

La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX

María Teresa Ramírez G.

mramirgi@banrep.gov.co

Juana Patricia Téllez C.¹

jtelleco@banrep.gov.co

Enero 12 de 2006

Resumen

Este artículo analiza la evolución de la educación primaria y secundaria en Colombia durante el siglo XX desde una perspectiva de largo plazo. Se estudian las principales políticas educativas así como los cambios institucionales y organizacionales que ocurrieron. Se analiza la financiación de la educación, el comportamiento de las principales variables educativas y se examina la evolución de calidad de la educación en el país. Se encontró que la expansión de la educación, tanto primaria como secundaria a lo largo de la primera mitad del siglo XX fue muy lenta. Las transformaciones educativas sólo empezaron a ocurrir en la década de los cincuenta, cuando se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país. Desde 1950 y hasta mediados de los setenta, los indicadores educativos crecieron a un ritmo nunca antes visto. Sin embargo, la expansión de los indicadores educativos se frenó desde mediados de los setenta y hasta principios de los ochenta, cuando se dio una nueva expansión en los mismos que se mantuvo hasta finales de siglo. A pesar de estos grandes avances durante la segunda mitad del siglo XX, al finalizar los noventa el sector educativo colombiano seguía presentando bajos niveles de cobertura, eficiencia y calidad así como vaguedad en las competencias y obligaciones en términos administrativos y financieros de los diferentes niveles gubernamentales.

JLE: A20, I21, N36

Palabras Claves: Educación, Colombia, Políticas Educativas

¹ Investigadoras de la Unidad de Investigaciones de la Gerencia Técnica del Banco de la República. Las autoras agradecen a Jaime Bonet por la ayuda en la consecución de algunas de las cifras del sector educativo colombiano para las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, a Joana González por la labor de asistencia de investigación en la organización de la base de datos utilizada en este artículo, a Miguel Urrutia por los comentarios a una versión preliminar de este artículo, a los participantes del Seminario sobre Historia Económica Colombiana, organizado por el David Rockefeller Center of Latin American Studies, de la Universidad de Harvard, Cambridge, Mass., en junio de 2005, al Centro de Documentación del Ministerio de Educación Nacional y a la Biblioteca Luis Ángel Arango por el apoyo continuo y sin limitaciones durante todas las etapas de esta investigación.

La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX

I. Introducción

El objetivo principal de este artículo es analizar la evolución de la educación primaria y secundaria en Colombia durante el siglo XX desde una perspectiva de largo plazo. En particular, se estudiarán las principales políticas educativas que se realizaron a lo largo del siglo XX, así como los cambios institucionales y organizacionales que ocurrieron. Se analizará también la financiación de la educación, el comportamiento de las principales variables educativas y se examinará la evolución de calidad de la educación en el país. En lo posible, si la información lo permite, se realizarán comparaciones regionales e internacionales; y se tratará de diferenciar la educación pública de la privada, y la urbana de la rural.

Con este fin se ensamblaron unas series largas sobre alumnos, escuelas, maestros, gastos y presupuesto, tanto para la educación primaria como para la secundaria, que cubrieran, en lo posible, todo el siglo XX. La fuente principal fueron las memorias de los ministros de educación al Congreso Nacional, los anuarios generales de estadística, la información proveniente del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y del Ministerio de Educación Nacional (MEN).

La expansión de la educación, tanto primaria como secundaria, en Colombia a lo largo de la primera mitad del siglo XX fue muy lenta. El país presentó un bajo nivel de escolaridad si se le compara con otros países de similar nivel de desarrollo, como el caso de los países

latinoamericanos.² De hecho, la relación entre los alumnos matriculados en la población primaria y el total de la población, fue en este periodo uno de los más bajos de la región. Las transformaciones educativas en Colombia sólo empezaron a ocurrir en la década de los cincuenta, cuando se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país. Desde 1950 y hasta mediados de los setenta, los indicadores educativos crecieron a un ritmo nunca antes visto. El número de alumnos matriculados tanto en primaria como en secundaria se expandió en forma considerable así como el número de docentes y de establecimientos educativos. La expansión educativa de estos años se dio en paralelo con la de otros países latinoamericanos y los indicadores colombianos siguieron siendo bajos al compararlos con estos países. La expansión de los indicadores educativos se frenó desde mediados de los setenta y hasta principios de los ochenta, cuando se dio una nueva expansión en los mismos que se mantuvo hasta finales de siglo. A pesar de estos grandes avances durante la segunda mitad del siglo XX, al finalizar los noventa el sector educativo Colombiano seguía presentando bajos niveles de cobertura, eficiencia y calidad así como vaguedad en las competencias y obligaciones en términos administrativos y financieros de los diferentes niveles gubernamentales.

La falta de maestros preparados, la forma como se descentralizó el sistema educativo, la poca prioridad que le dieron los diferentes gobiernos a la educación y la falta de recursos fueron los obstáculos más grandes que tuvo que enfrentar la enseñanza en el país durante la primera mitad del siglo XX. Durante la segunda mitad del siglo los avances educativos

² En Engerman et al. (2002), se estudia la evolución de las instituciones y las políticas educativas de los países Americanos entre 1800 y 1925, y cómo éstas afectaron el comportamiento futuro de la educación en los dichos países.

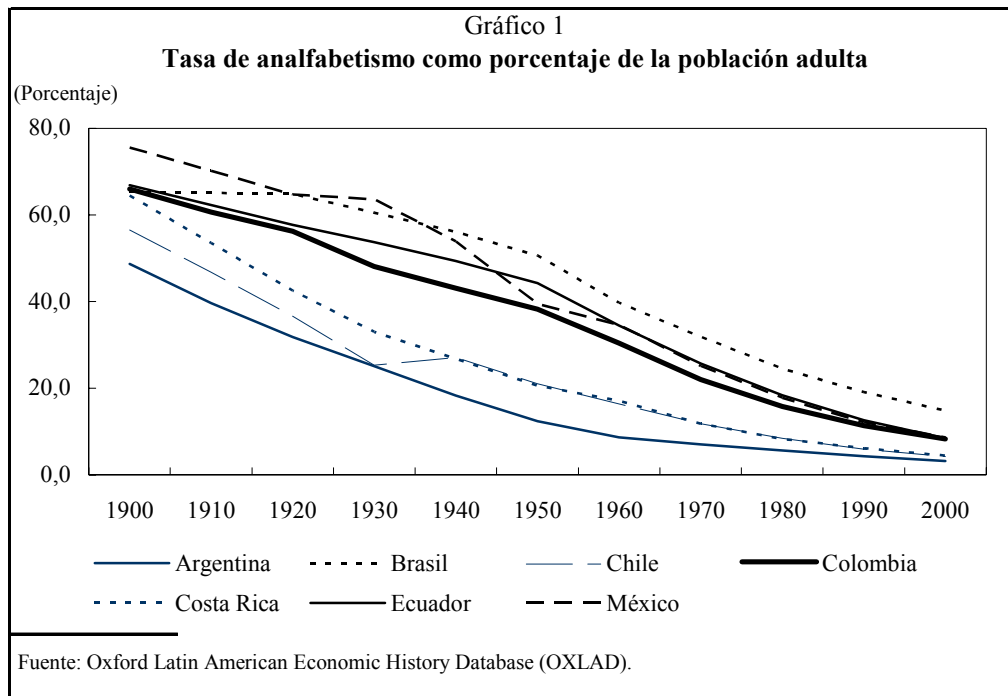
respondieron, entre otros, a la prioridad que se le dio en términos gubernamentales a la educación, a los esquemas de planeación educativa que se diseñaron y al fortalecimiento del gasto público dedicado a la misma. Sin embargo, la organización administrativa financiero del sector seguía siendo un obstáculo para su desarrollo y por tanto se convirtió en una prioridad de los gobiernos. Los intentos de centralización del gasto público en educación iniciados en los años sesenta fueron una muestra de los esfuerzos dedicados a este tema. Así como el proceso de descentralización del sector educativo que se inició a mediados de los ochenta y se afianzo durante los noventas con la Nueva Constitución Colombiana de 1991.

II. Antecedentes

Durante la mayor parte del siglo XIX la educación en Colombia se vio afectada por los constantes conflictos entre los partidos políticos, y por la relación de éstos con la iglesia católica. Como lo señala Urrutia (1976), esto llevó a que cada vez que la presidencia de la República cambiaba de partido, la organización educativa vigente fuese revisada y modificada totalmente. Así, en 1850 los liberales abandonaron la regulación de la educación, y ésta se descentralizó tanto administrativa como fiscalmente. Además se autorizó la libertad completa en la instrucción.³ En 1870, por medio del decreto federal orgánico de la instrucción pública, se ordenó que la educación primaria pública fuese gratuita, obligatoria y laica. El decreto también estableció que el sistema educativo debería

³ Ver Urrutia (1976).

estar supervisado por el Gobierno Nacional⁴. Posteriormente, con la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887, el conflicto entre la iglesia y el Estado mermo. Los conservadores dispusieron que la educación primaria aunque debía ser gratuita no debía ser obligatoria, y que además la educación en el país se debería regir por los preceptos de la iglesia católica, la cual la orientaría y la supervisaría.⁵ Por medio de la Ley general de educación de 1892, se decretó que el gobierno central supervisaría y regularía la educación en el país.

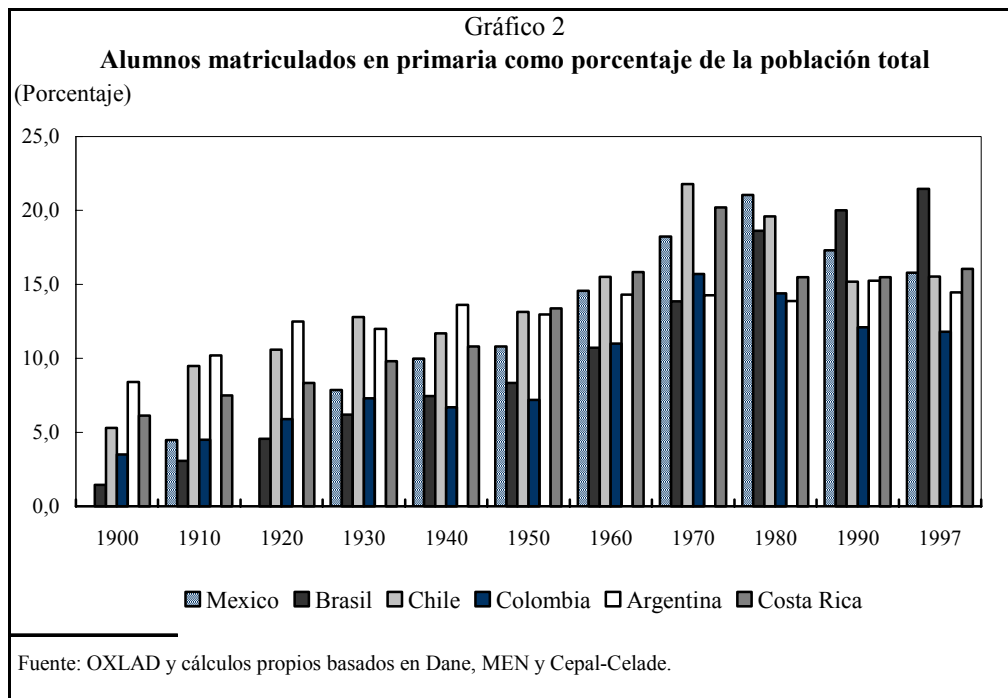


La incapacidad y rivalidad de los partidos políticos por organizar y regular la educación a lo largo del siglo XIX, las guerras civiles y los escasos recursos con que contaba el país, llevaron a que Colombia a comienzos del siglo XX fuera uno de los países más atrasados del mundo en materia educativa. Como se observa en el Gráfico 1, la tasa de analfabetismo como porcentaje de la población adulta en Colombia (66%) se encontraba en 1900 entre las

⁴ De acuerdo con Duarte (2003), con esta reforma se elevó el número de niños matriculados en la escuela primaria de 43.458 en 1871 a 80.458 en 1876. Sin embargo, como consecuencia de la guerra civil (1877-1880), en la cual la educación laica fue uno de los principales motivos de confrontación, la matrícula en educación primaria se redujo a 68.291 alumnos en 1880.

⁵ Adicionalmente, la iglesia podía denunciar y exigir el despido de los maestros que ellos consideraran que tuvieran dudoso comportamiento moral o religioso (Ver Duarte (2003)).

más altas de América Latina. De hecho, Colombia tenía un 20% más de personas analfabetas que Argentina. La cifra es más dramática si se compara con Estados Unidos y Canadá. En 1890 el porcentaje de la población analfabeta mayor de 10 años en los Estados Unidos era de 13.3% y el total de la población analfabeta en Canadá en 1861 era 17,5%.⁶



Adicionalmente, el Gráfico 2 muestra que el porcentaje de alumnos matriculados en primaria dentro de la población total fue de 3.5% en Colombia en 1900, cifra bastante inferior, por ejemplo, a la exhibida por Argentina (8.4%), Costa Rica (6,1%) y Chile (5.3%).

⁶ Ver Engerman et al. (2002).

III. La evolución de la educación durante del siglo XX

1. Período 1903-1929

El siglo XX en Colombia se inició con la guerra civil de los Mil Días (1899-1902). Durante este período se dismanteló la infraestructura de transporte y fueron devastados los principales cultivos agrícolas. Respecto a la educación, muchas de las escuelas, sus enseres y libros de texto fueron destruidos y un gran número de alumnos que asistían a ella tuvieron que abandonarla.⁷ Al terminar la guerra, el país se encontraba arruinado, con una grave crisis en los sectores externo y financiero, y con altos niveles de inflación y deuda pública.

Después de la guerra, se llevó a cabo una política de reconstrucción económica y se emitieron una serie de leyes con el objeto de regular y organizar la administración pública en el país. Dentro de esas leyes se encuentra la número 39 de 1903, reglamentada por el decreto 491 de 1904, referente la educación, la cual dividió la enseñanza oficial en primaria, secundaria, industrial, profesional y artística. La Ley estipuló que la educación pública en el país debía estar regida por los cánones de la religión católica y que la educación primaria debería ser gratuita pero no obligatoria.⁸

Entre las reglamentaciones más importantes sobre la educación primaria se encuentra la descentralización administrativa del sistema escolar, por medio de la cual se les encargó a

⁷ Ver Memorias del Ministro de Instrucción Pública al Congreso (1904).

⁸ Para detalles de ésta Ley ver Memorias del Ministro de Instrucción Pública al Congreso (1904), y para un análisis de ésta ver Molano y Vera (1982), Helg (2001) y Duarte (2003).

los departamentos la financiación, el pago de maestros, la dirección, la protección y la supervisión de la educación primaria. A los municipios se les ordenó suministrar los locales y enseres para el funcionamiento de las escuelas urbanas y rurales, siendo los Consejos municipales los encargados de apropiar los recursos necesarios para suplir dichos requerimientos; y a la Nación se le asignó la función de inspeccionar y proporcionar los útiles y textos a todas las escuelas primarias del país. En general, la educación primaria debería estar orientada a preparar a los alumnos para la agricultura, la industria fabril y el comercio.

Las escuelas primarias se dividieron en urbanas, rurales y nocturnas, cada una de ellas era regida por diferentes normas. Por ejemplo, la escuela urbana constaba de seis años de enseñanza, los dos primeros llamados elementales, los dos siguientes escuela media y los últimos años escuela superior, mientras que la escuela rural solo constaba de tres años de instrucción primaria y era alternada según género.

Respecto a la educación secundaria, ésta debería estar a cargo de la Nación y debería ser inspeccionada por la rama ejecutiva. La instrucción industrial estaría financiada por la Nación, cuando los establecimientos estuvieran ubicados en Bogotá, o por los Departamentos en los demás casos. La educación secundaria se dividió entre técnica y clásica. A la primera se le fomentó explícitamente al ser uno de los principales objetivos del gobierno el de “impulsar a la juventud por el camino de la industria”. De otra parte, se promovió la creación de escuelas normales en las diferentes capitales del país, debido a que

antes de la guerra muchas de las escuelas normales fueron clausuradas, lo que llevó a una carencia de personal docente calificado en el país.⁹

La Ley 39 de 1903 estableció durante los primeros treinta años del siglo XX las bases del sistema educativo del país. Esta Ley ratificó lo expuesto en la Constitución de 1886, en el Concordato de 1887 y en la Ley general de educación de 1892.

En resumen, los rasgos más importantes de la Ley, y que como se verá a lo largo de este artículo fueron determinantes de la evolución de la educación en el país, se encuentran relacionados con la gran influencia de la iglesia católica en la enseñanza¹⁰, la distribución de las responsabilidades financieras y administrativas entre la Nación, los departamentos y los municipios sobre la educación, la división rural urbana de la educación primaria, la cual claramente favoreció a la última, y la división técnica versus clásica de la educación secundaria. Estos dos últimos rasgos están estrechamente relacionados con las políticas de reconstrucción económica llevadas a cabo por el presidente Rafael Reyes (1905-1910), que incluían, entre otras, la promoción de las exportaciones agrícolas, en especial las de café, y un programa activo de industrialización. Por lo tanto, el gobierno a través de esta Ley explícitamente buscó orientar la educación hacia el desarrollo de la industria principalmente y hacia la agricultura, en menor medida.

⁹ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública (1904).

¹⁰ Duarte (2003), señala que la influencia de la iglesia católica en la educación en Colombia fue extraordinaria al tener el control sobre los contenidos de la educación, sobre los maestros y empleados del sector educativo y tener la dirección de la educación en los territorios nacionales.

Durante este período se decretaron pocas leyes sobre el sistema educativo, entre las que se destacan la Resolución 23 de 1911, por medio de la cual se prohíbe el uso de la férula y de cualquier otro castigo físico en las escuelas de la República, la Ley 114 de 1913 a través de la cual se crearon las pensiones y jubilaciones de los maestros de escuela y la ley 56 de 1927 que convierte en obligatoria la educación primaria en el país.¹¹

Es de mencionar que las pocas reformas que se trataron de llevar a cabo durante este período contaron con una oposición fuerte de la iglesia católica, que temía ver disminuido su poder en el sistema educativo. El gobierno del Presidente Pedro Nel Ospina, por ejemplo, intentó reformar el sistema educativo basado en las recomendaciones de la Misión Alemana, que lo asesoró. Sin embargo, debido a la influencia de la iglesia, que vio al proceso de modernización como una amenaza contra sus intereses, ninguna de las propuestas de la Misión fueron aprobadas por el Congreso, y la presión llevó a la renuncia del entonces ministro de instrucción pública.¹²

Por su parte, la Ley 56 de 1927 generó una gran inconformidad en la iglesia católica del país. Por medio de esta Ley el gobierno decretó el carácter obligatorio de la educación primaria, al cual se había opuesto la iglesia, y permitió que los colegios de educación secundaria que eran oficiales se organizaran de forma privada y con libertad de enseñanza, es decir, se redujo la intervención del gobierno en materia regulatoria. Sin embargo, las subvenciones y las becas que otorga el gobierno no fueron suprimidas. Lo que hizo el gobierno fue dejar de contratar privilegios en relación con la enseñanza secundaria con

¹¹ Ver Memorias del Ministro de Instrucción Pública, varios años.

¹² Para detalles de la Misión Alemana ver Helg (2001).

ciertos establecimientos, lo cual causaba un monopolio perjudicando a otros colegios.¹³ La iglesia católica se opuso a esta Ley argumentando que la manera libre con que se les permitió organizarse a los establecimientos de educación secundaria en forma privada estaba en desacuerdo con la doctrina católica y que violaba el Concordato. Sin embargo, esta oposición no tuvo éxito. Como lo relata el Ministro de Instrucción Pública en 1928, el decreto número 57 de 1928 complementario a la Ley 56 de 1927, establecía que dentro del conjunto de asignaturas que exige el gobierno como mínimo de enseñanza se encontraba en primer lugar la religión católica, por lo tanto los argumentos de la iglesia eran infundados¹⁴.

