

Reformas Educativas y Proyecto de Modernización en Colombia: entre Discursos y Resultados, 1900 - 1950

Educational reforms and modernization project in Colombia: between speeches and results, 1900 - 1950

Muriel Vanegas Beltrán¹

Resumen

En el presente artículo se analizó la ejecución y alcances de las reformas educativas de la primera mitad del siglo XX, con el objeto de identificar y explicar, en medio del lenguaje de modernización que caracterizaba el contexto latinoamericano y colombiano, las circunstancias históricas que permitieron o impidieron que esta reforma promoviera cambios sustanciales tanto en ámbitos regionales y departamentales, como en el Sistema Educativo Nacional. Desde esa perspectiva y con base en la Metodología de la Investigación Histórica, se examinan y discuten los aspectos centrales de dichas políticas educativas, tomando en consideración tanto los discursos que las promovieron como las medidas e inversiones para llevarlas a cabo, para así construir una aproximación a sus logros y limitaciones. A diferencia de una historiografía que ha magnificado los impactos de tales medidas, este estudio plantea que pese a los significativos avances cualitativos a los que llevaron los ideales propagados, los resultados cuantitativos fueron limitados y restringidos, lo que truncó la posibilidad de una efectiva implementación de las reformas en los ámbitos específicos de las regiones periféricas y sus provincias.

Palabras clave

Reformas, educación, conservatismo, liberalismo, modernización, Colombia.

Abstract

In this article, the execution and scope of the educational reforms of the first half of the 20th century were analyzed, in order to identify and explain, in the medium of the language of modernization that characterizes the Latin American and Colombian context, the historical circumstances that allowed or prevented this reform from promoting substantial changes both in regional areas and in the National Education System. From this perspective and based on the Methodology of Historical Research, the central aspects of educational policies are examined and discussed, discourses, measures and investments are taken into account in order to carry out an end, in order to build a Approach to your achievements and limitations. A difference of a story that has been magnified the impacts of the stories, this study is presented and the results are explained. the reforms in the specific areas of the peripheral regions and their provinces.

Keywords

Reforms, education, conservatism, liberalism, modernization, Colombia.

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2018.

Fecha de evaluación: 9 de mayo de 2018.

Fecha de aceptación: 5 de junio de 2018.

Este es un artículo Open Access bajo la licencia BY-NC-SA
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)

Published by Universidad Libre



¹ Candidata a doctor en Ciencias de la Educación, Rudecolombia - CADE Universidad de Cartagena. Magíster en Estudios del Caribe, por la Universidad Nacional de Colombia, sede Caribe. Historiadora de la Universidad de Cartagena - Colombia. Profesora Asociada de la Universidad de Cartagena e investigadora del Instituto Internacional de Estudios del Caribe - Colombia. Miembro del Grupo de Investigación: *Sociedad, Cultura y Política en el Caribe colombiano*, categoría A de Colciencias.

Correo electrónico: mvanegasb@unicartagena.edu.co ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9723-0763>

1. Introducción

Con el propósito de impulsar el fortalecimiento de los sistemas de Educación Superior a nivel internacional, la UNESCO ha liderado las conferencias regionales y mundiales de 1998 (París), 2009 (París) y 2014 (Aichi-Nagoya-Japón) (Foro mundial sobre educación, 2015). No obstante, pese a estas iniciativas y esfuerzos, siguen siendo mayúsculos los retos y necesidades que se afrontan en relación a la equidad, acceso, cobertura y calidad. En América Latina tales desafíos aplican a todos los ámbitos y sectores de la educación, y en Colombia, son aún más apremiantes tanto en instituciones públicas como privadas (Lago de Vergara; Gamboa & Montes, 2014; Arrien, 2012).

