cambios en los modos y las relaciones productivas del país.

Con la reforma de 1870 se diseñó un plan ambicioso que abarcó todos los aspectos sobre la educación pública: la enseñanza, la administración, la inspección y la financiación.

Las dificultades que presentó en su aplicación dicho plan estuvieron más ligadas a la precaria situación de las instalaciones educativas, la escasez de maestros y la inexistencia de libros acorde con la nueva metodología así como a las trabas que el pueblo puso a dicha reforma al sentir atropelladas sus creencias religiosas instados por el partido conservador, por los sacerdotes y la iglesia en general, cuyo papel fue el de actuar desde posiciones estratégicas con el propósito de revertir el proceso reformista, su fin era regenerar la educación de la juventud, estableciéndola sobre bases esencialmente religiosas y morales.

La autonomía entregada a las regiones dado el modelo federal se traslado al ámbito educativo, así cada región impuso condiciones para el desarrollo del sistema educativo, lo cual impidió un desarrollo igualitario del sistema educativo en el territorio nacional.

De esta forma la intervención estatal se da a través del marco institucional que cimentó la reforma educativa, así como a través de la inversión por medio de los presupuestos donde dada la descentralización administrativa y fiscal, cada nivel de gobierno cubría una parte de los gastos requeridos para llevar a cabo dicha reforma.

En cuanto a la intervención estatal desde el presupuesto, para el caso de Bolívar, a lo largo de la década se puede apreciar como la participación del gasto en instrucción pública creció y se diversificó, lo que deja ver como el tema educativo fue ganando importancia como política pública a lo largo del periodo bajo estudio.

En este periodo se da sin duda alguna por primera vez, la participación activa del gobierno en la formación y acumulación de capital humano en los Estados Unidos de Colombia. “el decreto orgánico constituía una muestra elocuente de lo que podría ser un sistema educacional ideal. Si hubiera sido observado, Colombia se hubiera colocado entre los países más avanzados del mundo en relación con una política educativa nacional”<sup>49</sup>

Por último se puede apreciar como todo el esfuerzo realizado en esta época de estudio, por modernizar la educación, desarrollar la nueva pedagogía, y mantener la independencia de la misma con el clero, se perdió, ya que a partir de 1980 se dio revés a este esfuerzo, desde el gobierno, devolviéndole la educación a la iglesia y volviendo a los métodos de enseñanza y cátedras tradicionales.

---

<sup>49</sup> Rausch, Op. Cit. pg 84

## INDICE DE GRAFICOS

1. <b>GRAFICO 1:</b> <i>Participación porcentual de los productos de exportación 1870 – 1874</i>	
2. <b>GRAFICO 2:</b> <i>Tendencia del gasto en instrucción pública frente al gasto público total del estado de Bolívar 1861 – 1870</i>	11
3. <b>GRAFICO 3:</b> <i>Participación porcentual del gasto de instrucción pública en el gasto público total 1860 – 1870.</i>	44
4. <b>GRAFICO 4:</b> <i>Participación porcentual del gasto en instrucción pública frente al gasto público total 1867</i>	45
5. <b>GRAFICO 5:</b> <i>Evolución del gasto en instrucción pública personal y material 1866 – 1870</i>	46
6. <b>GRAFICO 6:</b> <i>Tendencia del gasto en instrucción pública frente al gasto público total del estado de Bolívar 1871 – 1880</i>	47
7. <b>GRAFICO 7:</b> <i>Participación porcentual del gasto de instrucción pública en el gasto público total 1871-1880.</i>	49
8. <b>GRAFICO 8:</b> <i>Gastos en instrucción pública del Estado de Bolívar en 1874</i>	50
9. <b>GRAFICO 9:</b> <i>Evolución del gasto de instrucción pública personal y material 1871 – 1880</i>	50
	51