Como mencionamos anteriormente, las responsabilidades financieras sobre la educación pública estaban divididas entre la Nación, los Departamentos y los Municipios, pero recaía principalmente sobre los Departamentos, en especial la financiación de la educación primaria. Esta distribución de responsabilidades financieras trajo consigo un gran desorden, lo que perjudicó considerablemente la educación en el país. A lo largo de la lectura de las memorias de los diferentes ministros se puede concluir que ni la Nación, ni los Departamentos ni los Municipios tenían claro hasta que punto llegaban sus responsabilidades y muchas de estas se sobreponían¹⁵. Peor aún, en varias ocasiones se presentaban situaciones en que si el departamento tenía los recursos para financiar el pago

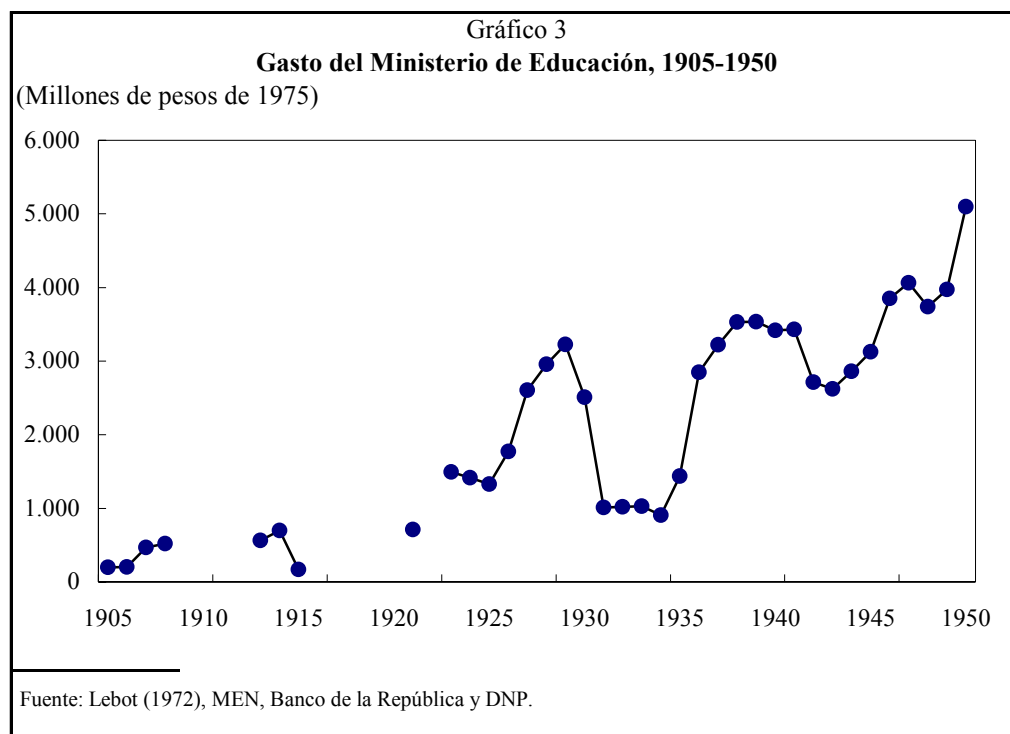
¹³ Para detalles de la Ley ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública de 1928, y para un análisis de la reforma ver Helg (2001).

¹⁴ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1928.

¹⁵ Como lo señala el Ministro de Instrucción Pública en sus memorias de 1918, en varias ocasiones las labores de la Nación y los departamentos se sobreponen como en el caso del nombramiento de los docentes de las escuelas primarias y en la elaboración del pensum. Esto ocurrió debido a que las responsabilidades de cada uno de ellos no están bien definidas en la legislación. Ver también Memoria del Ministro de Instrucción Pública de 1923.

y contratación de nuevos maestros, los municipios no tenían el dinero para construir la escuela y dotarla, el caso contrario también ocurría.¹⁶

Esta distribución de obligaciones financieras también llevó a que fueran los municipios y los departamentos con mayores recursos los que pudieran fomentar en mayor grado la educación, así los municipios y departamentos pobres se quedaron rezagados en materia educativa.¹⁷

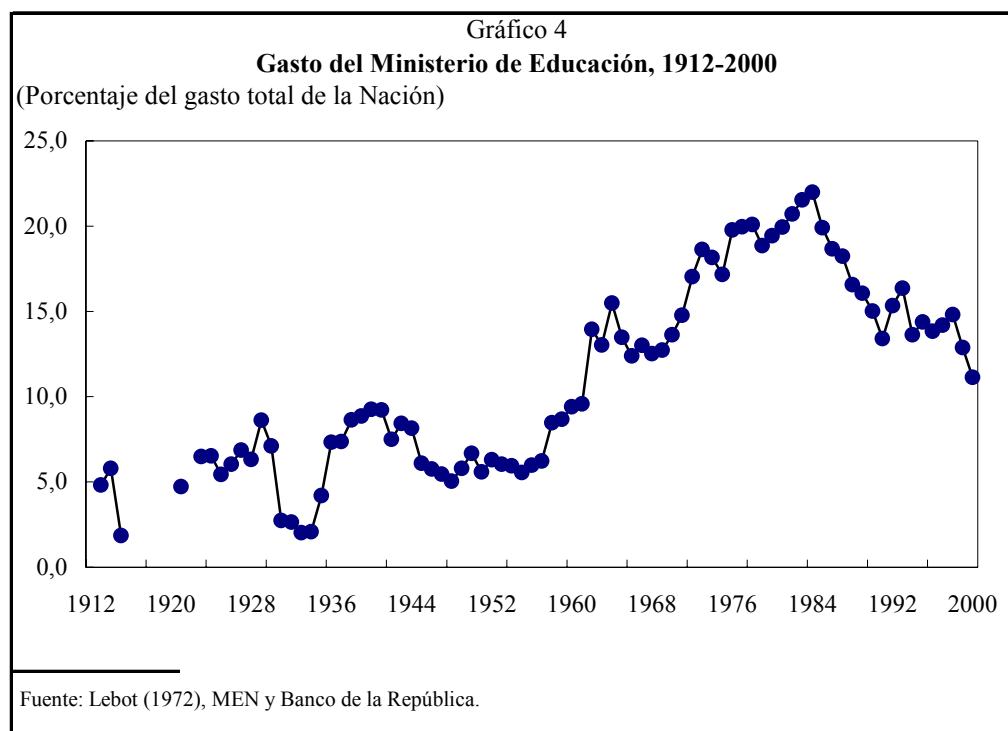


Como se puede apreciar en el Gráfico 3, el gasto del Ministerio de Educación Nacional en términos reales se duplicó entre 1906 y 1908, como consecuencia de la expedición de la ley 39 de 1903. Posteriormente, con las cifras disponibles, se observa en 1915 una caída en términos reales de 76%, situándose dichos gastos incluso en niveles inferiores a los observados en 1905; por su parte la participación del gasto del Ministerio de Educación

¹⁶ Ver Memoria del Ministro de Educación, 1940.

¹⁷ Ver Memoria del Ministerio de Educación, 1931.

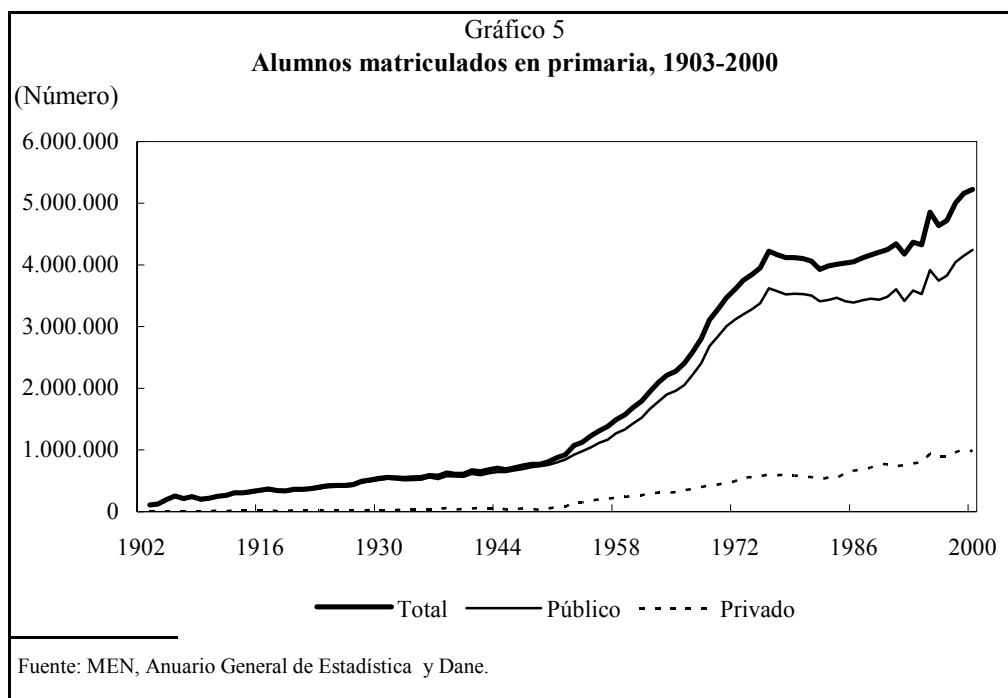
dentro del gasto total de la Nación se redujo de 4.8% en 1913 a 1.8% en 1915 (Gráfico 4). En particular, en el presupuesto nacional se disminuyó en más del 50% la partida para el suministro de útiles y textos para las escuelas primarias.¹⁸



Esta reducción en los recursos puede ser explicada por las consecuencias que trajo consigo la Primera Guerra Mundial, la cual ocasionó una inestabilidad financiera internacional, que produjo una significativa escasez de capital en los mercados y una contracción del crédito. La guerra también originó una disminución en el comercio internacional, con lo cual los ingresos provenientes de los aranceles por importaciones se redujeron en el país cerca de un 40%. A pesar de esta situación el número de alumnos matriculados no disminuyó debido principalmente a que la crisis fiscal no tuvo el mismo efecto en los departamentos que en la Nación (Gráfico 5). Mientras que los ingresos tributarios de la nación provenían especialmente de las aduanas, los ingresos de los departamentos eran menos dependientes

¹⁸ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1917.

del comercio exterior, por lo tanto se vieron menos afectados por la guerra mundial. Por lo tanto, como lo señala el ministro en las memorias de 1918, los principales afectados por la crisis fiscal fueron las escuelas normales y los establecimientos de carácter secundario y profesional que dependían de los auxilios otorgados por la Nación¹⁹. La clausura de muchas escuelas normales perjudicó de manera importante a la enseñanza primaria y postergó aún más una mejora en la preparación de los maestros y por lo tanto de los alumnos.

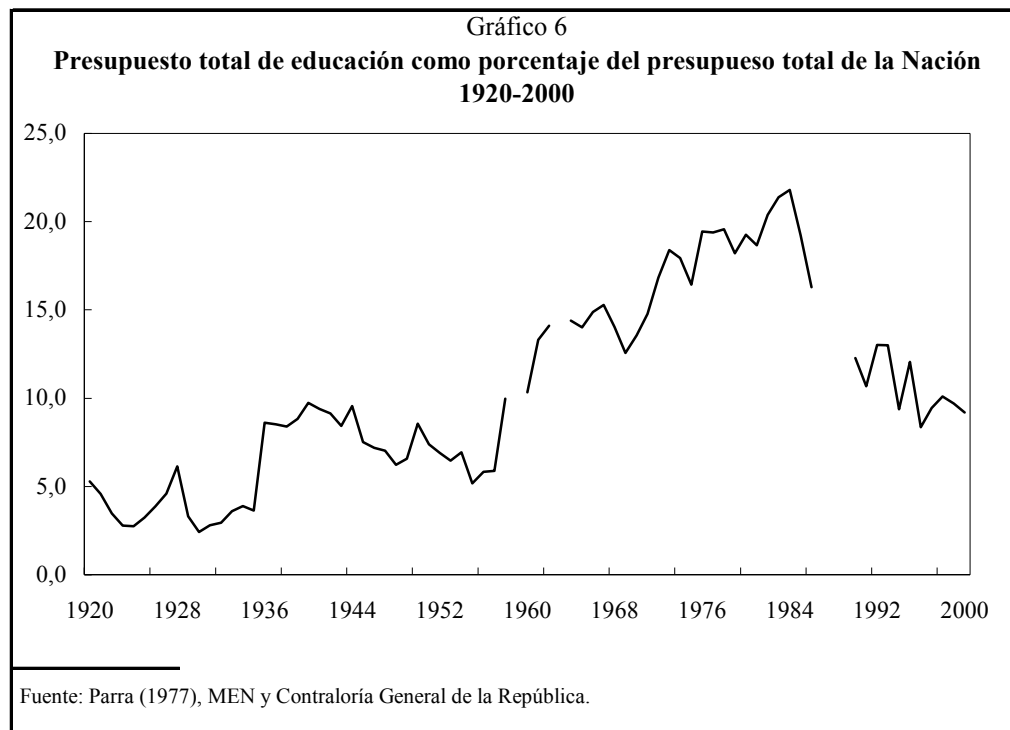


A partir de 1925 y hasta 1929, el gasto del MEN en términos reales se incrementó considerablemente, y su participación dentro del gasto total de la Nación pasó de 5.4% en 1925 a 8.6% en 1929 (Gráfico 3 y 4). Sin embargo, es de señalar, que esta participación es bastante inferior a la registrada por el Ministerio de Obras Públicas cuyo gasto representaba 13% del gasto total de la Nación en 1925.²⁰

¹⁹ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1918.

²⁰ Ver Pachón y Ramírez (2006).

Este período se conoce como la “danza de los millones”; en el cual el Gobierno recibió los dineros provenientes de la indemnización americana por la separación de Panamá, que sumado al aumento de los precios internacionales del café y al acceso del país al mercado financiero internacional terminaron con la crisis fiscal de comienzos de los años veinte. Un gran porcentaje de los dineros provenientes de la indemnización americana se destinó a construir obras públicas, en particular infraestructura de transporte.²¹ Por lo tanto, el gobierno quedó con más recursos disponibles, provenientes principalmente de créditos externos, para destinarlos a otros sectores, entre ellos la educación.



De forma similar, la participación del presupuesto total en educación dentro del presupuesto total de la Nación, disminuyó durante la crisis fiscal y financiera de comienzos de los años veinte, y aumentó entre 1925 y 1929 (Gráfico 6).

²¹ Ver Pachón y Ramírez (2006).

En cuanto a los gastos departamentales y municipales en educación para 1923, éstos representaban cerca de la mitad del gasto público total en educación y 0.39% del PIB, y el gasto público total representaba 0.8% del PIB (Cuadro 1). Si se divide el gasto público total por el número de alumnos matriculados en primaria se obtiene un gasto por alumno de \$12. Este gasto es muy bajo si se compara con otros países de la región. Por ejemplo, como lo menciona el Ministro de Instrucción Pública en sus memorias de 1923, el gasto por alumno en educación primaria en México se encontraba en el rango de \$15-\$18, y el de Argentina en \$63.²²

Año	Gasto público total		Gastos departamentales y municipales		
	Millones de pesos corrientes	Porcentaje del PIB	Millones de pesos corrientes	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto total en educación
1923	4,95	0,80	2,40	0,39	48,5
...					
1938	21,00	1,37	13,40	0,88	63,8
1939	22,10	1,33	14,20	0,85	64,3
1940	19,50	1,13	11,80	0,68	60,3
1941	19,50	1,17	12,00	0,72	61,7
1942	20,00	1,11	13,50	0,75	67,7
1943	23,10	1,08	15,70	0,74	68,0
1944	31,40	1,20	22,10	0,85	70,5
1945	32,30	0,98	20,20	0,62	62,5
1946	37,00	0,95	20,80	0,53	56,2
1947	49,70	1,05	29,80	0,63	60,1
1948	54,90	1,00	34,10	0,62	62,1
1949	70,30	1,07	46,50	0,71	66,1
1950	81,80	1,09	47,10	0,63	57,6

Fuente: J. Duarte (2003) y cálculos propios.

De otra parte, los departamentos que más dinero invertían en educación eran aquellos cuyo desarrollo e industrialización estaba más avanzada como el caso de Antioquia, Cundinamarca y Valle. En general, durante 1925-1929, cerca del 20% de los gastos totales de los departamentos fueron destinados a la educación (Cuadro 2).

²² Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1923.

Cuadro 2
Gastos públicos departamentales

Año	Antioquia			Atlántico			Bolívar			Boyacá		
	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)
1925	4.697.270	1.223.169	26,04	903.898	200.846	22,22	1.133.612	296.666	26,17			
1926												
1927	6.797.573	1.713.523	25,21				2.552.750	521.228	20,42	1.419.592	207.916	14,65
1928	8.356.252	1.872.725	22,41				1.162.807	225.236	19,37	1.640.255	383.521	23,38
1929	9.398.625	1.874.371	19,94				2.891.870	646.510	22,36	1.221.466	238.485	19,52
1930	7.906.368	1.015.155	12,84				1.927.815	520.896	27,02	2.216.484	361.578	16,31
1931	8.485.004	834.994	9,84	1.299.935	207.839	15,99	1.723.696	420.347	24,39	1.549.407	320.441	20,68
1932	6.402.653	836.482	13,06	1.105.672	241.929	21,88	1.358.790	331.571	24,40	1.543.259	240.090	15,56
1933	6.280.930	932.936	14,85	1.083.255	222.380	20,53	1.590.381	346.521	21,79	1.555.645	250.122	16,08
1934	7.048.384	1.282.654	18,20	1.497.814	293.058	19,57	1.881.842	485.510	25,80	1.997.042	442.953	22,18
1935	7.732.092	1.529.263	19,78	1.682.607	344.484	20,47	1.644.443	362.475	22,04	2.416.097	400.956	16,60
1936	7.340.729	1.267.119	17,26	2.026.675	234.492	11,57	2.318.085	454.662	19,61	2.694.756	490.654	18,21
1937	6.815.642	1.236.717	18,15	2.343.917	272.966	11,65	2.782.530	491.969	17,68	3.083.634	584.793	18,96
1938	8.544.515	1.710.918	20,02	2.529.602	321.643	12,72	2.879.323	545.015	18,93	3.548.235	627.209	17,68
1939	9.292.498	1.607.832	17,30	2.582.148	426.836	16,53	3.485.586	659.646	18,92	3.238.289	554.151	17,11
1940	11.231.128	1.913.158	17,03	2.454.517	392.580	15,99	3.170.993	685.304	21,61	2.913.342	639.501	21,95
1941	11.258.504	1.789.935	15,90	3.107.276	466.981	15,03	3.425.063	737.584	21,53	3.164.312	709.560	22,42
1942	11.931.372	2.210.392	18,53	2.993.587	576.402	19,25	3.702.523	851.814	23,01	3.153.687	611.174	19,38
1943	14.612.538	2.981.189	20,40	4.132.200	770.327	18,64	4.472.773	1.136.356	25,41	4.030.225	774.688	19,22
1944	19.917.834	3.190.783	16,02	5.599.200	971.579	17,35	5.505.419	990.407	17,99	4.196.050	719.120	17,14
1945	20.329.008	3.222.425	15,85	6.431.110	1.423.498	22,13	7.400.498	1.556.810	21,04	3.900.003	782.920	20,07
1946	22.070.211	4.141.498	18,77	9.027.497	1.963.610	21,75	7.474.692	1.677.818	22,45	5.125.693	825.690	16,11
1947	25.992.011	5.254.927	20,22	9.153.443	1.996.694	21,81	7.891.111	1.810.192	22,94	6.054.294	882.960	14,58
1948												
1949	33.476.822	7.566.731	22,60	10.467.712	2.421.145	23,13	11.936.206	2.611.447	21,88	7.312.539	1.304.439	17,84
1950	40.252.506	8.197.343	20,36	11.702.337	3.180.253	27,18	13.656.828	2.652.545	19,42	9.168.917	1.505.764	16,42

Continúa...