Ahora bien, en medio de la regulación que las políticas educativas construyen, los impactos de su funcionamiento y los resultados de aprendizaje distan mucho del logro de esa equidad, acceso, cobertura y calidad que se aspira a obtener: Según cifras declaradas al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior - SNIES, para el año 2015, 637 municipios contaban con sólo un matriculado en programas de Educación Superior, lo que apenas representa el 57% del total de municipios del país (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Así mismo, “la mayor parte de la oferta de Educación Superior se encuentra aun fuertemente concentrada en algunos departamentos o ciudades del país. En Bogotá, por ejemplo, están matriculados el 32% del total de estudiantes en Educación Superior, en Antioquia el 13,8%, en el Valle del Cauca 7,5%, en Atlántico el 5,8% y en Santander el 5,4%” (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Sumando estos valores de Bogotá y de los mencionados cuatro departamentos, se arroja un 64,5% de los matriculados frente al 35,5% restante en los demás departamentos. Adicionalmente, solo el 41,2% de los estudiantes

de colegios oficiales y el 56,4 % de no oficiales (para una tasa de 48,5%), se encuentran registrados en algún programa del nivel de la Educación Superior (Observatorio Laboral para la educación. Ministerio de Educación Nacional, 2017). Justamente este panorama representa una de las problemáticas que más genera preocupaciones a nivel latinoamericano y nacional, ya que evidencia las precariedades históricas que subyacen en el funcionamiento actual los sistemas educativos, dadas las persistentes diferencias, desigualdades, pobreza, exclusión y rezagos regionales (Maza; Vergara & Román, 2017; Tedesco, 2005).

Esta situación ha ocupado un lugar central de atención e intervención en las agendas académicas y estatales, y en todo tipo de instituciones, sectores y organismos comprometidos con la realidad educativa y social, ante todo en el contexto colombiano actual en el que la discusión del posacuerdo y de la pertinencia de la oferta educativa gira en torno a la construcción de políticas públicas que superen esas limitaciones y condiciones desventajosas, imperantes principalmente en zonas que se vieron afectadas por el conflicto armado, siendo el Caribe colombiano una de las áreas que más padeció el flagelo de la violencia (Daniels y Maza, 2017). Todo ello invita a examinar los orígenes estructurales de los aciertos y limitaciones de las reformas educativas, cuyos efectos aún repercuten en las debilidades del sistema educativo nacional.

Uno de estos derroteros investigativos conduce al contexto de la primera mitad del siglo XX, en la medida en que los mandatos conservadores y liberales de esta época llevaron el asunto de la educación a un primer plano de consideración pública consolidando, con la Reforma Educativa de 1936, los propósitos de modernizar y democratizar la educación en Colombia. En este contexto, los gobiernos de la llamada República Liberal (1930-1946), particularmente, intentaron adaptar el país a los desafíos del capitalismo industrial

(Acevedo & Villamizar, 2015, p. 37), e idearon y estructuraron un sistema educativo orientado a preparar los técnicos y obreros necesarios dentro de la emergente industria, así como los campesinos que demandaba la agricultura tecnificada, atendiendo al interés de dotar de capacidad científica y de conciencia nacionalista a los ciudadanos (Sierra, 2009). En tal razón, asumieron la tarea de reformar todos los niveles del ámbito educativo, desde la escuela elemental y urbana hasta la Universidad. Ello incidió en una nueva orientación que rechazaba el sistema educativo tradicional, lo que a su vez se tradujo en la necesidad de impulsar la educación popular y erradicar el analfabetismo.

Así, la definición de la educación en esta coyuntura enfatizó la racionalización y centralización en la planeación, administración, ejecución y supervisión de todos los campos y sectores educativos de tal modo que las décadas del treinta y cuarenta de dicha centuria, representan una de las épocas de mayor dinamismo para la educación, gracias a la renovación de las estructuras educativas heredadas de la Colonia y del siglo XIX, y a importantes esfuerzos modernizantes. Es por ello que el interés de este estudio se centra en la articulación entre las reformas educativas promovidas en la primera mitad del siglo XX y la sociedad a la cual estaban dirigidas, a fin de estudiar y comprender la implementación y efectos de tales políticas educativas en los ámbitos regionales.