## INDICE DE CUADROS

1. <b>Cuadro N° 1:</b> Población por regiones (miles de habitantes).	
2. <b>Cuadro N° 2:</b> Distribución porcentual de la población por regiones.	6
3. <b>Cuadro N° 3:</b> Estimación de la población activa en 1870.	7
4. <b>Cuadro N° 4:</b> Estructura ocupacional de la población 1870 (miles de personas).	8
5. <b>Cuadro N° 5:</b> Principales artículos de exportación (porcentajes)	9
6. <b>Cuadro N° 6:</b> Gasto público total y gasto en instrucción pública del estado de Bolívar 1860 – 1870	11
7. <b>Cuadro N° 7:</b> Gasto en instrucción pública y gasto público total del estado de Bolívar 1871 – 1880.	43
8. <b>Cuadro N° 8:</b> Estudiantes por cátedra Universidad Nacional de Colombia 1870.	47
9. <b>Cuadro N° 9:</b> Número de alumnos de escuela primaria.	59
10. <b>Cuadro N° 10:</b> Número de escuelas primarias.	60
	61



## **BIBLIOGRAFIA**

### **FUENTES PRIMARIAS:**

- Escuela Normal, edición 75, Bogotá 8 de junio de 1872.
- Escuela Normal, edición 103, Bogotá 21 de diciembre de 1872.
- Escuela Normal, edición 76, Bogotá 15 de junio de 1872.
- Escuela normal, edición 80, Bogotá 13 de julio de 1872
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 141, Cartagena 1 de Abril de 1860, imprenta de Ruiz e hijo, Págs. 2,3
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 142, Cartagena 08 de abril de 1860, imprenta de Ruiz e hijo ,Págs. 2,3
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 164, Cartagena 20 de enero de 1861, imprenta de Ruiz e hijo, Págs. 1,2
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 199, Cartagena 16 de febrero de 1862, imprenta de Ruiz e hijo, Págs. 2,3
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 245, Cartagena 25 de enero de 1863, imprenta de Ruiz e hijo, Págs. 2,3
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 315, Cartagena 12 de junio de 1864, imprenta de Ruiz e hijo , Págs. 2,3
- Gaceta oficial del estado soberano de Bolívar, edición 376, Cartagena 14 de septiembre de 1865, imprenta de Ruiz e hijo, Págs. 2,3
- Gaceta de Bolívar, edición 463, Cartagena 16 de diciembre de 1866, Imprenta de Hernández e hijos, Págs. 2,3
- Gaceta de Bolívar, edición 518, Cartagena 30 de octubre de 1867, Imprenta de Hernández e hijos, Págs. 2,3
- Gaceta de Bolívar, edición 600, Cartagena 24 de diciembre de 1868, Imprenta de Hernández e hijos, Pág. 3
- Gaceta de Bolívar, edición 665, Cartagena 27 de noviembre de 1868, Imprenta de Hernández e hijos , Pág. 531

- Gaceta de Bolívar, edición 785, Cartagena 12 de noviembre de 1871, Imprenta de Hernández e hijos , Pág. 233
- Gaceta de Bolívar, edición 873, Cartagena 1 de enero de 1873, Imprenta de Hernández e hijos, Págs. 2-3
- Gaceta de Bolívar, Cartagena 31 de diciembre de 1873, Imprenta de Hernández e hijos, Págs. 193
- Diario de Bolívar, Cartagena , tipografía de Antonio Araujo, Págs. 7 - 8
- Diario de Bolívar, Edición 1307, Cartagena 15 de diciembre de 1875, tipografía de Antonio Araujo, Págs. 1133 - 1134
- Diario de Bolívar, Edición 1591, Cartagena 28 de noviembre de 1876, tipografía de Antonio Araujo, Págs. 866 - 867
- Diario de Bolívar, Edición 1813, Cartagena 15 de diciembre de 1877, tipografía de Antonio Araujo, Págs 1 y 2
- Diario de Bolívar, Edición 2051, Cartagena 20 de diciembre de 1878, tipografía de Antonio Araujo, Págs. 1 y 2
- Diario de Bolívar, Edición 2262, Cartagena 28 de diciembre de 1879, tipografía de Antonio Araujo, Págs. 824 y 825

#### **FUENTES SECUNDARIAS:**

- BECKER, Gary. Teoría Económica. Tercera edición. México: Fondo de cultura económica, 1977.
- BECKER, Gary. "El Capital Humano, un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación. España, Madrid: Alianza Editorial, 1983.
- CUEVAS H, Homero. El capital humano en el sistema de precios. Cuadernos de economía. Bogotá Vol. 15, N° 24 Enero / Junio 1996.
- EKElund, Robert. Historia de la teoría económica y su método. Madrid: era edición, McGraw – Hill, 1992