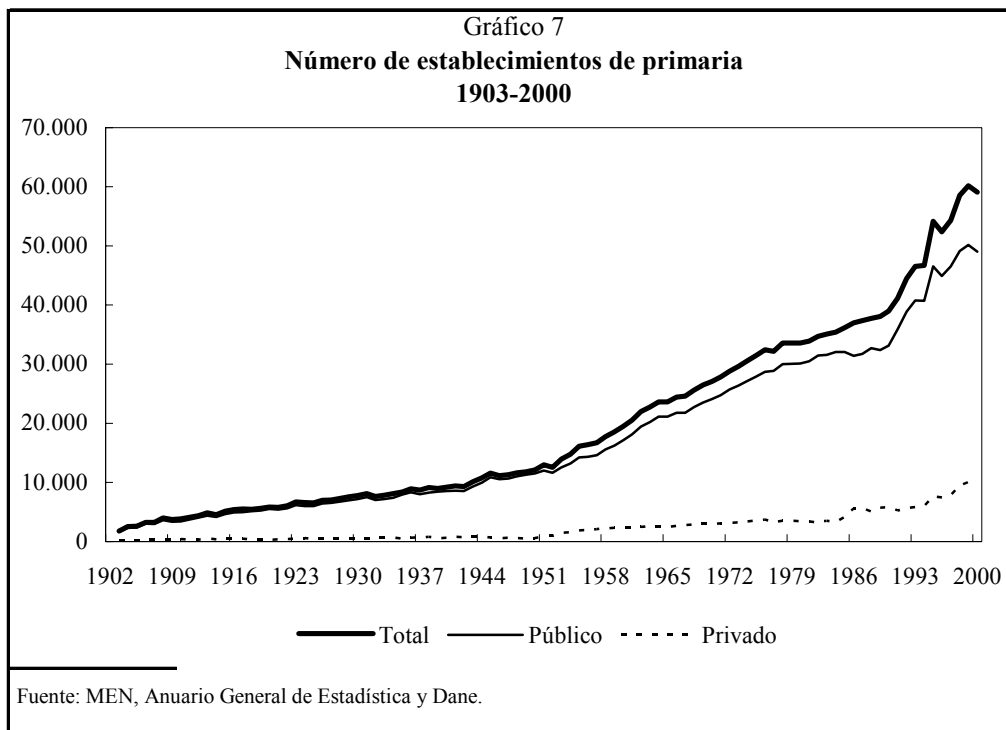
Cuadro 2 (continuación)
Gastos públicos departamentales

Año	Cauca			Cundinamarca			Huila			Magdalena		
	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)
1925	372.920	87.673	23,51	1.762.776	327.524	18,58	266.474	80.848	30,34			
1926												
1927												
1928												
1929												
1930												
1931	662.548	131.464	19,84	6.990.181	664.703	9,51	454.780	105.173	23,13	815.875	223.331	27,37
1932	621.179	126.123	20,30	7.873.700	810.455	10,29	438.023	110.403	25,20	737.998	160.295	21,72
1933	736.893	143.124	19,42	8.365.961	832.852	9,96	555.413	117.255	21,11	781.587	176.898	22,63
1934	792.722	131.124	16,54	9.505.038	821.382	8,64	759.775	156.009	20,53	1.787.382	142.473	7,97
1935	1.113.840	200.668	18,02	9.126.772	902.847	9,89	641.303	148.377	23,14	1.588.065	222.140	13,99
1936	1.169.672	204.536	17,49	7.459.216	1.204.879	16,15	917.282	180.910	19,72	1.697.864	251.954	14,84
1937	1.291.419	262.594	20,33	6.354.277	1.433.472	22,56	1.011.858	194.697	19,24	2.253.057	318.895	14,15
1938	1.487.747	303.040	20,37	7.119.523	1.384.526	19,45	949.913	176.440	18,57	2.022.005	373.919	18,49
1939	1.446.585	302.923	20,94	8.921.663	1.467.074	16,44	1.828.380	174.635	9,55	1.893.576	409.385	21,62
1940	1.455.844	333.412	22,90	8.567.522	1.464.848	17,10	1.292.257	183.748	14,22	1.989.156	370.010	18,60
1941	1.583.685	340.980	21,53	8.141.859	1.545.945	18,99	1.243.494	209.873	16,88	2.020.253	390.836	19,35
1942	2.095.135	363.060	17,33	10.364.584	1.911.911	18,45	1.332.440	229.270	17,21	3.363.795	434.300	12,91
1943	2.396.714	417.843	17,43	11.217.334	2.064.729	18,41	1.542.662	250.044	16,21	3.186.096	511.539	16,06
1944	2.874.253	486.362	16,92	17.340.533	1.993.490	11,50	1.557.086	309.825	19,90	3.921.905	581.962	14,84
1945	3.091.703	563.131	18,21	16.591.201	2.170.950	13,08	2.602.302	428.700	16,47	2.813.577	331.112	11,77
1946	3.272.089	704.399	21,53	19.733.263	2.675.636	13,56	2.347.951	431.553	18,38	6.229.473	1.182.777	18,99
1947	3.858.714	818.150	21,20	20.155.533	2.894.828	14,36	3.207.237	511.355	15,94	7.620.000	1.646.850	21,61
1948												
1949	4.880.003	1.148.395	23,53	22.680.383	4.860.533	21,43	3.888.323	677.439	17,42	9.460.146	1.895.558	20,04
1950	5.210.658	1.177.990	22,61	34.039.553	5.591.300	16,43	4.645.867	771.830	16,61	12.929.052	2.405.961	18,61

Año	Nariño			Norte de Santander			Santander			Tolima			Valle		
	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)	Gastos totales (1)	Gastos en educación (2)	(2)/(1) (Porcentaje)
1925	458.301	124.979	27,27				1.272.460	193.541	15,21	1.142.293	219.663	19,23	1.953.712	280.944	14,38
1926															
1927															
1928															
1929															
1930															
1931	644.519	153.419	23,80	868.810	229.500	26,42	1.923.674	253.181	13,16	1.780.821	284.749	15,99	2.387.818	337.153	14,12
1932	539.900	131.863	24,42	709.185	241.017	33,98	2.178.291	204.041	9,37	1.326.806	255.224	19,24	2.435.515	397.258	16,31
1933	653.886	138.903	21,24	886.816	183.169	20,65	2.096.664	271.777	12,96	1.519.792	283.741	18,67	2.490.344	530.152	21,29
1934	812.437	145.366	17,89	1.161.502	207.444	17,86	2.407.645	278.426	11,56	1.844.253	330.152	17,90	3.180.150	547.571	17,22
1935	436.035	98.812	22,66	1.361.350	285.040	20,94	2.543.085	384.834	15,13	1.757.714	282.746	16,09	4.254.480	734.357	17,26
1936	1.022.220	235.219	23,01	1.460.246	275.442	18,86	3.535.420	431.559	12,21	3.823.181	464.742	12,16	4.748.301	1.094.009	23,04
1937	1.490.134	290.876	19,52	1.525.643	290.824	19,06	4.647.587	611.771	13,16	2.322.058	478.948	20,63	4.545.457	923.390	20,31
1938	1.479.369	335.529	22,68	1.734.594	350.787	20,22	4.747.196	724.730	15,27	2.650.795	464.187	17,51	5.869.885	1.037.125	17,67
1939	1.261.396	309.434	24,53	2.030.713	547.568	26,96	5.163.686	879.820	17,04	3.035.363	478.390	15,76	5.781.453	1.189.256	20,57
1940	1.269.540	419.417	33,04	2.011.146	440.364	21,90	4.814.415	715.438	14,86	3.047.751	472.581	15,51	6.481.729	1.054.731	16,26
1941	2.036.558	683.151	33,54	2.020.797	529.632	26,21	4.971.378	812.535	16,34	3.295.978	515.672	15,65	6.295.978	1.299.642	20,64
1942	1.363.388	415.005	30,44	2.179.891	536.941	24,63	4.366.499	810.317	18,56	4.272.188	527.959	12,36	8.413.376	1.725.103	20,50
1943	1.848.868	468.888	25,36	3.328.631	595.965	17,90	6.547.200	804.683	12,29	5.274.964	760.449	14,42	10.240.223	1.944.246	18,99
1944	2.401.972	578.732	24,09	3.187.839	634.632	19,91	6.944.332	922.108	13,28	6.566.033	1.022.514	15,57	10.758.067	2.142.958	19,92
1945	2.478.773	697.365	28,13	4.342.193	906.310	20,87	7.284.301	1.143.644	15,70	7.189.665	1.116.701	15,53	13.473.265	2.473.078	18,36
1946	2.947.622	780.124	26,47	4.765.245	1.104.821	23,18	9.197.896	1.460.654	15,88	8.200.783	1.325.911	16,17	18.905.277	3.330.294	17,62
1947	3.594.136	825.317	22,96	5.052.237	1.405.250	27,81	9.605.530	1.725.678	17,97	7.888.908	1.515.536	19,21	20.638.081	4.801.033	23,26
1948															
1949	4.403.698	1.142.644	25,95	7.658.254	1.603.490	20,94	12.858.432	2.573.308	20,01	10.950.362	2.072.757	18,93	24.892.782	5.831.429	23,43
1950	5.056.776	1.134.984	22,44	8.582.326	2.245.089	26,16	13.308.842	2.705.640	20,33	13.391.928	1.832.447	13,68	34.360.641	7.595.213	22,10

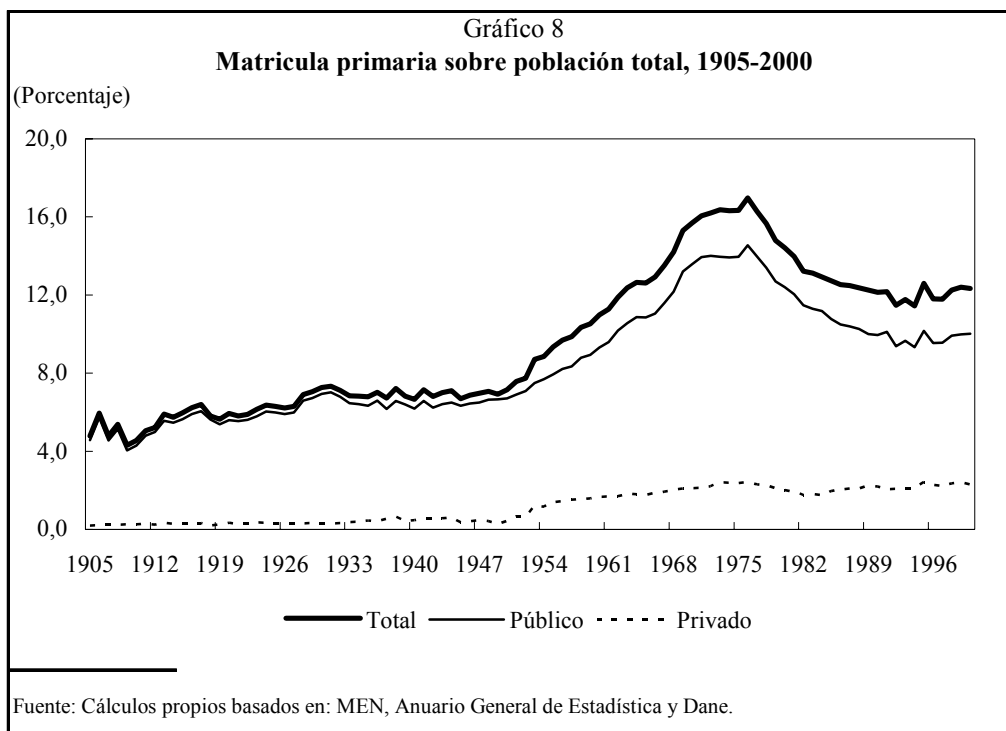
Fuente: Memorias del Ministerio de Educación Nacional, varios años.

Durante los años siguientes a la expedición de la Ley 39 de 1903, los alumnos matriculados en educación primaria crecieron considerablemente. Como se puede apreciar en el Gráfico 5, en sólo tres años el número de estudiantes en primaria se duplicó al pasar de un poco más de 110,000 alumnos en 1903 a cerca de 254,000 en 1906. Entre 1903 y 1910, los alumnos matriculados crecieron a una tasa promedio del 13% anual. Como se observa, el 96% de los estudiantes asistían a la escuela pública. Sin embargo, entre 1910 y 1929, la población matriculada en educación primaria sólo creció a una tasa del 5% anual, lo que llevó a una lenta expansión de la educación durante este período.



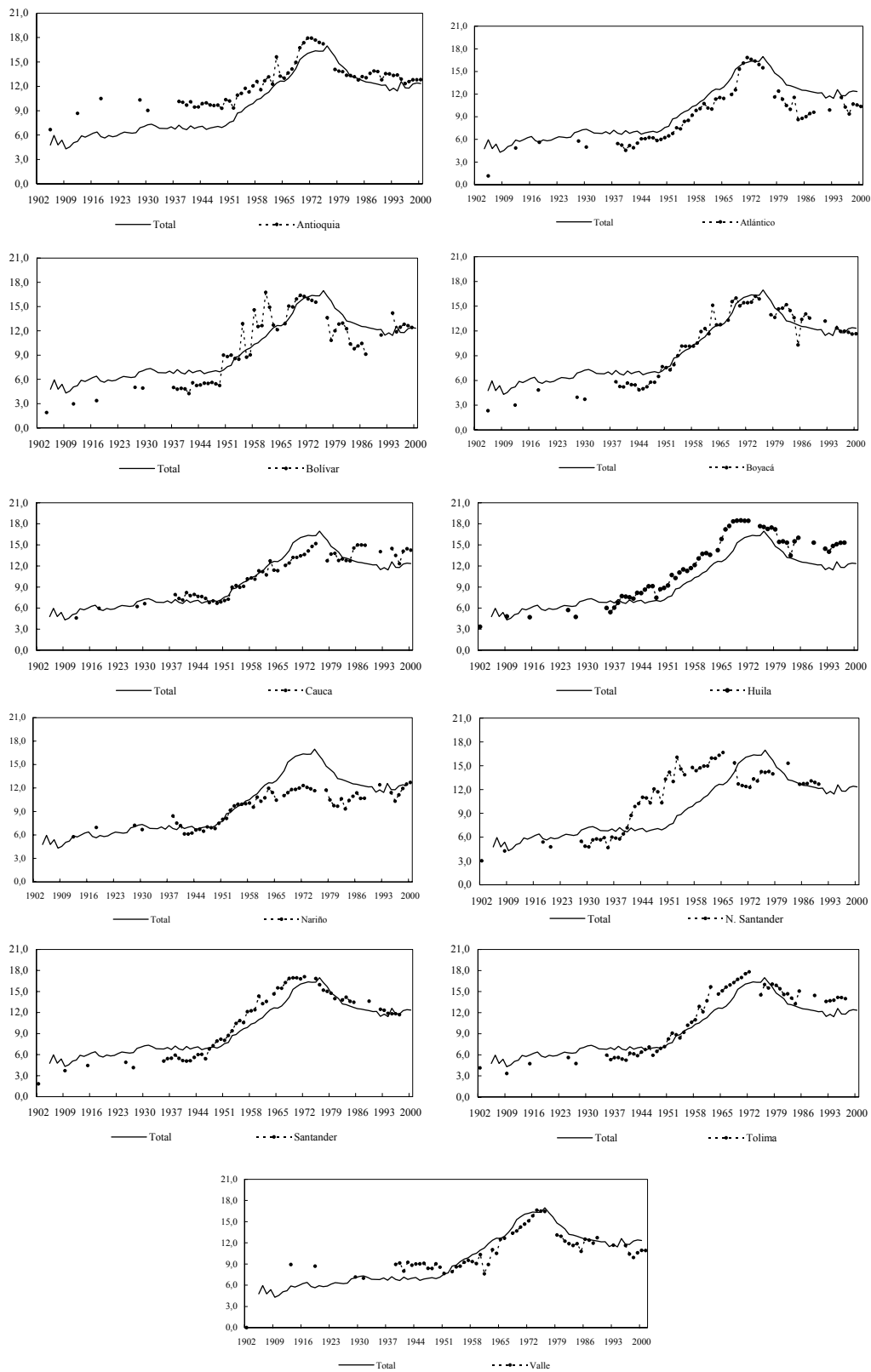
Por su parte, las escuelas aumentaron de 1,800 en 1903 a casi 3,300 en 1906, durante 1903 y 1910 el número de escuelas creció a una tasa promedio del 12% (Gráfico 7). En las décadas siguientes la expansión de las escuelas fue más lenta, entre 1910 y 1929, éstas crecieron a una tasa promedio del 3.5% anual.

La relación entre el número de alumnos matriculados en primaria y la población total pasó de 3.5% en 1900 a 4.8% en 1905. En los años subsiguientes esta relación se estableció en cerca del 6%, lo que sugiere, como lo señalamos anteriormente, pocos avances en este nivel de educación (Gráfico 8). Dentro del contexto de América Latina vemos como Colombia no solamente presentaba uno de los porcentajes más bajos de alumnos en educación primaria en el total de la población, sino que también fue uno de los países que presentó los menores logros en este respecto. Por ejemplo, Brasil consiguió aumentar ésta relación de 1.4% en 1900 a 6.2% en 1930 y Chile de 5.3% a 12.8% en dichos años (Gráfico 2).



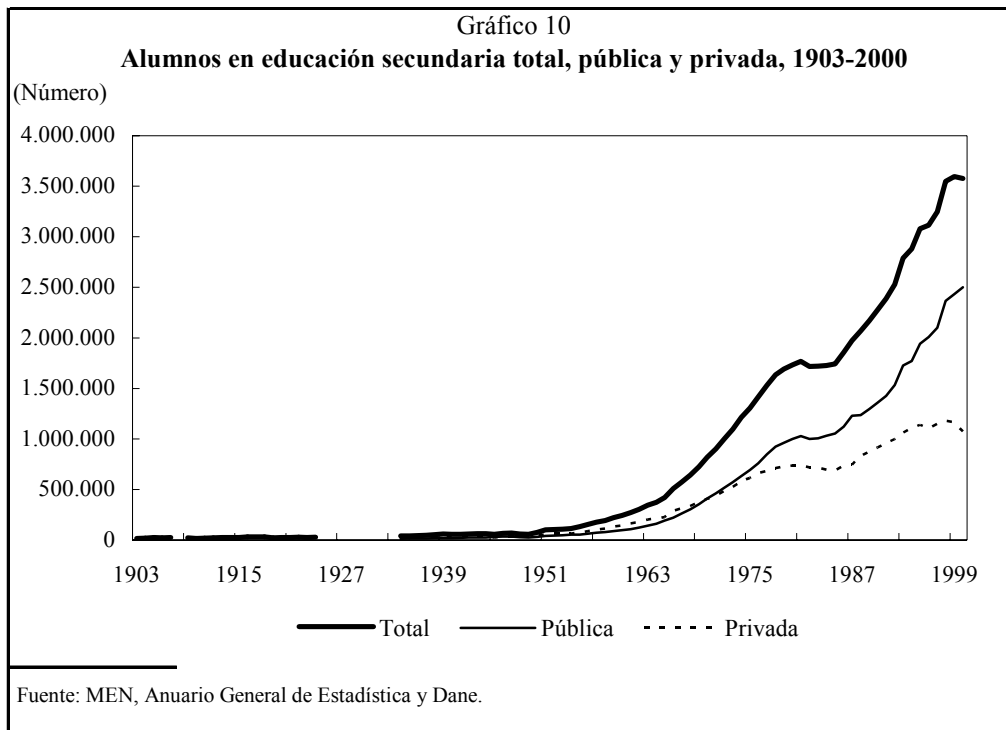
Adicionalmente, las diferencias regionales en Colombia eran considerables. Mientras que en 1905 la relación entre alumnos matriculados en primaria respecto a la población era de 6.7% en Antioquia, ésta solamente era de 4.1% en Tolima, 3.3% en Huila, 2.3% en Boyacá, 1.8% en Santander, 1.9% en Bolívar y 1.2% en el Atlántico. Las diferencias se

Gráfico 9
Alumnos por habitante en educación primaria, 1905-2000
 (Porcentaje)



Fuente: Cálculos propios basados en: Dane, MEN y Anuario General de Estadística.

siguieron manteniendo en el tiempo. Para 1928, la población matriculada en primaria respecto a la población total era de 10.3% en Antioquia, 7.2% en el Valle, 4.0% en Boyacá, 4.9% en Santander y 5.0% en Bolívar, entre otros (Gráfico 9). Las brechas regionales estaban asociadas principalmente al nivel de desarrollo e industrialización de los departamentos.²³ Para esa época Antioquia y el Valle eran los departamentos con mayores niveles de industrialización.²⁴