2. Metodología

Este estudio se basó en la Metodología de la Investigación Histórica, por lo cual es de tipo documental argumentativo, en el que partiendo del acopio, revisión y análisis de fuentes primarias y secundarias, se pasa a la labor interpretativa y su consecuente conclusión crítica. Metodológicamente se realizó un abordaje cualitativo y cuantitativo que partió del contexto sociopolítico nacional, contrastando Informes de Ministros de Educación Nacional, Informes

de Directores de Educación Pública así como cifras de censos, legislación educativa y datos de prensa de la época, a la par del análisis de estudios tanto pioneros como contemporáneos del tema, en términos historiográficos. La confluencia de estos aspectos y enfoques brindó la posibilidad de establecer triangulaciones metodológicas para el análisis de las fuentes y datos, y para obtener los resultados y conclusiones.

3. Resultados y Discusión

3.1 De la ley a la práctica: Modernas intenciones y limitadas inversiones

Las reformas educativas que se impulsan en Colombia durante las primeras décadas del siglo XX no fueron un producto exclusivo de la burguesía nacional. La industria, el comercio e incluso la banca demandaban, por lo menos, de una clase obrera dotada de una mínima educación con la que pudieran leer instrucciones y realizar cálculos elementales. También, la clase empresarial manifestaba intereses e hizo exigencias por una educación más práctica, acorde a los nuevos planes económicos que pretendían impulsar la industrialización. El desarrollo de proyectos empresariales requería desde técnicos hasta una mano de obra apropiada, que no podía ser proveída por una población analfabeta. Estas circunstancias socioeconómicas demandaban un movimiento reformador de la educación que se soportara en nuevas políticas educativas (Lebot, 1979. p. 148).

Durante los gobiernos conservadores de inicios de siglo se emitió la Ley 39 de 1903, primera norma educativa del siglo XX, también conocida como “Reforma Uribe” por ser liderada por el entonces Ministro de Instrucción Pública Antonio José Uribe, si bien planteó los fundamentos de la educación Primaria, Secundaria (Clásica y Técnica), Industrial y Profesional, entre otros aspectos, también ratificó el “control religioso sobre la enseñanza” (Ministerio de Educación Nacional, 1959, p. 66). En esta política educativa se ancla la Ley N° 25

del 20 de mayo de 1907, que autorizó al Poder Ejecutivo a “establecer, con fondos nacionales, Escuelas Normales de varones en los lugares en donde lo estime necesario”. Sin embargo, estas medidas no materializaron el ideal republicano que propendía por una Escuela Normal en cada provincia de la nación (Báez, 2002), por lo que sus efectos en el largo plazo se mostrarían poco fructíferos.

La memoria que el entonces Ministro de Instrucción y Salubridad Pública, Miguel Abadía Méndez (1919-1921), reportó al Congreso deja en evidencia el estancamiento de la educación: “Mal como en la generalidad de los departamentos, pero sin haber aumentado las deficiencias de que adolecía anteriormente, funcionó la Instrucción Pública el año pasado” (Abadía, 1921, p. 47)”. En relación a las áreas regionales, sobre el departamento de Bolívar su informe expresaba: “Tan malo como en la generalidad de las secciones, quizá peor, tiene que ver el estado en que se encuentra la instrucción primaria de ésta, porque las deficiencias que son comunes a la mayoría se agregan aquí, lo mismo que en el Norte de Santander, las que provienen de haber suprimido los Inspectores Provinciales hace dos años” (Abadía, 1921, p. 48).

A ello se adicionan declaraciones tales como “preparación inadecuada del magisterio: he ahí el mal en concreto” (Nieto, 1937:44); “Es un hecho que los males de que adolece nuestra Instrucción Pública principalmente son de técnica, es decir, de métodos y de sistemas” (Nieto, 1937, p. 44). A estas expresiones, manifestadas por el intelectual y pedagogo Agustín Nieto Caballero, se suman las interpretaciones y posturas que revelaron historiadores como Fernán González a finales de los años setenta, que calificaban el panorama educativo que se dibujaba: “la situación de la educación pública hacia 1920 parece ser francamente lamentable” (González, 1978, p. 71).