- ESCOBAR NAVIA, Rodrigo. Esfuerzos prioritarios de los colombianos en la década de los noventa para la formación de capital humano de la Colombia del siglo XXI. Bogotá: 1999.
- GARCIA SÁNCHEZ, Bárbara Yadira. De la educación doméstica a la educación pública en Colombia. Bogotá: Fondo Universidad Francisco José de caldas, 2007
- GARRIDO, José María. Los Radicales del siglo XIX, discurso en la convención de Rionegro. Bogotá: Ancora editores, 1984.
- GONZALEZ, Jorge Enrique. Legitimidad y Cultura educación, cultura y política en los Estados Unidos de Colombia, 1863 – 1886. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia 2005.
- GUERREO Gerardo; ANDRADE Norby y CASTRO Carlos. Educación y política en el régimen del liberalismo radical. Sur del estado soberano del cauca 1863 – 1880. San Juan de Pasto, Universidad de Nariño, Centro de estudios e investigaciones latinoamericanas – Ceilat -, 1999.
- GUTIERREZ CELY, Eugenio. La política instruccionalista de los radicales. Bogotá: Fomcultura, 1999.
- JARAMILLO URIBE Jaime, Nueva historia de Colombia vol. 2, El proceso de educación en la república (1830 – 1886), Bogotá: Planeta, 2001
- JARAMILLO URIBE Jaime, La personalidad Histórica de Colombia y otros ensayos. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, 1977
- JARAMILLO URIBE Jaime, El pensamiento Colombiano en el siglo XIX. Bogotá: Planeta, 1996.
- KALMANOVITZ, Salomón. Economía y nación, una breve historia de Colombia, Bogotá: siglo XXI, 1985
- LONDOÑO DE LA CUESTA, Juan Luis, Capital humano y cambios en la distribución de ingreso: la experiencia colombiana, revista planeación y desarrollo. Bogotá Vol. 13 N° 2 septiembre 1992 pg 5 – 70.

- LONDOÑO DE LA CUSTA, Juan Luis, Capital humano y cambios en la distribución de ingresos en el largo plazo en Colombia, 1938 – 1988, el trimestre económico, México N° 58, diciembre 1991 pg 153 – 194.
- LOPEZ GARAVITO, Luis Fernando, intervencionismo de Estado y economía en Colombia, grupo editorial 87, 1995
- LUCIO, Juan Fernando. Problemas de desarrollo: Formación de capital humano. Bogotá: Centro editorial javeriano, 1995
- MC. GREEVEY, William Paul, Historia económica de Colombia 1845 – 1930, 5ta edición. Bogotá: Tercer mundo editores, 1989.
- MELO, Jorge Orlando. La evolución económica de Colombia 1830 – 1900 Capítulo X - Enciclopedia manual de historia de colombiana, tomo II. Bogotá: instituto Colombiano de cultura , 1979
- MONTEGRO, Armando. El capital humano en la teoría económica colombiana. Bogotá: distribuidora y editora taurus, 1993
- NIETO ARTETA, Luis Eduardo. Economía y cultura en la historia de Colombia. 6ta edición. Bogotá: Tiempo Presente, 1975.
- OCAMPO, José Antonio. Historia económica de Colombia. México: siglo XXI, 1987.
- OCAMPO, José Antonio, MONTENEGRO, Santiago. Crisis mundial, protección e industrialización, ensayos de historia económica colombiana. Bogotá: grupo editorial norma, 1984.
- OCAMPO, José Antonio. Ensayos sobre historia económica colombiana, las importaciones colombianas en el siglo XIX. Bogotá: Editorial presencia, 1980.
- OCAMPO LOPEZ, Javier, El federalismo y la hegemonía liberal, Enciclopedia historia de Colombia Tomo 6. Bogotá: Editorial Salvat, 1987
- POSADA CARBÓ Eduardo, La economía exportadora, Gran Enciclopedia de Colombia, tomo 10. Bogotá: Círculo de lectores: el Tiempo 2007.

- RAUSH M. Jane. La educación durante el federalismo. Bogotá: Instituto caro y cuervo, 1993.
- QUINCENO CASTRILLON Humberto. Crónicas históricas de la educación en Colombia. Bogotá: Cooperativa editorial magisterio, 2003.