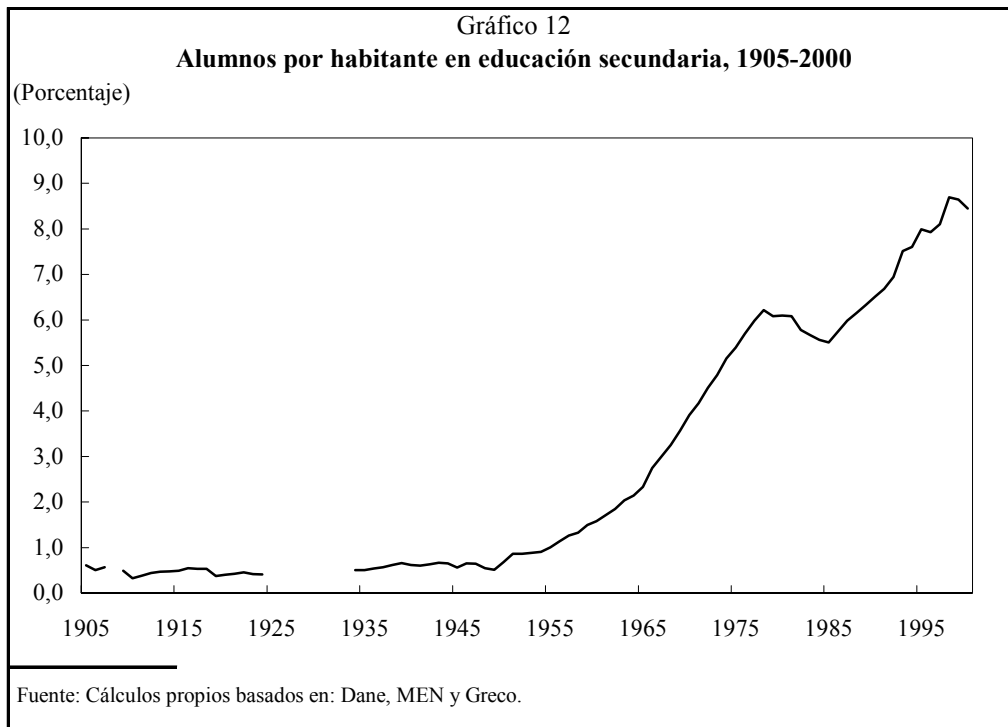
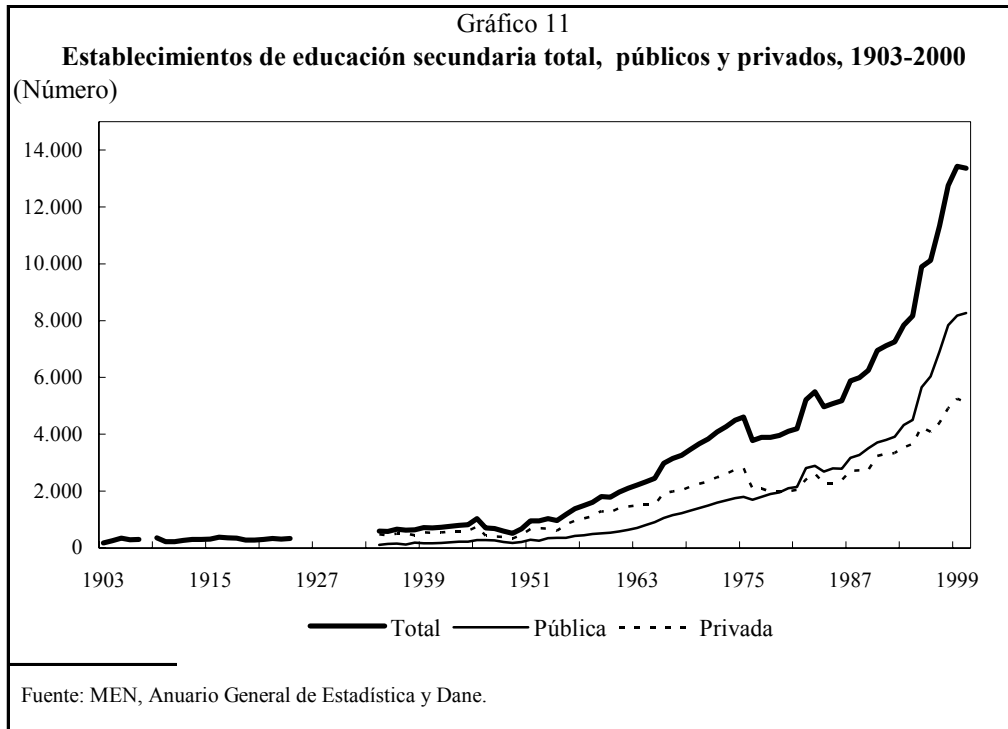


En cuanto a la educación secundaria, el número de alumnos matriculados pasó de un poco más de 14,000 alumnos en 1903 a cerca de 22,000 en 1906, lo mayores incrementos se dieron entre 1911 y 1916, donde se presentó un crecimiento promedio de 12%, en los años siguientes no se lograron mayores aumentos en el número de alumnos matriculados

²³ Ver Urrutia (1976).

²⁴ Antioquia fue el primer departamento en crear liceos pedagógicos y en establecer el escalafón de maestros (Memorias del Ministro de Instrucción Pública, 1914).

en secundaria (Gráfico 10). Durante este período más del 70% de los alumnos se encontraban matriculados en establecimientos privados.



El número de establecimientos en secundaria pasó de aproximadamente 180 en 1903 a cerca de 300 en 1906, en los años posteriores se observa muy poco incremento en el número de establecimientos (Gráfico 11).

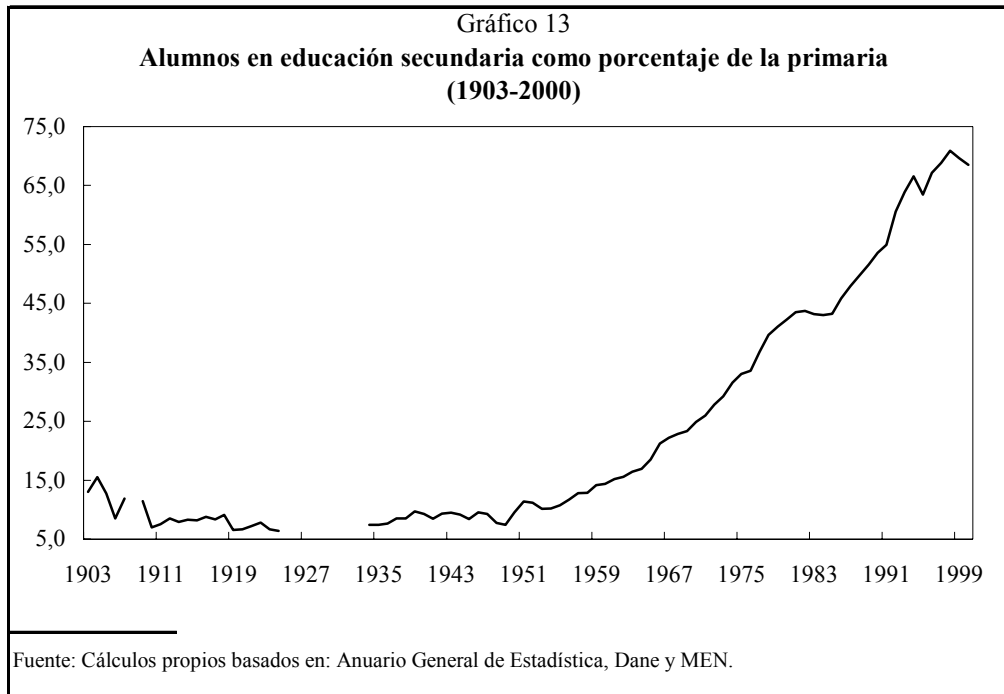
Por su parte, la proporción entre el número de alumnos matriculados en secundaria y la población total a comienzos del siglo XX apenas superaba el 0.5% (Gráfico 12). Diversos autores como Urrutia (1976) y Helg (2001) argumentan que el bajo nivel de matrícula en la educación secundaria reflejaba la baja demanda por este tipo de educación, debido a que solamente eran los hijos de las elites los que la cursaban.²⁵ A finales de la década de los veinte, esta relación se encontraba aún en el 0.5%, lo que indica el poco avance que se logró en el fomento de la educación secundaria en estos treinta años. Como se evidencia en las memorias del Ministro de Educación de 1928, la instrucción secundaria continuaba siendo dirigida a las elites. Como se menciona en las memorias del Ministro de 1928, cuando el contrato entre el gobierno y el Colegio San Bartolomé terminó en 1927, éste decidió cobrar pensiones a los alumnos para financiarse en vez de seguir recibiendo las subvenciones del gobierno. Uno de los principales argumentos de las directivas del colegio para cobrar las pensiones, de \$5 mensuales en esa época, era que

“... la experiencia nos ha enseñado que la mayor parte de las familias puede pagar esta suma, y que a los niños que no puedan pagarla, no les conviene desviarlos de las profesiones del trabajo para meterlos por el camino de la Universidad, donde irán a aumentar el proletariado intelectual. En realidad, la mayor parte de estos alumnos de familias pobres no terminan el bachillerato, sino que salen pronto a colocarse con una preparación inadecuada y frustran los sacrificios que el Gobierno se impone para el fomento de la segunda enseñanza y la preparación de la juventud para carreras superiores” (Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1928, pp. 15-16).²⁶

²⁵ De acuerdo con las Memorias del Ministro de Instrucción Pública al Congreso, 1913, el 80% de los alumnos matriculados en educación secundaria lo hacía en establecimientos privados.

²⁶ Esta cita se encuentra también en Helg (2001).

Las razones dadas por las directivas del colegio evidencian explícitamente que la educación secundaria estaba orientada a los hijos de las elites y no a la población de bajos recursos.

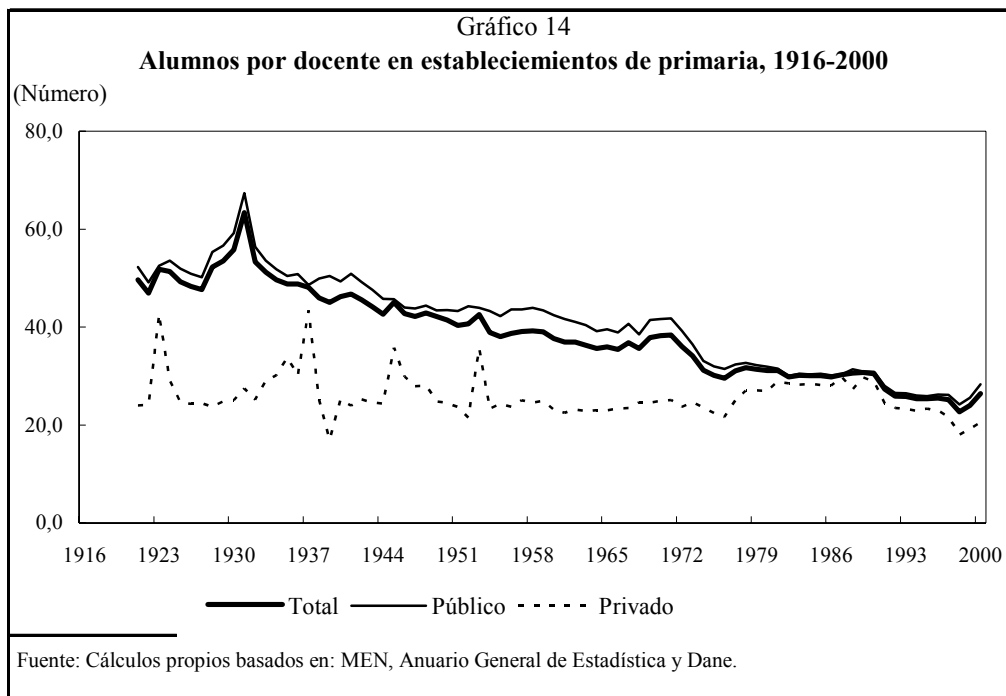


Otro indicador del bajo nivel educativo del país, es la relación entre el número de alumnos en secundaria y el número de alumnos en primaria. Como se observa en el Gráfico 13, entre 1903 y 1925, ésta proporción fue en promedio inferior al 10%, lo que sugiere que ni siquiera el 10% de la población matriculada en primaria continuaba con la educación secundaria.

Uno de los principales problemas que se presentaban en el sistema educativo a comienzos del siglo XX era la falta de maestros idóneos en las escuelas.²⁷ No sólo el número de maestros era bajo sino que su preparación, como se verá a continuación era muy pobre. La escasez de maestros condujo a que la relación alumnos maestros en educación

²⁷ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1911 y 1919.

primaria fuera bastante alta, en promedio en la década de 1911 a 1920 esta relación fue de 64 alumnos por docente (Gráfico 14). En la siguiente década (1921-1930), se observa una mejora de este indicador al reducirse, en promedio, a 51 alumnos por maestro, esto pudo deberse al aumento en el número de maestros como consecuencia del fomento de las escuelas normales, ocurrido en la década anterior. La relación alumno-maestro observada en el país durante estos años era bastante alta para los estándares internacionales. Según Goldin (1999), en las escuelas públicas elementales de los Estados Unidos la relación alumno-maestro era de 34.4 en 1910, 33.6 en 1920 y 33.2 en 1930.



Es de señalar, que aunque existió una importante diferencia entre la educación privada y pública, por ejemplo en 1928 en la educación primaria privada había 24 alumnos por maestro mientras que en la educación pública habían de 55 (Gráfico 14); la brecha entre las zonas urbanas y rurales no era significativa. En 1928 la tasa alumnos docente en la zona urbana fue de 53 y en el área rural de 55; pero como se verá más adelante esta diferencia aumentó considerablemente en las décadas subsiguientes. De otro lado, la

calidad de la educación sí era bastante heterogénea entre los departamentos. Mientras que en 1916 Santander y Norte de Santander tenían cerca de 40 alumnos por maestro en educación primaria, Boyacá, Atlántico y Nariño tenían alrededor de 70. Este comportamiento se mantuvo hasta finales de la década de los 20 (Gráfico 15).

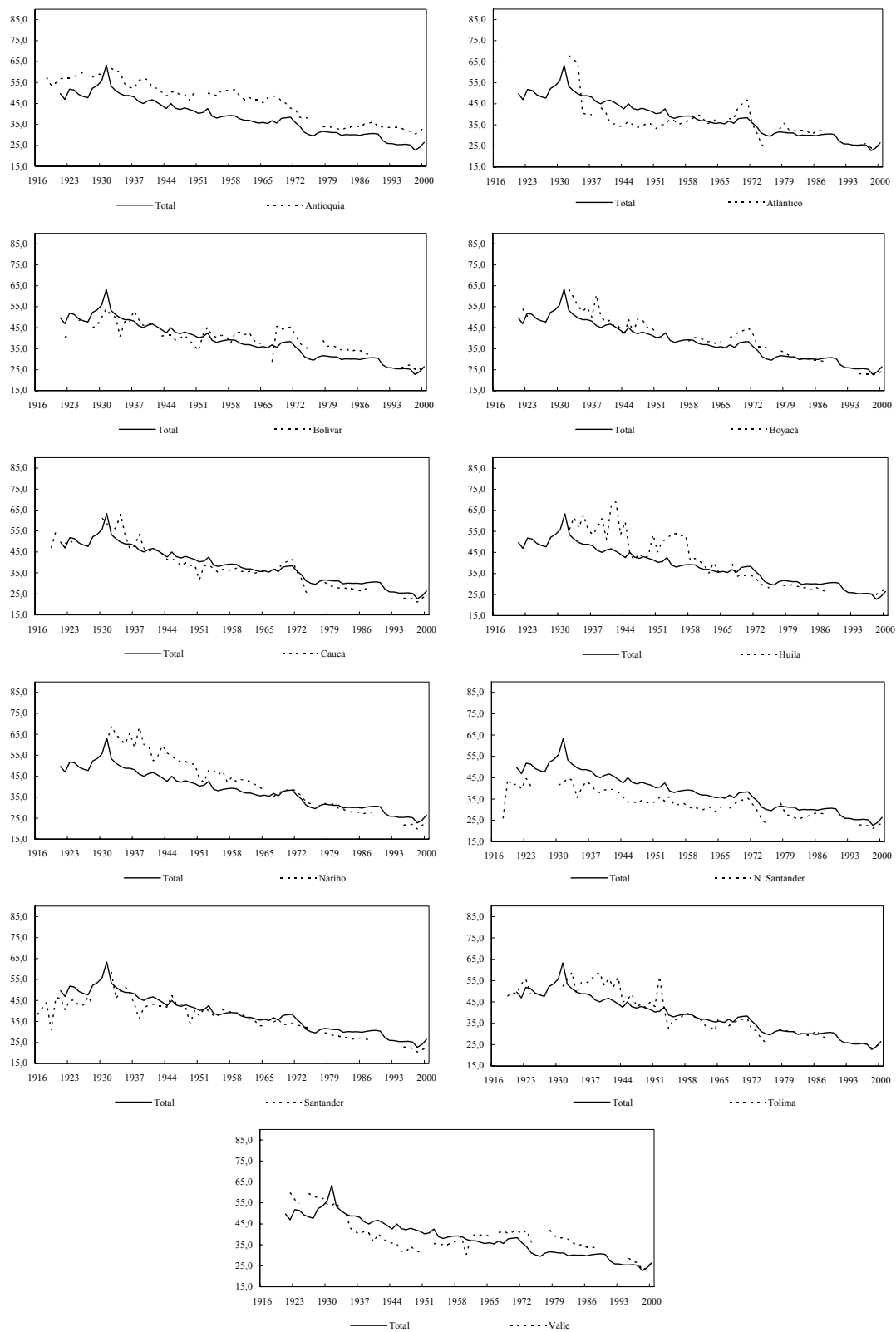
Como ya se mencionó, la preparación de los maestros era precaria, según cifras tomadas de las Memorias del Ministro de Instrucción Pública, en 1916 el número de maestros sin grado llegaba al 79%²⁸, en 1922 esta cifra fue del 73%, y para 1928 fue de 72%. De otra parte, los sueldos de los maestros eran muy bajos, lo que ocasionaba que muchos de ellos abandonaran el magisterio y se dedicaran a labores mejores remuneradas²⁹, además las diferencias entre la zona rural y la urbana eran enormes. De acuerdo con Helg (2001), mientras que un maestro en las zonas urbanas ganaban \$45 mensuales, un maestro en la zona rural ganaba \$30 mensuales; el 90% de los maestros rurales eran mujeres, de las cuales el 74% eran solteras, y el 90% no tenía ninguna formación pedagógica.

Adicionalmente, como lo señala Helg (2001), para empeorar la situación de la educación rural, el suministro del material escolar provisto por la Nación rara vez era recibido por el maestro rural, la dotación de útiles y textos solamente alcanzaba a llegar las cabeceras municipales e incluso frecuentemente no alcanza a suplir a todas las escuelas urbanas.

²⁸ Las diferencias regionales era enormes, para 1916, departamentos como Atlántico, Choco, Cauca y Valle presentaban un porcentaje de maestros sin grado superior al 80% (Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1916).

²⁹ Ver Memoria del Ministro de Instrucción Pública, 1923.

Gráfico 15
Alumnos por docente en educación primaria total por departamentos y total nacional, 1916-2000
 (Número)



Fuente: Cálculos propios basados en MEN, Anuario General de Estadística y Dane.

2. Período 1930-1950

En 1930 el liberal Enrique Olaya Herrera ganó las elecciones presidenciales, terminado así un largo período de gobiernos conservadores. En materia de política educativa su gobierno no se diferenció sustancialmente de los gobiernos predecesores.³⁰ Sin embargo, ya se empezaban a notar el deseo del gobierno por centralizar la educación, aduciendo el poco éxito que el proceso de descentralización administrativa había tenido hasta entonces.³¹

Los principales cambios en esta materia llegaron con el gobierno del presidente Alfonso López Pumarejo (1934-1938), el cual situó a la educación como una de las preocupaciones centrales de su gobierno.³² El gobierno veía al sistema de descentralización educativa como una de las principales causas del atraso de la educación en el país, al impedir la unificación de recursos para el desarrollo de la educación, debido a la autonomía patrimonial de los departamentos y municipios. Los municipios, por ejemplo, no contaban con los recursos suficientes para construir escuelas nuevas, debido a que éstos alcanzaban escasamente para la reparación de los locales ya existentes. Los municipios destinaban a la educación el 50% del impuesto predial, sin embargo en

³⁰ Como lo señala Helg (2001), la transición de la política educativa se realizó sin choque debido a que Olaya nombró únicamente conservadores entre los cinco ministros de educación que tuvo su gobierno. El caso contrario sucedió en el Ministerio de Obras Públicas. Como se señala en Pachón y Ramírez (2006) el primer ministro de obras públicas del gobierno de Olaya revisó todas las leyes que se habían decretado hasta entonces. Como consecuencia, las políticas relacionadas con la infraestructura de transporte cambiaron radicalmente.

³¹ Ver Memoria del Ministro de Educación Nacional, 1931.

³² En palabras de Lebot (1985) “En los treinta la burguesía liberal proclama la necesidad de una educación popular y se preocupa por acabar con el analfabetismo.”

muchos de los municipios este impuesto no se cobraba por la falta de catastro³³. Para ayudar a los municipios con las construcciones de los locales, el gobierno nacional creó en 1938 el Fondo de Fomento Municipal.

Uno de los objetivos del Presidente López fue incrementar los recursos orientados a la educación, en particular la primaria, para otorgarle la importancia que este sector requería.³⁴ Como se analizará más adelante, durante éste gobierno el presupuesto de la Nación y de los departamentos aumentaron de forma importante. Aunque el gobierno central empezaba a participar en gastos adjudicados a los departamentos o municipios, éstos seguían teniendo la mayor responsabilidad en la financiación de la educación.³⁵

A pesar de éste incremento de recursos no se vio reflejado en una transformación significativa, ni en cantidad ni en calidad, de la educación en el país. Estos recursos resultaron insuficientes para financiar el rezago educativo con que contaba el país. El Ministro de educación de 1936 señalaba que se requerían de 15,000 escuelas nuevas y de un mínimo de 20,000 maestros nuevos para la instrucción primaria, lo cual exigía una cantidad alta de recursos, con la que no contaba el país.³⁶

Entre las principales reformas del gobierno del Presidente López se encuentra la reforma constitucional de 1936, por la cual se buscó una mayor democratización, una mayor intervención del Estado y la secularización de éste. Como resultado, en materia de

³³ Ver Memorias del Ministro de Educación, 1936.

³⁴ Ver Memorias del Ministro de Educación Nacional, 1936 y 1937.

³⁵ Ver Helg (2001).

³⁶ El esfuerzo era enorme ya que para 1936 el país contaba con 8.314 escuelas y 12.037 maestros en instrucción primaria (Gráfico 7).

educación se garantizó la libertad de enseñanza, se permitió una secularización de la educación y se fortaleció la intervención del Estado. En particular, se decretó que la educación primaria pública debería ser gratuita y obligatoria.³⁷ La respuesta de la iglesia católica y de los conservadores no tuvo espera y se opusieron fuertemente a esta reforma. En las memorias de la época se encuentran varias alusiones a la reacción de la iglesia. Según José Joaquín Castro, Ministro de Educación en 1937, era “frecuente que algunos párrocos secunden y aún inicien el ataque o la resistencia a las medidas educacionistas del gobierno”.³⁸

Entre las otras reformas que se llevaron a cabo en este periodo se encuentra la prohibición de la discriminación de los estudiantes en los establecimientos de educación primaria, secundaria o profesional por motivo de raza, religión, clase social o ilegitimidad de nacimiento (Ley 32 de 1936). De otra parte, se decretó que los maestros de escuela primaria deberían ganar un salario mínimo de \$40 mensuales, se les garantizaba a los maestros escalafonados estabilidad laboral y progreso profesional (Ley 2 de 1937).

Respecto a la educación secundaria se impuso un *pensum* común para los colegios públicos y privados, se estableció una inspección nacional y se fundaron los primeros colegios oficiales. Sin embargo, la educación secundaria continuó siendo dirigida a las élites.³⁹

³⁷ Para un análisis de esta reforma ver Helg (2001).

³⁸ Ver Memoria del Ministro de Educación, 1937.

³⁹ Ver Helg (2001).

Posterior a estas reformas, no se presentaron cambios importantes en el sistema educativo en el país. Es de mencionar la resolución 514 de 1942, por medio de la cual se establece el examen oficial de bachillerato en el último año, con la intervención directa de la Nación, para así poder controlar la calidad de la educación secundaria.

Al finalizar los años veinte, la economía Colombia comenzó a desacelerarse. La crisis financiera mundial, iniciada en 1929, empeoró la situación económica del país, al cerrársele el acceso al mercado internacional de capitales. La disminución de las exportaciones e importaciones, y la caída de los precios internacionales del café constituyeron las causas principales de la recesión económica a comienzos de la década de los treinta.⁴⁰

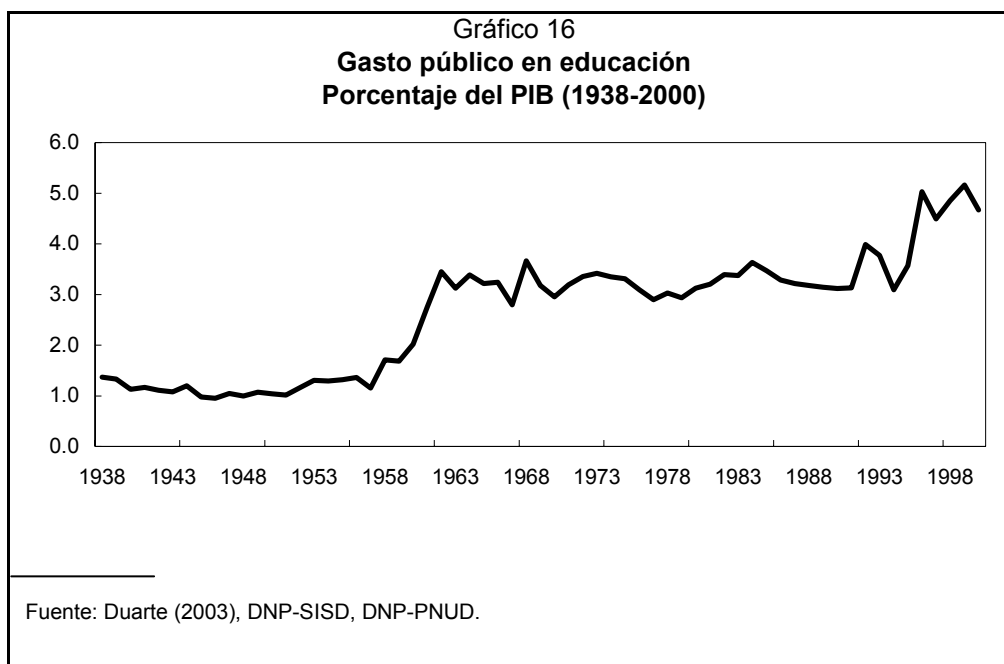
Esta recesión afectó considerablemente el presupuesto y los gastos de la Nación, lo cual se vio reflejado en la asignación de menores recursos para la educación. Como se observa en el Gráfico 6, la participación del presupuesto destinado a la educación en el presupuesto total de la Nación se redujo de 6.1% en 1928 a 2.4% en 1930. Igual ocurrió con los gastos en términos reales del Ministerio de Educación que disminuyeron 22% en 1930 y 60% en 1931 (Gráfico 3), así su participación dentro de los gastos totales de la Nación se redujo de 8.6% en 1929 a 2.7% en 1931 (Gráfico 4). Por su parte, la participación de los gastos de instrucción pública en los gastos totales de gobierno central se redujo en un 48% entre 1929 y 1930⁴¹. La disminución de recursos orientados a la

⁴⁰ Entre 1930 y 1931 las tasas de crecimiento se tornaron negativas y el nivel de precios disminuyó el 12% en 1929 y el 22% en 1930 (ver Pachón y Ramírez, 2006).

⁴¹ Ver Helg (2001).

educación llevó al cierre de las escuelas normalista y a la reducción del número de niños matriculados en primaria.

En la segunda mitad de la década de los treinta, con la recuperación de la economía y el interés del gobierno por la educación, el presupuesto y los gastos orientados al sector educativo crecieron significativamente. El presidente López realizó una reforma fiscal, que permitió aumentar los recursos para la educación. Por ejemplo, la participación del presupuesto de educación dentro del presupuesto total de la Nación fue de 8.6% en 1936. Durante 1937 y 1944, esta participación se situó en un rango comprendido entre 8.5% y 9,6%; en 1945 se redujo a 7.5% y sólo fue hasta 1950 en que nuevamente se ubicó por encima del 8% (Gráfico 6). Igual ocurrió con la participación de los gastos del Ministerio de Educación dentro de los Gastos totales de la Nación, esta participación fue de 7.4% en 1936 y entre 1937 y 1944, la participación promedio fue de 8,4%. En los años posteriores, esta relación disminuyó y se estableció en cerca del 6% (Gráfico 4).



Adicionalmente, como se aprecia en el Gráfico 16, entre 1938 y 1950 el gasto público total en educación como porcentaje del PIB, aunque permaneció bastante estable, en promedio 1.1%, se observó una ligera tendencia descendente durante dicho período. Igual sucedió con los gastos departamentales y municipales en relación con el PIB. Según la información del Cuadro 1, ésta relación pasó de 0.88% en 1938 a 0.63% en 1950. Como se verá en la siguiente sección, la estabilidad en los gastos destinados a la educación se reflejó en el poco avance logrado en esta materia durante esos años.

Es importante resaltar que entre 1938 y 1950, los gastos departamentales y municipales en educación representaron en promedio más del 60% de los gastos totales en dicho sector Cuadro 1. De esta forma, los departamentos continuaron llevando la mayor parte del financiamiento de la educación.

En general, los departamentos, entre 1930 y 1950, destinaban más del 20% de su presupuesto total a la educación pública.⁴² La mayoría de los departamentos asignaban más del 50% del total de este presupuesto a la enseñanza primaria. Algunos departamentos, como Antioquia, Boyacá, Cauca y Cundinamarca, destinaban más del 70% (Cuadro 2). No obstante, la distribución de estos recursos entre la educación primaria rural y urbana fue bastante desigual. Mientras que el área rural recibió en promedio, entre 1932 y 1936, 37% de los recursos departamentales orientados a la educación primaria, el área urbana recibió 63% de estos (Cuadro 3). Como consecuencia,

⁴² Por su parte, los municipios asignaban una proporción menor de su presupuesto a la educación pública que los departamentos. En 1935, esta cifra fue en promedio cercana al 9% (Calculado con datos del Anuario General de Estadística, 1935).

Cuadro 3

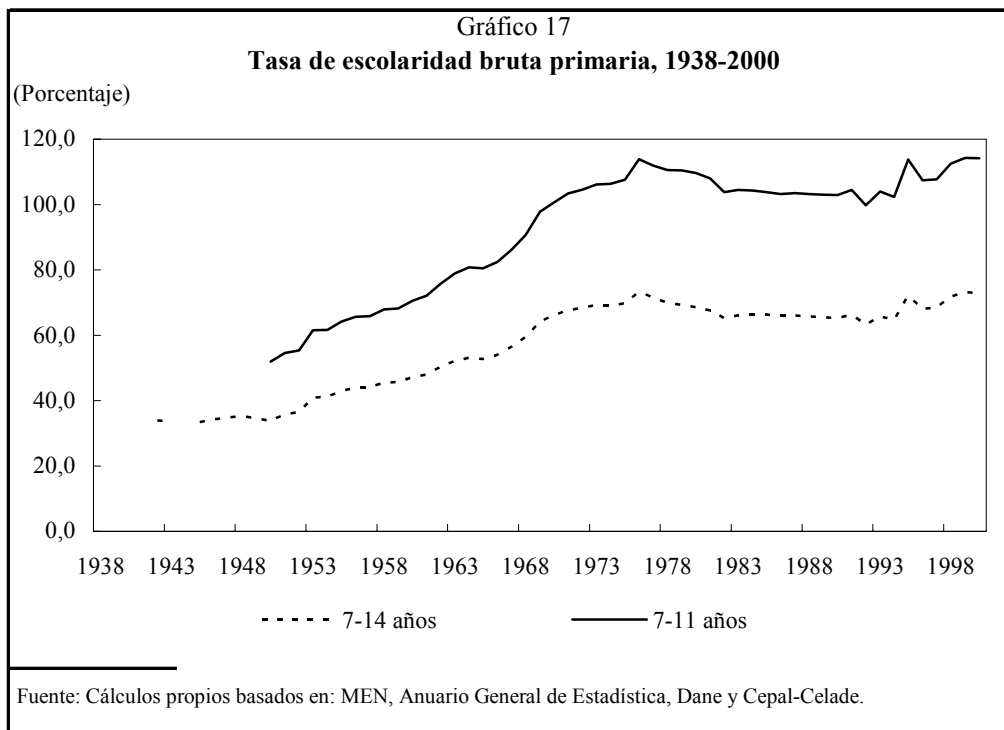
Porcentaje del presupuesto en educación primaria en el total del presupuesto departamental rural y urbano

Año	Antioquia		Atlántico		Bolívar		Boyacá		Cauca		Cundinamarca		Magdalena		Nariño		Valle	
	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano
1932	31,58	68,42	30,51	69,49			30,54	69,46			36,75	63,25	39,85	60,15	27,57	72,43	32,46	67,54
1933	32,42	67,58	31,27	68,73	49,50	50,50	23,21	76,79	44,25	55,75	37,57	62,43	46,48	53,52	29,82	70,18	35,25	64,75
1934	36,38	63,62	30,92	69,08	41,28	58,72	28,09	71,91	44,89	55,11	37,95	62,05	36,46	63,54	34,16	65,84	49,92	50,08
1935	33,95	66,05	29,31	70,69	43,10	56,90	24,53	75,47	44,18	55,82	34,30	65,70	48,98	51,02	32,82	67,18	35,96	54,80
1936	32,21	67,79	28,92	71,08	42,40	57,60	32,14	67,86	43,68	56,32	33,99	66,01	48,66	51,34	31,99	68,01	38,57	53,66
Promedio	33,31	66,69	30,19	69,81	44,07	55,93	27,70	72,30	44,25	55,75	36,11	63,89	44,08	55,92	31,27	68,73	38,43	58,17

Fuente: Memorias del Ministro de Instrucción Pública y Anuario General de Estadística, varios años.

la calidad de la educación en la zona rural fue bastante inferior a la de la zona urbana, como ya se ha mencionado.

Durante este período no se presentaron crecimientos ni cambios de tendencias importantes en las variables educativas en el país. Como se analizará más adelante, las transformaciones educativas en Colombia empezaron a ocurrir en la década de los cincuenta, en la cuál se presentó un rápido y sostenido crecimiento económico y un cambio significativo en la estructura económica y demográfica del país.



Entre 1930 y 1950, el crecimiento anual promedio de los alumnos matriculados en educación primaria fue del 2.3%, cifra similar al crecimiento promedio de la población. Es importante señalar que la educación primaria privada creció a una tasa promedio de 6.3%, sin embargo ésta seguía representando una fracción muy baja (6.5% en promedio) de la educación primaria total (Gráfico 5). La tasa de crecimiento promedio de la

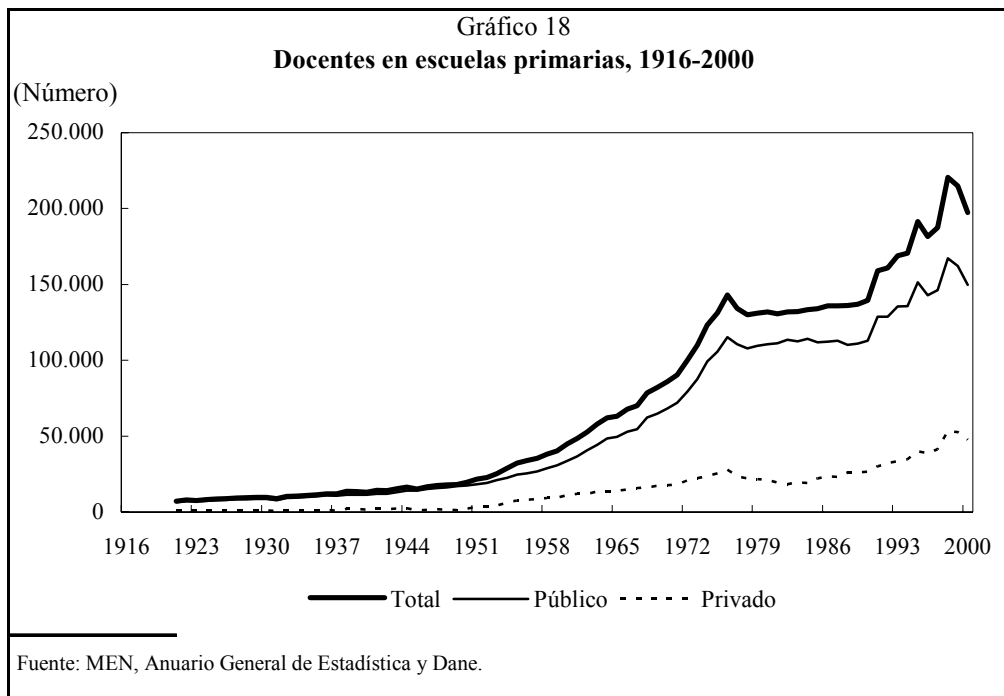
matricula en la zona urbana (2.4%) fue ligeramente superior a la rural (2.2%).⁴³ En general, las principales variaciones ocurrieron entre 1931 y 1932, en donde la matricula disminuyó como consecuencia de la recesión en que se encontraba el país, que produjo una disminución de los gastos destinados al sector educativo.

Los pocos avances observados en las matriculas en la enseñanza primaria llevó a que entre 1938 y 1950 la tasa de escolaridad bruta (TEB) en primaria permaneciera constante. Como lo muestra el Gráfico 17, la TEB en promedio solamente fue del 34% en dicho periodo. Este porcentaje tan baja, claramente refleja el rezago educativo que exhibía el país. Igualmente, la relación entre el número de alumnos matriculados en primaria y la población total no presentó cambios en este período y se ubicó, en promedio, en 7% (Gráfico 8). Como mencionamos anteriormente, esta relación es considerablemente menor a la registrada por otros países, incluso los latinoamericanos. Como lo muestra el Gráfico 2, en 1950 Colombia presentaba una de las relaciones alumnos en primaria y población más bajas del continente, 7.2%; mientras que Argentina, Chile y Costa Rica habían logrado alcanzar tasas superiores al 13% y Ecuador y México superiores al 10%.

Aunque las diferencias regionales disminuyeron un poco en estos años, éstas eran aún significativas. Por ejemplo, en 1950 la relación alumnos matriculados en primaria dentro de la población total fue en Antioquia del 10.5%, en el Huila de 9%, en el Valle y Boyacá de 7.7%, en Nariño de 7,5% mientras que Atlántico y Bolivar presentaron tasas inferiores al 6.5%. Los mayores avances en esta materia lo consiguieron Boyacá y Huila (Gráfico 9).

⁴³ Ver Memorias del Ministro de Educación, varios números.

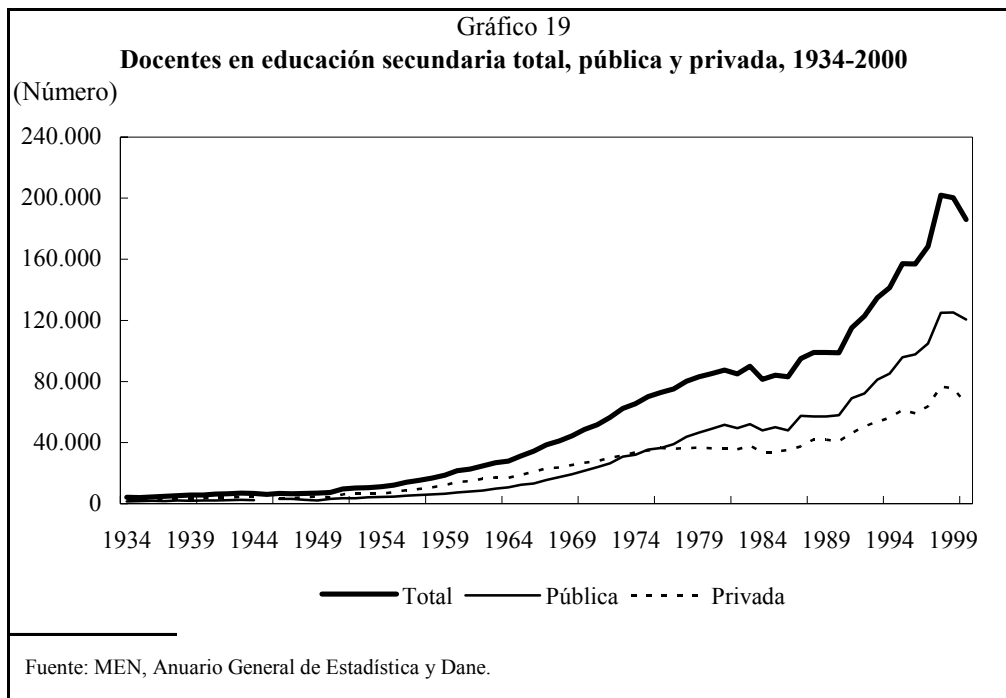
Por su parte, dada la evolución del número de matrículas no es sorprendente que el número de escuelas solamente hubiera crecido al 2.3% en promedio. A pesar de un mayor incremento de las matriculas en la enseñanza privada, los establecimientos privados crecieron a una tasa de 1.5% anual, inferior a la tasa de crecimiento nacional (Gráfico 7).



En lo que sí se observó un avance fue en el número de maestros, los cuales crecieron en este periodo a una tasa anual promedio de 3.6%, los mayores crecimientos se observaron en la educación privada, en donde el número de docentes aumentó en promedio 8.6% (Gráfico 18). Sin embargo, como se discutirá más adelante este aumento en el número de maestros no significó una mejora en la calidad de la educación, la mayoría de éstos no se encontraban graduados.

En contraste, respecto a la educación secundaria, que se encontraba aún más rezagada, se observaron en este periodo mayores avances. Entre 1935 y 1950, los alumnos matriculados crecieron a una tasa promedio anual de 4.7%, siendo en los establecimientos

públicos donde más aumentó, 6.8%, (Gráfico 10). La enseñanza privada continuaba teniendo la mayor participación dentro de la enseñanza secundaria total, en promedio su participación en estos años fue del 60%. Sin embargo, la relación entre alumnos matriculados en secundaria y la población total no superaba a finales de la primera mitad del siglo XX el 1% (Gráfico 12). Como se analizará en las siguientes secciones, al igual que la educación primaria, los mayores logros en este nivel de educación sólo se empiezan a obtener a mediados de la década de los cincuenta. Otro indicador que resulta bastante preocupante es la relación alumnos en educación secundaria como porcentaje de la primaria, el cual no superaba el 10% en 1950. Es decir, solamente el 10% de los alumnos que terminaban primaria proseguían con la educación secundaria (Gráfico 13).



En cuanto al crecimiento del número de establecimientos, éste no superó el 2% en éste periodo. De forma similar, el crecimiento del personal docente fue también modesto al situarse en promedio en el 4% (Gráficos 18 y 19). Como se ya se mencionó, la formación de los maestros se vio fuertemente afectada por la reducción del presupuesto destinado a

la educación ocurrida en los primeros años de la década de los treinta, que condujo al cierre de las escuelas normales que eran financiadas con dineros de la Nación.

Por su parte, en cuanto a la tasa de analfabetismo sí se realizaron importantes logros al reducirla de 66% en 1900 a 38% en 1950, sin embargo aún se encontraba por encima del promedio de América Latina. Para dicho año, Argentina había logrado disminuir su tasa de analfabetismo al 12%, Uruguay al 14% y Chile al 21% (Gráfico 1).

Durante este período la relación alumno-maestro en educación primaria disminuyó de 54 en 1930 a 41 en 1950 (Gráfico 14), el mayor logro se presentó en la educación pública que pasó de 57 alumnos por docente en 1930 a 43 en 1950, para la enseñanza privada esta relación se mantuvo casi constante; en promedio 27 alumnos por profesor⁴⁴. Por otra parte, la brecha entre la educación rural y la urbana se amplió considerablemente. Mientras que en 1930 ésta proporción fue de 52 en la zona urbana y de 55 en la rural, en 1950 fue de 38 y 46, respectivamente. Lo que evidencia las importantes diferencias en la calidad entre la educación rural y urbana. Por su parte, a finales de la primera mitad del siglo XX, la calidad de la educación de los departamentos aunque continuaba siendo disímil se había reducido la brecha entre ellos. Los departamentos que presentaron los mejores logros en esta materia fueron Atlántico, Valle, y Cauca (Gráfico 15).

⁴⁴ De acuerdo con Goldin (1999), en 1950 la relación alumno-profesor en la escuela elemental era de 32,9% en las escuelas públicas y de 35% en las privadas.

Cuadro 4

Preparación de los docentes en establecimientos en primaria (Porcentaje de docentes no graduados)

Año	Primaria total	Educación primaria oficial			Educación primaria privada		
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1916		78,63					
...							
1922		73,00					
...							
1931		70,57	52,1	90,0			
1932		70,46	50,9	90,4			
1933		70,23	51,0	90,9			
1934		72,29	50,8	94,3			
1935		72,74	53,6	90,7			
1936		74,45	54,0	92,7			
...							
1940	67,78	71,38	54,8	86,8	43,8	40,1	91,7
1941	62,18	66,90	49,8	83,5	36,6	33,7	81,8
1942	61,01	64,20	48,3	80,3	43,3	39,7	94,4
1943	62,98	66,29	49,6	82,3	43,6	41,3	95,8
1944	63,21	66,11	48,7	82,3	46,5	44,4	95,8
1945	63,61	64,98	49,2	80,3	44,4	42,3	
1946	62,93	65,16	47,8	82,0	39,6	40,6	
1947	64,53	67,13	47,7	87,3	42,7	44,0	
1948	62,88	65,42	48,4	81,5	37,7	38,2	
1949	64,86	66,32	50,1	82,0	44,5	45,4	
1950	63,54	66,46	50,7	81,9	38,7	37,6	88,6

Fuente: 1916-1930: Anuario General de Estadística y Memorias del Ministro de Instrucción Pública, 1940-1967: Icolpe (1971): "Personal docente del nivel primario: series estadísticas básicas, Colombia"

A pesar de los progresos conseguidos en la reducción de este indicador, la calidad de la educación en el país seguía siendo deplorable. Como se observa en el Cuadro 4, la preparación de los maestros continuaba siendo muy baja.⁴⁵ En 1950, el 64% de los profesores de las escuelas primarias no tenían ningún grado. La situación era más grave en la educación pública que en la privada, la población docente sin grado en 1950 llegaba al 66% en la educación pública y a 39% en la privada. Sin embargo, la situación se torna más dramática si se observan las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. De hecho, el porcentaje de maestros de enseñanza primaria oficial en la zona rural que no tenían

⁴⁵ Como lo señala el Ministro de Educación en 1936, el nombramiento de maestros dependía principalmente de consideraciones políticas y personales y no de la preparación de los mismos.

grado llegaba al 82%, mientras que éste porcentaje para la zona urbana era de 51%. La situación de la educación privada rural no era mejor, el porcentaje de profesores que no estaban graduados era cercano al 90% mientras que en la educación privada urbana era de 38%. Estas cifras confirman de nuevo la gran deficiencia de la educación primaria que existía en las zonas rurales del país.⁴⁶

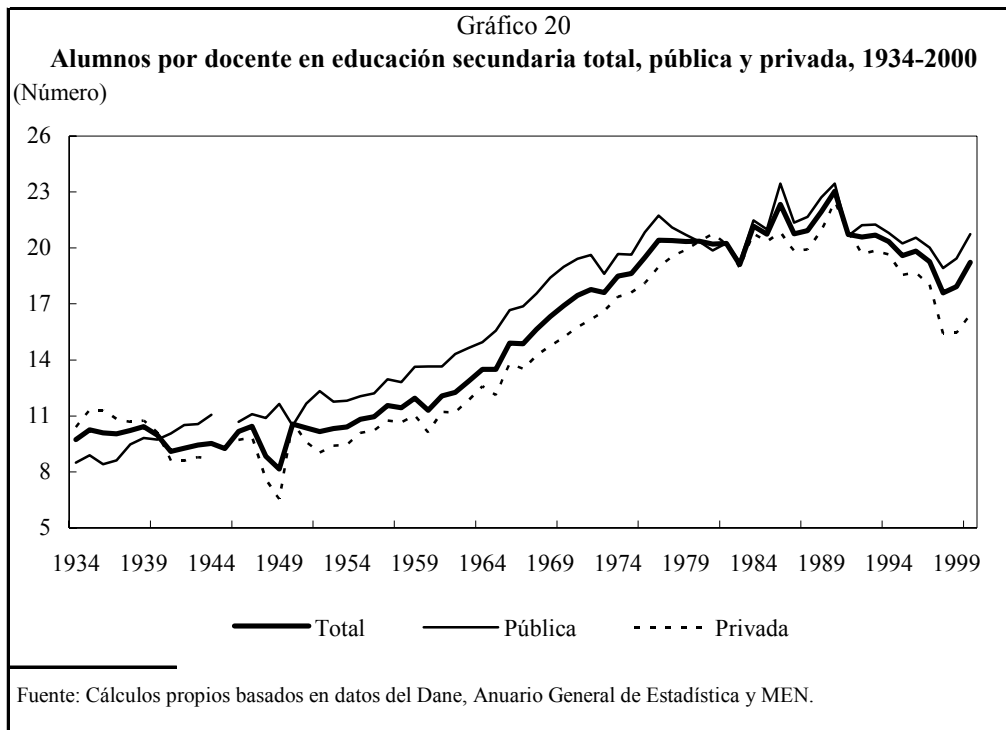
Los sueldos que recibían los maestros eran muy bajo relativamente. Mientras un profesor en la zona urbana ganaba a comienzo de los años treinta \$45 mensuales, un empleado de los ferrocarriles ganaba en promedio \$82.⁴⁷ De otra parte, los sueldos de los maestros se vieron gravemente afectados por la recesión económica. De acuerdo con las Memorias del Ministro de Educación Nacional de 1931, los sueldos de los maestros se redujeron significativamente, llegando a “sueldos de emergencia” como él los llamó. El problema era aún más grave debido a que estos sueldos no se pagaban con puntualidad, perjudicando considerablemente a los maestros. Como no existía un escalafón nacional, con anterioridad a 1937, las diferencias salariales entre las regiones eran preocupantes, mientras que en 1936 un maestro en Antioquia, Caldas o Cundinamarca podía ganar \$60 mensuales, en Nariño solamente se les podía pagar la mitad, de hecho habían maestras de escuela rurales que recibían escasamente \$18 mensuales.⁴⁸

⁴⁶ Adicionalmente, como lo señala el Ministro de Educación de 1939, la asistencia a las escuelas rurales es muy irregular debido a que el niño campesino tenía que caminar largos trayectos para llegar a la escuela. Por otra parte, en épocas de recolección de cosechas los niños tenían que ayudar a sus padres en esta labor. A estos factores se le debe sumar el hecho que las escuelas eran alternadas por género.

⁴⁷ Ver Pachón y Ramírez (2006).

⁴⁸ Ver Memoria del Ministro de Educación, 1936.

En cuanto a la educación secundaria, tanto pública como privada, la relación alumno docente entre 1930 y 1950 permaneció constante, situándose en un nivel promedio de 10 alumnos por profesor (Gráfico 20). De forma similar, la relación alumno escuela se mantuvo relativamente estable hasta 1946, año en el cual aumentó, debido en parte a la disminución en el número de establecimientos que mencionamos anteriormente.



3. Período 1951-1976

Al inicio de la segunda mitad del siglo XX se produjo el despegue de la expansión educativa en Colombia. Desde 1950 y hasta mediados de los setenta los indicadores de la educación sufrieron una mejora nunca antes vista. El crecimiento de los alumnos matriculados tanto en primaria como en secundaria fue muy superior al crecimiento de la

población durante el período. Tanto en primaria como en secundaria, los crecimientos anuales promedio observados en la década de los 50 y los 60 fueron los más altos del siglo, sólo con excepción de los observados a principios de siglo en primaria. En matrícula primaria, los crecimientos promedio anuales para estas dos décadas fueron de 7.7% y 6.9%, respectivamente y en matrícula secundaria de 12.4% y 13% (Cuadros 5 y 6). El país mejoró significativamente la relación alumnos en primaria a población total al pasar de 7.2% en 1950 a 17.0% en 1976 (Gráfico 8).

Cuadro 5
Evolución por décadas de la educación primaria en Colombia - Total nacional

Período	Alumnos		Establecimientos		Docentes	
	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio
1903-1910	194.811	12,8	3.126	12,5		
1911-1920	320.520	5,4	5.078	4,4	5.417	
1921-1930	438.856	4,1	6.828	3,0	8.646	3,3
1931-1940	575.118	1,2	8.499	1,7	11.627	3,4
1941-1950	716.266	3,0	10.919	2,9	16.511	4,2
1951-1960	1.266.611	7,7	15.922	5,0	32.309	8,8
1961-1970	2.450.884	6,9	24.073	3,4	66.917	6,8
1971-1980	3.934.603	2,3	31.356	2,2	122.468	4,5
1981-1990	4.079.153	0,4	36.433	1,5	134.592	0,6
1991-2000	4.681.813	2,2	51.760	4,4	185.272	3,8

Fuente: Cálculos propios basados en: MEN, Anuario General de Estadística y Dane.

Cuadro 6
Evolución por décadas de la educación secundaria en Colombia. Total nacional

Período	Alumnos		Establecimientos		Docentes	
	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio	Valor promedio	Crecimiento anual promedio
1903-1910	20.574	6,60	280	6,05		
1911-1920	25.632	5,68	307	3,03		
1921-1930	27.177	2,99	323	4,22		
1931-1940	49.257	5,61	648	3,02	4.871	5,16
1941-1950	63.293	4,11	733	1,28	6.677	2,78
1951-1960	154.685	12,37	1.319	10,89	13.976	11,65
1961-1970	498.332	12,95	2.759	7,54	33.960	8,49
1971-1980	1.352.712	7,82	4.091	1,38	70.220	5,83
1981-1990	1.901.860	2,80	5.523	5,74	90.255	1,67
1991-2000	3.074.631	4,67	10.126	6,93	158.497	6,81

Fuente: Cálculos propios basados en: MEN, Anuario General de Estadística y Dane.

La mejora en los indicadores educativos se ajusto a una serie de cambios políticos, demográficos y de estructura económica que vivió el país durante estos años. En términos políticos, la primera etapa de esta expansión en los indicadores se dio a pesar de la violencia política que vivió el país entre 1946 y 1957. El enfrentamiento entre conservadores y liberales y los dramáticos resultados en términos de pérdidas de vidas humanas y destrucción física no detuvieron la expansión en la educación y por el contrario dieron elementos a las clases dirigentes para destacar la importancia de educación. Es ilustrativa la posición de Alberto Lleras Camargo en 1954 quien identifica la falta de educación tanto de las clases menos favorecidas como de las clases dirigentes como una de las causas de La Violencia:

“La insurgencia de presiones brutales, la crueldad que caracterizó a esta época reciente de nuestra historia, no habría prendido tan fragosamente sobre una nación educada, sobre un país civilizado[...] La insensibilidad que se apoderó de buena parte de las antiguas clases dirigentes ante la tremenda gravedad de la violencia es también otro síntoma de la defectuosa educación, aún en las mas altas jerarquías de la inteligencia. Fallaron los sistemas educativos complementarios, fallaron el hogar y la educación moral y religiosa de Colombia. Ése es un hecho histórico.” (Alberto Lleras Camargo en el Tiempo, citado por Helg (1989)).

Así mismo, los cambios demográficos que vivió el país desde el inicio de los cincuenta hasta mediados de los setenta alimentaron esta mejora en los indicadores educativos. Estos fueron años de muy alto crecimiento poblacional, con tasas cercanas al 3% promedio anual, como consecuencia de una tasa de fecundidad alta y la disminución de las tasa de mortalidad, que se había iniciado desde la década de los treinta pero que se intensifica a comienzos de los años cincuenta. Flórez (2000) lo cataloga como un período de explosión demográfica y hace énfasis en que esta tasa promedio era dos o tres veces más alta que la europea durante la transición pero más baja que la observada en África

durante el mismo período. Este punto se ve reforzado por cambio en la estructura por edad de la población que muestra un aumento en la población de menores de 15 años en este período, que en 1964 representaba el 45.3% frente al 40.6% de 1905.

Los indicadores de educación de este periodo se vieron afectados también por la dinámica del proceso de urbanización en Colombia que tuvo su punto más alto en la década de los cincuenta y principios de los sesenta. El grado de urbanización se incrementa entre 1951 y 1964, al pasar de 39% a 52% y la tasa de urbanización de 19.5 por mil en 1951 a 26.1 por mil en 1964 (Flórez, 2000). Un aumento significativo en la migración rural urbana durante este período que respondía, entre otros factores, a la mejora en las condiciones en los centros urbanos contribuyó al incremento de la urbanización.

El avance en los indicadores educativos responde al mayor esfuerzo fiscal que fue posible dedicar a la educación durante estos años gracias a las condiciones favorables de la economía. El gasto público en educación como porcentaje del PIB crece de forma importante desde mediados de los años 50, al pasar de niveles alrededor del 1% al 3% en los años sesenta y setenta (Gráfico 16). Esfuerzos legislativos le dieron impulso al gasto en de los municipios y departamentos en educación al obligarlos a finales de los años cincuenta a asignar un porcentaje fijo de sus ingresos con este fin. En términos de presupuesto para la educación el mismo se incremento como porcentaje del presupuesto total al pasar del 8.6% en 1950 al 19.4% en 1976 (Gráfico 6). El gasto del Ministerio de

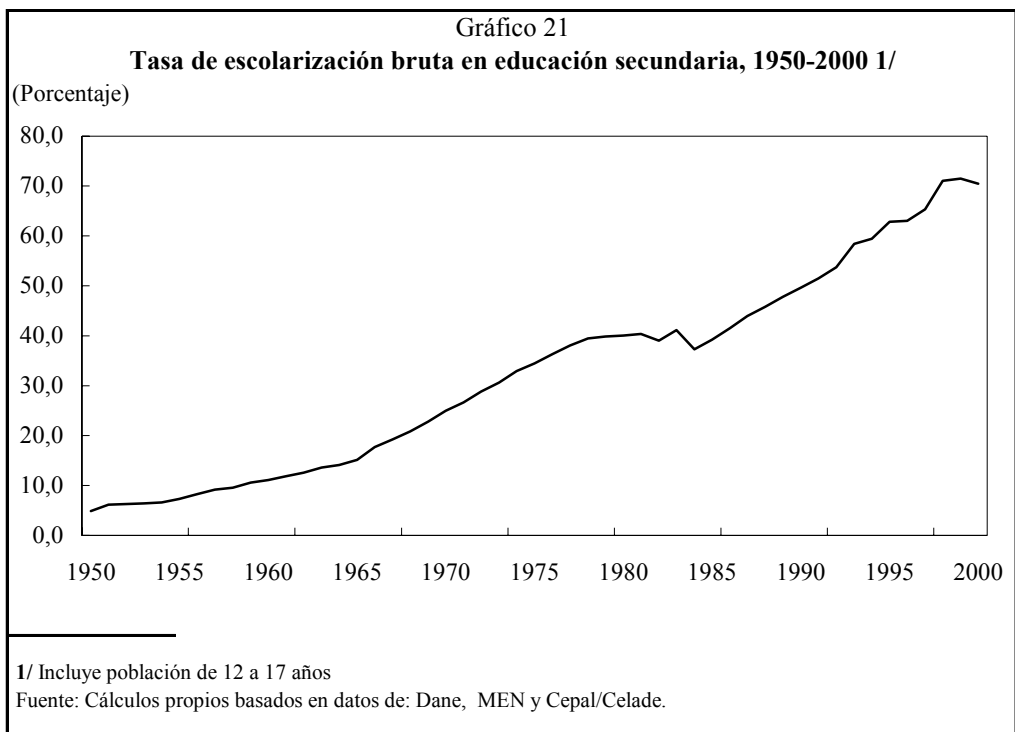
Educación Nacional como porcentaje del gasto total de la Nación se incremento del 6.7% en 1950 al 19.8% en 1976 (Gráfico 4).

La estructura económica colombiana sufrió cambios importantes durante este período al ganar preponderancia actividades industriales, de comunicaciones y servicios frente a las agrícolas. El estímulo a las actividades industriales se sustentó en un amplio programa de sustitución de importaciones. Esto, en conjunción con el aumento de la migración rural urbana, disminuyó la población rural dedicada a las actividades agrícolas y modificó las necesidades educativas de la población. Sin embargo, el país seguía siendo rural con una participación superior al 50% del sector agropecuario en el PIB y la mejora en la educación para la población rural una prioridad.

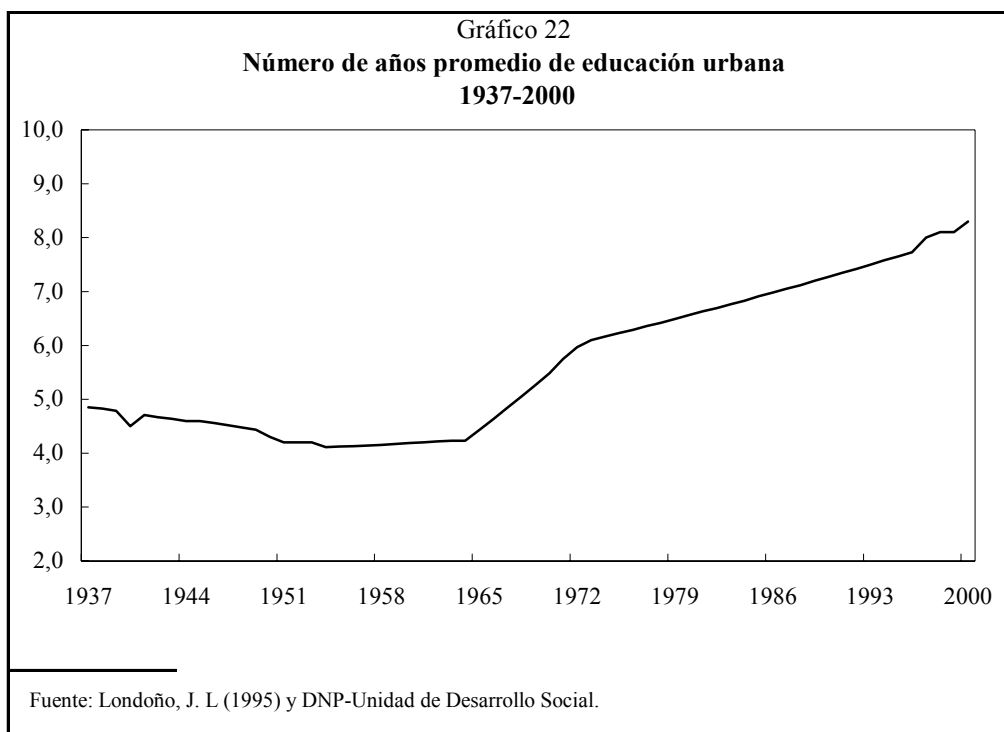
Este avance en los indicadores educativos se dio sobre la base de un país que entraba a la segunda mitad de siglo XX con retrasos considerables en materia educativa. En 1950, el país presentaba un elevado nivel de analfabetismo y una baja relación entre alumnos matriculados en primaria y población, como lo mencionamos anteriormente. Los progresos en el número de alumnos matriculados se dieron tanto en primaria como en secundaria. Durante este período los alumnos matriculados en primaria aumentaron de 808.494 en 1950 a 4.223.959 en 1976 y en secundaria aumentaron de 77.311 a 1.418.091 en el mismo período (Gráficos 5 y 10). El aumento en el número de alumnos matriculados en primaria se dio proporcionalmente tanto en los establecimientos públicos como en los privados de tal forma que a la oferta de cupos de los establecimientos oficiales se mantuvo en niveles cercanos al 85% de la matrícula total durante todo el

período. En secundaria, por el contrario, la matrícula en establecimiento públicos aumento más que proporcionalmente y paso de ofrecer el 42% de la matrícula total en 1950 al 53% en 1976. Esto último responde tanto a una la política activa de los gobiernos del Frente Nacional multiplicar los establecimientos públicos de educación secundaria como a la intensificación del uso de la doble jornada en los establecimientos oficiales.

El aumento en el número de establecimientos también es ilustrativo del despegue de los indicadores educativos del período a pesar de aumentar a un ritmo menor que la matrícula. En educación primaria, los establecimientos se duplicaron durante el período mientras que los alumnos matriculados se quintuplicaron, comportamiento consistente con un aumento en la razón alumnos por escuela durante el período (Gráfico 5 y 7). Por su parte en secundaria los establecimientos aumentaron considerablemente y, consistentemente con el comportamiento en las matrículas, fueron ganando participación los establecimientos públicos frente a los privados (Gráfico 11). En 1976, los establecimientos públicos representaban el 45% del total frente al 34% en 1950.



El número de docentes tanto en escuela primaria como secundaria crece considerablemente en el período (Gráfico 18 y 19). Sin embargo, el comportamiento de la matrícula y el número de docentes genera caídas paulatinas en la relación alumnos-maestro para la educación primaria pero aumentos en el mismo para la educación secundaria. La relación alumno-maestro en educación primaria disminuyó de 40 en 1951 a 30 en 1976 donde la mayor mejora la presentó la educación pública que paso de 43 alumnos por maestro en 1951 a 31 en 1976 mientras la relación en la educación privada se mantuvo en un promedio de 24 alumnos por maestro (Gráfico 14). En educación secundaria, esta relación aumenta de los niveles muy bajos de inicios de los cincuenta gracias a la mejora la cobertura de este tipo de educación durante el período. La relación alumno docente entre 1951 y 1976 aumenta de 10.4 a 19.5 (Gráfico 20).



El avance en la cobertura bruta en primaria es indicativo de este despegue en la educación colombiana. Es en 1970 que Colombia logra una tasa de escolaridad bruta (TEB) en primaria del 100% para niños entre 7 y 11 años cuando en 1951 la cifra era del 54.5% (Gráfico 17).⁴⁹ A pesar de las deficiencias que este indicador tiene por los fenómenos de extraedad su mejora substancial es indicativa. Por su parte, la tasa de escolaridad bruta para educación secundaria sigue siendo muy baja a pesar de su mejora significativa durante el período, la TEB subió del 6.2% en 1951 al 36.3% en 1976 (Gráfico 21). El nivel de educación promedio de la fuerza laboral urbana aumentó de 4.2 años en 1951 a 6.3 años en 1976 (Gráfico 22). Sin embargo, la eficiencia de la educación primaria continua siendo muy baja al retener en promedio durante los años setenta sólo el 27% de los alumnos que ingresan y tener tasas de repitencia promedio del 17% (MEN, 1986).

⁴⁹ Por su parte, la tasa de escolaridad bruta en primaria para niños entre 7 y 14 años se eleva de 35.8% en 1951 a 73.3% en 1976 (Gráfico 17).

En términos regionales las diferencias siguen siendo elevadas. Departamentos como Atlántico, Bolívar, Cauca y Nariño seguían presentando una relación de alumnos matriculados en primaria a población total por debajo de los indicadores nacionales (Gráfico 9).

Estos avances en los indicadores educativos del período no fueron suficientes para reubicar a Colombia en el contexto latinoamericano ya que este fue un fenómeno que se dio paralelamente en otros países latinoamericanos. En los setenta, Colombia presentaba una tasa de analfabetismo del 22%, cifra superior a las de Argentina que había logrado reducirla a 7% y Chile y Costa Rica a 11.8% (Gráfico 1).⁵⁰ Respecto a la relación alumnos de primaria a población total, la situación colombiana en el contexto latinoamericano mejoró marginalmente, acortándose las diferencias y sobrepasando a países como Brasil y Argentina (Gráfico 2).

Los pobres indicadores educativos del país a comienzos de los años cincuenta así como los cambios políticos, demográficos y en la estructura económica que se dieron durante estos años propiciaron una mayor conciencia sobre los problemas educativos del país y la necesidad de superarlos que se vio reflejada en la organización de varias misiones extranjeras para evaluar las condiciones sociales del país y proponer estrategias de acción. Son las misiones dirigidas por el profesor Currie y el padre Leuret en los años cincuenta y la misión de la Organización Internacional del Trabajo a finales de los años sesenta un importante referente a la hora de evaluar y planear el sector educativo

⁵⁰ Estos altos niveles de analfabetismo a pesar de los esfuerzos de alfabetización que se realizan durante los años cincuenta. En 1958 se crea la Sección de Alfabetización dentro del Ministerio de Educación Nacional y se inicia una campaña basada en la enseñanza directa en escuelas nocturnas.

colombiano durante estos años. Como lo señala Helg (1989) las misiones garantizaban un análisis independiente alejado de las tensiones partidistas de la época. Estas misiones destacaban los graves problemas que aquejaban al sector educativo al iniciar la segunda mitad del siglo en términos de baja cobertura, calidad y eficiencia interna, pobres condiciones materiales y baja capacitación de los maestros, así como las graves desigualdades entre los sectores urbano y rural. Los planeación hacia énfasis en la necesidad de dar prioridad a las condiciones de la educación primaria y en particular, en la necesidad de fortalecer la educación rural.

Con los informes de las misiones extranjeras, en particular el informe Le Bret, se inicia en Colombia la era de la planeación del sector educativo. En los años cincuenta se crea la Oficina Sectorial Planeación Educativa dentro del Ministerio de Educación que desde ese momento se encarga de los planes de desarrollo del sector educativo. Esta oficina, con el apoyo de una misión de la UNESCO, elabora el Primer Plan Quinquenal de Educación Integral. Este plan hizo énfasis en la unificación de la escuela primaria cinco años tanto en el área urbana como rural y en la división de la secundaria en dos ciclos uno orientado a carreras prácticas y técnicas y el otro a la universidad y escuelas normales.⁵¹

Los esfuerzos en planeación realizados en Colombia durante la década de los cincuenta convirtieron al país en un abanderado de la planeación integral de la educación en diversos foros internacionales (Moreno (1982)). Colombia en estos años lideraba los foros internacionales en donde se compartían preocupaciones similares del sector educativo con otros países, especialmente los latinoamericanos. En una reunión en

⁵¹ Ver Memoria del Ministro de Educación, 1986.

Uruguay a finales de los años cincuenta se firma la “Carta de Punta del Este” donde el propósito común es eliminar el analfabetismo y asegurar el acceso a la educación primaria a todos los niños en edad escolar (MEN (1986)).

Es pues en los años cincuenta cuando comenzó a estudiarse el planteamiento integral de la educación. Hasta este momento, el desarrollo de las instituciones y políticas educativas respondió históricamente a la necesidad de llenar con urgencia los requerimientos del desarrollo más que a una directriz definida. Los esfuerzos de planeación se hacen una necesidad desde este momento y de esta forma se intenta darle forma al desarrollo del sector educativo basado en los diagnósticos y necesidades de la población. Sin embargo, es importante resaltar que estos esfuerzos a través de los años muchas veces repiten los diagnósticos básicos dando muestra de que a pesar de los avances la labor por hacer era inmensa.

En este período la preocupación de la planeación hace énfasis en la capacidad cuantitativa del sistema educativo para atender la totalidad de la creciente demanda y, en particular, la capacidad de absorber la población en edad de recibir educación primaria tanto de los sectores urbanos como rurales de tal forma que la educación primaria sea universal. Con este énfasis el Plan de Desarrollo Económico y Social 1961-1964 propone un amplio plan de construcciones escolares al identificar su reducido número como una de las causas de la baja escolaridad. Así mismo, en términos de la pertinencia de la educación, la creación en 1969 de los Institutos Nacionales de Enseñanza Media Diversificada (INEM) intenta promover la diversificación y modernización de la

enseñanza media y favorecer a las clases menos favorecidas.⁵² En cuanto a la educación rural, en 1963 se suprime la discriminación legal entre educación urbana y rural y se regresa a la primaria unificada con cinco años de estudio de inicios de los años treinta.

Por el lado de los docentes, el diagnóstico de la planeación hace énfasis en la baja capacitación de los mismos para enseñar tanto en primaria como en secundaria. Durante el período se generan varios proyectos para la formación y capacitación de los mismos. De tal forma que el porcentaje de maestros de primaria que no tenían grado disminuyó del 64% en 1950 al 40.6% en 1967 (MEN (1986)).

Los ejercicios de planeación y diagnóstico fueron el eje de muchas de las reformas educativas de los distintos gobiernos del Frente Nacional a partir de 1958. En términos de financiación el Plebiscito de 1958 estableció un aumento del gasto del gobierno central en educación en un mínimo del 10% del presupuesto central. En 1960, la Ley 111 de 1960 nacionalizó el gasto en educación dejando la totalidad del costo de los servicios personales en educación primaria pública en cabeza de la Nación mientras la administración de los docentes continuaba a cargo de los entes territoriales.⁵³ A partir de esta fecha comienza a desarrollarse un complejo sistema de transferencias presupuestales entre la nación, los departamentos y municipios para la financiación de la educación oficial. Con esta nacionalización de los gastos se intensifica el continuo divorcio entre las competencias y la financiación de los recursos de la educación.

⁵² Ver Memorias del Ministro de educación 1968-1969.

⁵³ En 1940, Jorge Eliécer Gaitán como ministro de educación hace un primer intento de nacionalización de la escuela primaria, como respuesta a las graves deficiencias en administración y competencias existentes entre el gobierno nacional y los entes territoriales pero su propuesta fue derrotada en el Congreso Nacional y Gaitán renunció a su cargo (Jaramillo (1989)).

Por otro lado, respondiendo a las dificultades que afrontaba el esquema administrativo del sector educativo, después de la Reforma Constitucional de 1968 se da un impulso a una reforma administrativa del sector educativo que permitiera mejorar el esquema imperante de centralización de la política educativa y descentralización de su administración. Este esquema de administración que caracterizó el funcionamiento y la organización del estado colombiano desde la Constitución de 1886 en el campo de la educación adolecía de problemas de competencias entre los niveles nacional, departamental y municipal. De esta forma para solucionar estos se reforma el Ministerio de Educación Nacional, se crean en las entidades territoriales entes administrativos para el manejo de recursos financieros (Fondos Educativos Regionales) y la administración del personal docente de la nación (Juntas de Escalafón Departamental).

Ante las continuas dificultades en este campo, a mediados de los setenta durante la administración López Michelsen se da un nuevo intento de reorganizar el sistema educativo intentando la descentralización administrativa de los planteles y recursos educativos, la nacionalización del gasto en educación primaria y secundaria pública y la modernización del MEN. Las reformas hacen especial énfasis en el carácter de servicio público de la educación secundaria de tal forma que permitiera un mayor fortalecimiento de la presencia estatal. En 1975, la Ley 43 promovió la mejora en los esquemas de nacionalización de la educación primaria que se habían dado en los sesenta, así como la transferencia de la financiación de la educación secundaria al gobierno central. Es esta Ley la que completó el proceso de nacionalización del gasto público iniciado en 1960. Sin embargo, las diferentes reformas tendientes a la nacionalización del gasto no lograron

resolver el divorcio entre financiación y responsabilidades entre el gobierno central y los entes territoriales. Así mismo presentaron errores de planeación en cuanto a disponibilidad de recursos y costos de las reformas y ayudaron a fomentar cierta irresponsabilidad de las entidades territoriales que adelantaron acciones desordenadas, en la contratación de maestros.⁵⁴

La expansión de la educación y el aumento en el número de docentes de los mismos permitieron que las asociaciones de educadores cobraran importancia en la década de los sesenta. Las primeras asociaciones de educadores fueron creadas desde 1934 pero sólo en los sesenta aparece la primera federación a nivel nacional. La Federación Colombiana de Educadores (Fecode) se crea oficialmente en 1962 sobre la base de sindicatos departamentales. Durante los sesenta, el magisterio gracias a numerosas huelgas que afectaron el desarrollo de la educación obtuvo alzas en salarios y mejoras en capacitación. En los setenta, la radicalización de sus posiciones sindicales y políticas genera inestabilidad en el sector y dificultan las negociaciones.

4. Período 1977 - 1986

En este período, el aumento en los indicadores educativos observado desde comienzos de la segunda mitad del siglo se estanca. La matrícula, el número de establecimientos educativos y el número de docentes en educación primaria se mantuvieron estables y hasta disminuyeron mientras que los mismos indicadores en educación secundaria

⁵⁴ Para una discusión de los efectos de las reformas ver Albán (1982), Torres y Duque (1994) y Duarte (2003).

aumentan pero a un ritmo mucho menor que el observado en las décadas anteriores. Durante estos diez años, la tasa de escolaridad bruta (TEB) en educación primaria para niños entre 7 y 11 años cae de los niveles superiores al 111% que se obtuvieron a principios de los setenta (Gráfico 17). Sin embargo para la educación secundaria la TEB aumenta de 36.3% en 1976 a 41.5% en 1986 (Gráfico 21).

El diagnóstico y las políticas propuestas en los planes de desarrollo de las administraciones López Michelsen, Turbay y Betancur resaltan el atraso del país en términos educativos y la necesidad de generar políticas activas para promover su desarrollo. La administración López Michelsen da prioridad a la universalización de la educación primaria tanto en las áreas urbanas como en las rurales y la convierte en una de las estrategias de la ofensiva social para favorecer a la población más pobre. Así mismo, esta administración considera como una de las causas para la baja escolaridad la falta de capacidad física para recibir a todos los aspirantes y plantea, tanto en educación primaria como secundaria, la construcción y dotación de establecimientos y la provisión de nuevas plazas para docentes. En educación secundaria, adicionalmente, plantea la ampliación de la capacidad mediante el aumento de jornadas adicionales y la integración de los establecimientos para optimizar el uso de la capacidad instalada y se busca darle un nuevo impulso a los INEM. En esta administración, con el fin de mejorar la preparación de la población colombiana y adecuarla a las necesidades de la época, se amplía el

concepto de educación básica, adicionándole a la primaria cuatro años de educación secundaria (Decreto 88 de 1976).⁵⁵

El diagnóstico del sector educativo que hace el gobierno del presidente Turbay cambia el enfoque hacia un mayor énfasis en las necesidades del sector en términos de calidad y no sólo de disponibilidad de recursos.⁵⁶ Esta administración le da un énfasis a la calidad de la educación primaria, y dentro de esta, a la retención de los estudiantes, particularmente en las zonas rurales donde los indicadores eran muy pobres. Para comienzos de los ochenta, mientras alrededor del 65% de la población estaba ubicada en las zonas rurales sólo el 24% de la matrícula pertenecía a esta zona.⁵⁷ En secundaria, consientes de los bajos indicadores de cobertura, se da importancia tanto a la expansión como a la diversificación de acuerdo con la vocación productiva regional (DNP (1980)).

En términos de regulación de la actividad docente, en 1979 después de largas jornadas de concertación entre los maestros y el gobierno se adoptó el Estatuto Docente mediante el Decreto 2277 de 1979. El Estatuto Docente se entendió como uno de los grandes logros de la movilización organizada de maestros por la Federación Colombiana de Educadores (Fecode) para buscar mejores salarios, estabilidad y un sistema de educación pública más organizado. El Estatuto docente constituye un sistema normativo para la administración,

⁵⁵ Las decisiones de 1976 acogen algunas de las propuestas contenidas en las reforma al sistema educativo presentada por Luis Carlos Galán al Congreso Nacional como ministro de educación del presidente Pastrana y que fue derrotada (Duarte (2003)).

⁵⁶ El análisis, que en su momento, realizan los encargados de la elaboración del Plan de Desarrollo de este gobierno (Plan de Integración Nacional 1979-1982) se beneficia de trabajos que elaboro el Departamento Nacional de Planeación sobre la evolución del sistema educativo colombiano y del gasto en educación a la finales de la década de los sesenta y la de los setenta (MEN (1996)).

⁵⁷ Ver MEN (1983).

clasificación y promoción del personal docente e incluye un escalafón docente unificado, la profesionalización el magisterio y la nivelación de salarios.

La administración Turbay, a finales de la década de los setenta, da los primeros pasos para cambiar la tendencia de centralización del sistema educativo que se había dado desde 1960 y descentraliza la capacitación y promoción de los maestros. De esta forma, en 1979, en cada departamento se establecieron Centros Experimentales Piloto para capacitar a los maestros y Juntas del Escalafón Departamentales para la administración de la promoción de los maestros públicos.

A comienzos de los ochenta, la administración Betancur también da prioridad a la reforma de aspectos del sector educativo que van más allá de la oferta de recursos educativos como la modernización, descentralización y planificación de la educación. Así mismo, la adecuación del currículo a las necesidades tanto del país como de las regiones se vuelve prioritario así como la ampliación de las oportunidades de acceso y permanencia al sector. En ese sentido con la creación del Sistema Nacional de Educación se busca aglutinar toda la educación colombiana en busca de estos objetivos comunes y regionalizar el sistema educativo. De tal forma que se reorienten los procesos desde una perspectiva vertical hacia una participativa y ascendente y se formulen los planes y programas de acuerdo con la diversidad regional y socio económica del país (MEN, 1983).

De acuerdo con los diagnósticos a la educación rural que realizaron los gobiernos durante estos diez años esta continuaba presentando graves problemas de calidad, cobertura y disponibilidad de recursos. En particular, las escuelas rurales del país ofrecían a finales de los setenta únicamente dos o tres grados educativos lo que no permitía a la población rural alcanzar al menos una educación primaria completa (Albán, 1982). Ante esta situación y después de experimentar por varios años con los modelos de escuela unitaria, en la cual un maestro atiende simultáneamente cinco grados escolares, el MEN adoptó el modelo de Escuela Nueva en 1976. Este esquema fue diseñado de tal forma que se pueda atender en una sola aula a todos los alumnos de la zona en edad escolar y garantizarles promoción flexible y escolaridad completa. Los métodos de aprendizaje en este esquema son activos e incluyen la participación de los padres de familia y la comunidad campesina. El esquema permite a los alumnos atender las tareas agrícolas sin necesidad de abandonar la educación formal. De esta forma, el sistema se estableció y amplió a varias regiones del país de tal forma que de 250 Escuelas Nuevas que existían en 1978 ya en 1982 existían 1.500 a las que asistían 60.000 niños campesinos.

La Escuela Nueva se constituyó en un esquema clave para el aumento en la cobertura y la calidad de la educación en las zonas rurales, recibió el apoyo decidido de organizaciones internacionales y fue punto de referencia de programas que se realizaron en América Latina durante los ochenta y noventa (Vélez, 2003). Es así como los esfuerzos nacionales para mejorar la educación en la zona rural son apoyados por el Banco Mundial durante el gobierno de Betancur con un ambicioso proyecto para proporcionar educación de alta calidad a los niños de las zonas rurales de Colombia. Con este proyecto, Colombia recibe

uno de los primeros préstamos del Banco Mundial en Latinoamérica para financiar educación primaria. Es durante estos años que el Banco Mundial cambia su política de educación de un énfasis en educación técnica y vocacional hacia educación primaria. Los logros del proyecto fueron adecuados en términos de mejoras en la calidad a pesar, como lo señala Duarte (1997), de algunas prácticas clientelistas en algunas regiones que sustituyeron los criterios técnicos.

En términos de financiamiento, el gasto público en educación como porcentaje del PIB siguió aumentando hasta 1984 como respuesta a los procesos de nacionalización iniciados en 1960 y a los ajustes de los salarios al personal docente que se dieron después de la promulgación del Estatuto Docente de 1979 (Gráfico 16). A partir de 1984, el gasto en educación como porcentaje del PIB comenzó a disminuir como consecuencia, entre otras cosas, de los efectos recesivos que sobre la economía colombiana generó la situación económica mundial a principios de los ochenta, los problemas fiscales que se iniciaron en el gobierno del presidente Turbay y el programa de ajuste fiscal que emprendió la administración del presidente Betancur en 1983 para frenar el gasto público y reducir el déficit fiscal. El programa de ajuste fiscal incluía explícitamente el establecimiento de un control al gasto corriente en educación pública que tuvo efectos sobre los indicadores educativos.

5. Período 1986 - 2000

A partir de 1986 la tendencia en las variables educativas cambia gracias al esfuerzo intencional de los gobiernos de la época para recuperar la dinámica de la matrícula en educación primaria, que se había perdido desde mediados de los setenta, y por fortalecer la dinámica de la matrícula secundaria. Esta evolución de las variables educativas se da en el marco del proceso de descentralización del sector educativo que se inicia formalmente en 1986 y se fortalece en el marco de la Nueva Constitución Política de Colombia en 1991.

Durante la presidencia de Virgilio Barco (1986-1990), se promueve en Colombia un proceso de descentralización de la administración pública que buscaba darle mayor autonomía política y administrativa a los entes territoriales. Dentro de este proceso en 1986 se estableció la elección popular de alcaldes y por la Ley 12 se aumentaron las transferencias del gobierno central a los municipios y las funciones de los mismos. En términos del sector educativo, la Ley 12 entrega a los municipios la labor de construir y mantener la infraestructura educativa que había estado a cargo, hasta este momento, del gobierno central a través del Instituto Colombiano de Construcciones Escolares. En 1988, la Ley 24 reestructura el Ministerio de Educación de tal forma que sea capaz de afrontar los retos de la descentralización y asignó a los municipios la función de nombrar, trasladar, remover y, en general, administrar el personal docente.⁵⁸ Esta Ley redefinió las funciones de los Fondos Educativos Regionales y las Juntas del Escalafón y entregó a los

⁵⁸ Sin embargo, según Vergara y Simpson (2001) la nueva estructura sólo empezó a funcionar después de la reforma constitucional.

departamentos la administración de los Establecimientos de Educación Nacional y las escuelas secundarias que estaban a cargo del Ministerio.

A comienzos de la década, la Nueva Constitución de 1991 da un nuevo impulso al proceso de descentralización de la administración pública y consagra a la educación como un derecho de la persona y un servicio público con función social. Por mandato constitucional la educación es obligatoria entre los 5 y los 15 años de edad, debe comprender por lo menos un año de preescolar y nueve de educación básica y es responsabilidad del Estado, la sociedad y la familia.⁵⁹

En el marco de la Nueva Constitución, la Ley 60 de 1993 definió las competencias y funciones de los tres niveles del Estado en los sectores de educación y salud y distribuyó el situado fiscal. Complementariamente, y después de un complejo proceso de negociación con el magisterio, se expide la Ley 115 de 1994 o “Ley General de Educación”. La Ley establece los principios para la dirección, administración y financiación del sistema educativo, asigna un mayor rol a los departamentos en la administración de los recursos, transfiere los Fondos Educativos Regionales a los departamentos y crea esquemas para la evaluación de la calidad de la educación. El Decreto 1860 de 1994, reglamenta la Ley en lo que tiene que ver con la el proceso pedagógico y de organización de la institución educativa. Es aquí donde se incluyen la reglamentación sobre el Proyecto Educativo Institucional, el gobierno escolar y las normas de evaluación y promoción a nivel de la institución educativa. Sustentado en el artículo 72 de la ley 115 de 1994 se expidió el Decreto 1719 de 1995 por medio del cual

⁵⁹ Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia 1991.

se dieron las normas para la preparación y formalización del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1996-2005 que fue presentado a comienzos de 1996.⁶⁰

A partir de 1995 se empieza a consolidar el proceso de descentralización definido por las normas mencionadas y da el proceso de transición definido por las mismas.⁶¹ Al finalizar el siglo, la descentralización del sistema educativo presentaba avances considerables a pesar de las deficiencias tanto en la legislación como en su implementación. En términos de legislación, Duarte (2003) señala que el proceso de descentralización de la educación se caracterizó por su desorden e incoherencia ya que algunas normas contradecían o duplicaban las vigentes o buscaban alcanzar con el mismo instrumento muchos objetivos. Por su parte, Vergara y Simpson (2001) muestran como el proceso de descentralización a finales de siglo tiene dificultades para promover la eficiencia y eficacia en la prestación del servicio o para promover la equidad en la asignación de recursos. También hacen énfasis en la existencia de un problema de competencias entre los departamentos y municipios en el proceso de toma de decisiones. Sigue siendo la tarea de descentralización educativa un proceso a consolidar durante los primeros años del siglo XXI.

Durante este período se realizaron esfuerzos innovadores para el aumento de la cobertura y el mejoramiento de la calidad tanto nacionalmente como con el apoyo de organismos multilaterales. En 1987 se inicia el Plan para la Universalización de la Educación Básica Primaria y en 1992 el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la

⁶⁰ Para un análisis de las reformas de la reforma a la educación colombiana durante la primera mitad de los noventa ver Montenegro (1995).

⁶¹ Ver Niño (1998).

Calidad de la Educación Secundaria (Paces), ambos con cofinanciación del Banco Mundial. Este último programa, entrega financiación a la demanda de educación bajo condiciones de rendimiento académico y necesidades financieras, de tal forma que los estudiantes pobres puedan realizar sus estudios secundarios. Este es un programa de gran magnitud y en el momento de mayor cobertura entrego recursos a más de 125.000 alumnos. En una evaluación del mismo, Angrist et al. (2000) concluyen que el programa tiene efectos positivos tanto académicos como en el desarrollo personal de los estudiantes. Otros programas, como el de colegios por concesión en Bogotá intentan integrar al sector privado a la provisión de la educación pública o el programa de Familias en Acción intenta desincentivar la deserción escolar de los niños de menores recursos.⁶²

El gasto público en educación como porcentaje del PIB, como lo mostramos en la sección anterior, comenzó a descender desde 1984 y siguió esta tendencia, en forma moderada, hasta inicios de los noventa (Gráfico 16). De tal forma que en la segunda mitad de la década de los ochenta, el gasto en educación promedio como porcentaje del PIB se mantuvo en niveles promedios del 3.2%. Este comportamiento respondió al ajuste fiscal iniciado por la administración Betancur en 1983 que la administración Barco continuó durante su período presidencial.⁶³ Por su parte, en los noventa el gasto público en educación como porcentaje del PIB se incrementó hasta 1998, descendió entre 1999 y

⁶² Para una discusión sobre los programas innovadores que se han desarrollado en el sector educativo colombiano durante las últimas décadas ver Montenegro y Rivas (2005).

⁶³ Para un análisis sobre la política educativa del gobierno Barco ver Duarte (1994).

2000 y comenzó a recuperarse durante los primeros años del presente siglo.⁶⁴ Así mismo, el gasto del MEN en términos reales incrementó a más del doble entre 1986 y 1998, año en el que comenzó a descender moderadamente (Gráfico 23). El comportamiento observado en el gasto de educación responde a las tendencias observadas en el gasto social total durante los noventa. Las caídas observadas en todos los niveles de gasto a finales de los noventa responden a la restricción fiscal que se vivió después de la recesión que afectó a la económica colombiana en el período 1998-1999.

Estos cambios generan un aumento lento y continuo de la cobertura y los años promedio de educación durante el período. La tasa de escolaridad bruta (TEB) para niños entre 7 y 11 años subió del 103.1% en 1986 al 114.1% en el año 2000 y los años promedio de educación de la fuerza laboral urbana se incrementaron de 7.0 a 8.3 durante el mismo período (Gráficos 17 y 22). La TEB bruta para la educación primaria retoma los niveles de mediados de los setenta, sin embargo, como consecuencia de la extraedad este indicador no permite ver la población de esta edad que no asiste a la escuela. Vélez (2003) muestra que para finales de siglo el 12% de los niños en edad escolar en Colombia no pueden asistir a la educación primaria, situación que contrasta con el 9% de los niños en el resto de América Latina.

⁶⁴ La elevada participación del gasto en educación en el PIB observada en 1996 responde a una reliquidación de las transferencias.



Para la educación secundaria, la TEB para personas entre 12 y 17 años creció de 41.5% en 1986 a 70.5% en el año 2000 (Gráfico 21). Este crecimiento sin precedentes que se dio en la cobertura bruta respondió al esfuerzo financiero iniciado después de la Nueva Constitución de 1991 y a la prioridad que el gobierno del Presidente Gaviria le dio a la educación secundaria en su plan de desarrollo La Revolución Pacífica. En el Plan, uno de los siete programas prioritarios en educación era la ampliación de la cobertura de la educación secundaria en las zonas urbanas y la ampliación de la oferta en las zonas rurales a medida que se cumplieran los objetivos de cobertura en la primaria rural (DNP (1991)). Para finales de siglo, el número de alumnos en secundaria como porcentaje de los alumnos en primaria ya correspondía al 68.5%, frente al 7% de 1910, al 45.9% de 1986 y al 9.6% en 1950 (Gráfico 13).

Por su parte, la relación entre alumnos matriculados y población total se mantiene en un promedio del 12% durante el período como un reflejo de los alcances en cobertura que se dieron el país hasta mediados de los setenta y del aumento más lento de la oferta educativa durante los años ochenta y noventa (Gráfico 8). Esto a pesar de la consolidación durante este período de la tercera fase de la transición demográfica colombiana que se había iniciado desde la segunda mitad de la década de los setenta con el descenso de la tasa de fecundidad que junto con descenso de la tasa de mortalidad lleva a que la tasa de crecimiento de la población baje a niveles de 2% promedio anual en el período 1985-1993 (Vergara (2000)). Sin embargo, a finales de siglo esta relación sigue siendo menor a la observada en otros países latinoamericanos incluso de países como Argentina y Brasil que presentaban indicadores menores en los años setenta (Gráfico 2).

Las diferencias regionales al finalizar el siglo siguen siendo significativas. La relación alumnos matriculados en primaria dentro de la población total se ajusta a la del total nacional en departamentos como Antioquia o Bolívar, mientras presenta indicadores superiores en Cauca, Tolima y Huila e inferiores en Atlántico y Valle (Gráfico 9).

En cuanto a la tasa de analfabetismo se realizaron importantes logros durante el período al disminuirla del 15.8% en los años ochenta al 8.3% al finalizar el siglo. En perspectiva, esta cifra muestra el esfuerzo del siglo completo que fue importante al bajarla del 66% observado en 1900. En el contexto internacional la tasa Colombiana convergió junto con las otras economías latinoamericanas, a pesar de que al final de siglo seguía siendo más alta que las de países como Costa Rica, Chile y Argentina (Gráfico 1).

En términos de oferta educativa, los alumnos matriculados en primaria aumentaron a una tasa promedio de 1.8% anual durante el período, para llegar a más de cinco millones de niños matriculados en primaria al finalizar de siglo (Gráfico 5). El balance entre la educación oficial y privada en primaria se mantuvo relativamente constante durante el período con la educación oficial ofreciendo, en promedio, el 82% de los cupos. Los establecimientos y los maestros de de educación primaria se incrementaron a una tasa promedio anual cercana al 3% durante el período (Gráficos 7 y 18). Los alumnos matriculados en educación secundaria aumentaron a una tasa promedio del 5% anual durante el período y tanto el número de alumnos como el de establecimientos y docentes se duplicó durante el período (Gráfica 11, 13 y 19). La oferta de educación secundaria oficial aumentó más que proporcionalmente de tal forma que de representar el 61% de la matrícula total en secundaria en 1986 representa el 70% en el año 2000.

La relación alumno-maestro continuó disminuyendo tanto en educación primaria como secundaria hasta finales de siglo (Gráfico 14 y 20). Sin embargo, en términos de calidad los indicadores por los logros de los estudiantes permiten sacar conclusiones sistemáticas acerca de la baja calidad de la misma y su deterioró en los últimos años. Las pruebas que desde 1991 elabora el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) muestran que a finales de siglo la mayoría de los estudiantes de los grados 3 y 5 de la escuela primaria poseen un nivel académico inferior al correspondiente a su edad. Así mismo, las pruebas del Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior (Icfes) sugieren un descenso en la calidad de la educación durante la década de los noventa. La deficiente calidad de la educación explica en gran medida la baja eficiencia

del sector, a finales de siglo se observan elevadas tasas de fracaso y repetición tanto en primaria como en secundaria. Los problemas de calidad al igual que los de cobertura son más agudos en algunas regiones del país como la Costa Pacífica y la Costa Atlántica y en las zonas rurales en general. Esto a pesar del continuo interés durante los noventa por mejorar tanto la calidad como la eficiencia de la educación.

De esta forma a finales de siglo la preocupación seguía siendo las de crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional a la educación y mejorar la calidad de la misma. El reto de lograr la cobertura neta universal de los nueve años de educación básica y uno grado de preescolar seguía siendo una prioridad.

IV. Comentarios finales

Es importante destacar como los esfuerzos en términos de oferta educativa son enormes en el contexto del siglo XX. El número de niños matriculados en primaria como porcentaje de la población total subió del 4.8% en 1905 al 12.3% en el año 2000 (Gráfica 8). La relación alumnos de alumnos matriculados en secundaria a la población total también se elevó de menos del 1% en 1905 al más del 8% a finales de siglo (Gráfico 12). Los esfuerzos del sector público en la ampliación de la cobertura de la educación secundaria se ven reflejados en el aumento de la participación de la matrícula en establecimientos oficiales en la matrícula total que pasó del 30% en los años treinta a casi el 70% en el año 2000 (Gráfico 10). Los años promedio de educación de la población urbana se duplicaron desde los años treinta (Gráfico 22). Los avances en cobertura,

calidad y política de gasto y administración del sector educativo colombiano durante el siglo XX son de gran magnitud pero los retos enormes al finalizar el siglo.

Referencias

- Albán , C. (1982). Informe al Congreso Nacional. Ministerio de Educación Nacional
Febrero 1981 - Agosto 1982.
- Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E. y Kremer, M. (2001). Vouchers for private
schooling in Colombia: evidence from a randomized natural experiment. National
Bureau of Economic Research, Working Paper 8343.
- Cajiao, F. (2004). La concertación de la educación en Colombia. Revista Iberoamericana
de Educación No. 34, pp. 31-47.
- Constitución Política de Colombia 1991.
- Contraloría General de la República de Colombia. Anuario general de estadística, varios
años.
- Currie, L. (1950). Bases de un programa de fomento para Colombia: informe de la
misión. Banco de la República.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1980). Plan de Integración Nacional 1979-
1982. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (1991). La revolución pacífica. Plan de
desarrollo económico y social 1990-1994.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), Programa de las Naciones Unidas para el
Desarrollo, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y Programa
Nacional de Desarrollo Humano (2003). Diez años de desarrollo humano en
Colombia. Alfaomega Colombiana S.A.
- Duarte, J. (1994). Desarrollo del sector educativo. En: Deas, M. y Ossa, C. (Coord.). El
gobierno Banco. Política económica y desarrollo social en Colombia. 1986-1990.
Fedesarrollo – Fondo Cultural Cafetero. Bogotá.

- Duarte, J. (1997). Clientelismo e implementación de política educativas (el caso de un proyecto de educación primaria). *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXVIII, N. 1, pp. 63-90.
- Duarte, J. (2003). *Educación Pública y Clientelismo en Colombia*, Clío Editorial Universidad de Antioquia, Medellín.
- Engerman, S., Mariscal, E. y Sokoloff, K. (2002). *The Evolution of Schooling Institutions in the Americas, 1800-1925*, Manuscrito.
- Goldin, C. (1999). *A Brief history of education in the United States*, NBER, Historical Paper 119.
- Flórez, C. (2000). *Las transformaciones sociodemográficas en Colombia durante el siglo XX*. Banco de la República – Tercer Mundo Editores.
- GRECO - Grupo de Estudios del Crecimiento Económico (2002), *El Crecimiento Económico Colombiano en el Siglo XX*, Banco de la República - Fondo de Cultura Económica, Bogotá.
- Helg, A. (1989). *La educación en Colombia. 1958-1980*. En: Tirado, A. (editor). *Nueva Historia de Colombia. Tomo IV*. Editorial Planeta.
- Helg, A. (2001). *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. Plaza & Janes editores.
- ICOLPE (1971): "Personal docente del nivel primario: series estadísticas básicas, Colombia". Bogotá.
- Jaramillo, J. (1989). *La educación durante los gobiernos liberales. 1930-1946*. En: Tirado, A. (editor). *Nueva Historia de Colombia. Tomo IV*. Editorial Planeta.
- Lebot, I. (1972). *Elementos para la historia de la Educación en Colombia, en el siglo XX*. DANE. Boletín Mensual de Estadística No. 249, abril, pp. 135-141.
- Lebot, I. (1985). *Educación e ideología en Colombia*. Editorial La Carreta, Medellín, Colombia.
- Lebret, L. (1958). *Estudio sobre las condiciones de desarrollo en Colombia. Misión Economía y Humanismo*.
- Lebret, L. (1958). *Informe Lebret sobre educación*. Imprenta Departamental de Cundinamarca, Bogotá.

- Ministerio de Educación Nacional, Memorias del Ministro de Educación al Congreso de Colombia, 1930-1943, 1959, 1961,1963,1968-1969,1972-1974, 1982-1986, 1988-1989.
- Ministerio de Educación Nacional (1959). “Educación Colombiana” Tomo I, 1903-1958. Imprenta Nacional, Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional (1983). Plan de desarrollo del sector educación 1982-1986.
- Ministerio de Educación Nacional (1986). La Planeación educativa en Colombia 1950-1986. Programa de Planeación Educativa Regional-PLANER.
- Ministerio de Educación Nacional (1994). El salto educativo. La educación eje de desarrollo del país. Documento CONPES 2738-MEN-DNP:UDS.
- Ministerio de Educación Nacional y Departamento Nacional de Planeación (1971). Estrategia y mecanismos para la ejecución de la política educativa. Documento DNP-728-URH-DE.
- Ministerio de Instrucción Pública, Informe del Ministro de Instrucción Pública al Congreso de Colombia, 1904-1930.
- Molano, A. y Vera, C. (1982). Evolución de la Política Educativa durante el siglo XX. Primera Parte, 1900-1957. Universidad Pedagógica Nacional, Centro de Investigaciones, Bogotá.
- Montenegro, A. (1995). An incomplete educational reform: the case of Colombia. The World Bank, HCO Working Papers, 60.
- Montenegro, A. y Rivas, R. (2005). Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento. Taurus - Pensamiento. Bogotá.
- Moreno, F. (1982). La planeación educativa durante el Frente Nacional. Aportes para su análisis e historia. Universidad Pedagógica Nacional. Centro de Investigaciones.
- Niño, J. (1998). Reforma educativa y proyecto nacional educativo. La educación durante el gobierno de la gente. 1994-1998. Ministerio de Educación Nacional.
- Parra, R. (1977), “La expansión de la escolaridad en Colombia”, documento CEDE No. 037.

- Pachón, A. y Ramírez, M. (2006). “La infraestructura de transporte en Colombia durante el siglo XX: Una descripción desde el punto de vista económico”. Banco de la República y Fondo de Cultura Económica, en imprenta.
- Romero, A. (1978). A propósito de la descentralización administrativa en educación. Revista Colombiana de la Educación. Centro de Investigaciones Universidad Pedagógica Nacional, N.2.
- Sarmiento, A. y Caro, B. (1997). El avance de la educación en Colombia: lento, insuficiente e inequitativo. Planeación y Desarrollo, Vol. XXVIII, No.1.
- Torres, J. y Duque, H. (1994). El proceso de descentralización educativa en Colombia. Revista Colombiana de la Educación. No. 29.
- Urrutia, M. (1976). La educación y la economía colombiana. Revista del Banco de la República. Separata Diciembre.
- Vélez, C. (2003). La educación. En: Giugale, M., Lafourcade, O. y Luff, C. (Ed.). Colombia fundamentos económicos para la paz. Banco Mundial - Alfaomega.
- Vergara, C. y Simpson, M. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo. Archivos de Macroeconomía Departamento Nacional de Planeación No.168.