Posteriormente, la Ley 56 de 1927 determinó la obligatoriedad de la enseñanza Primaria, la reestructuración de las Escuelas Normales, la creación de las Facultades de Educación y la unificación de la Educación Primaria, Rural y Urbana (Helg, 2001; Herrera & Díaz, 2001). Esta ley fue reglamentada por el decreto 1790 de 1930, con el cual el presidente liberal Enrique Olaya Herrera estableció, entre otros, los siguientes aspectos: “Los padres, guardadores y cuidadores de los niños están en la obligación de proporcionarles un mínimo de educación, que puede ser brindada en el hogar, en una escuela pública o privada. Igualmente, “esta disposición queda suspendida donde no haya escuela gratuita a una distancia menor de 2.5 kilómetros” (Ministerio de Educación Nacional, 1927). El cumplimiento de esta normatividad se comprobaba con un examen realizado a los 13 años de edad y la “expedición de un certificado a favor del padre, tutor o curador” (Ministerio de Educación Nacional, 1930). Dicha ley también estableció la obligatoriedad de suministrar un local escolar a los propietarios de haciendas que tuvieran una población mayor de 20 niños entre sus aparceros o propietarios. Sin embargo, estas medidas tuvieron pocos efectos prácticos. De otra parte, en materia de la formación de maestros, se buscó reformar las Escuelas Normales, debido a que hasta 1932 carecían de unidad en los programas, intensidad y clases de estudios. Por tales circunstancias se consideraba que “la dependencia de las Normales de los departamentos generaba una anarquía absoluta” (Ministerio de Educación Nacional, 1930).

Estas disposiciones, lejos de generar transformaciones decisivas en los contenidos y métodos pedagógicos, ocasionaron en la práctica la disminución de los años de escolaridad y limitaron la entrada de los niños a la escuela, al aumentar en un año la edad mínima para tal ingreso. El designar a la universidad la responsabilidad de preparar al magisterio equivalía al traslado de un problema de un lugar a otro, pues, de acuerdo a la realidad del momento, no estaba la universidad en condiciones de desem-

pañar esa misión, por dos razones precisas: 1) carencia de programas adecuados y de Facultades de Educación suficientes para cumplir con esta demanda, 2) la remota posibilidad de que los bachilleres se desplazaran a las Facultades de Educación a prepararse para el ejercicio docente en momentos en que la tendencia general de los bachilleres era optar por áreas como la Medicina, el Derecho y la Ingeniería. Por tanto, hacia 1933 el Ministerio unificó los estudios normalistas con la implementación de los mismos estudios de bachillerato, introduciendo formación pedagógica a partir del cuarto año. Pero contrario a los efectos que se esperaban, se generó una saturación de materias y el consiguiente desvío de los normalistas hacia otras carreras universitarias. Ante estos resultados, el gobierno optó por diferenciar los estudios normalistas de los de bachillerato, a través del decreto 71 del 14 de enero de 1939, reduciéndose los estudios normalistas a cinco años (Ministerio de Educación Nacional, 1959).

Para implementar tales reformas educativas que habían entrado en el escenario social y político, las partidas apropiadas en los respectivos presupuestos para el Ministerio de Educación Nacional se habían incrementado paulatinamente; sin embargo, los aumentos no fueron continuos en el tránsito de los años 1926 a 1936. Todo lo contrario, reiterados altibajos y disminuciones adjudicadas a “crisis económica y financiera”, justificaban las limitaciones de los recursos destinados a la educación. En efecto, el presupuesto global dedicado a la instrucción en 1934, en los 14 departamentos del país era de \$5.538.974 (López de Mesa, 1934, p. 77), lo cual correspondía a 17.98% del presupuesto total. De ello, el monto aproximado de los presupuestos municipales para la instrucción suma \$4.000.000, correspondiendo al 11%.

Antes de finalizar el mandato de Olaya, por el Decreto 227 de 1933 se hicieron extensivas las reformas de Instrucción Primaria y Secundaria a la Enseñanza Femenina y se constituyó el Fondo Nacional de Educación Pública al

que contribuiría la nación, los departamentos y municipios. La norma propendía por acabar con la limitación de recursos, a través de una distribución de responsabilidades entre los municipios, que debían garantizar locales y mobiliarios, entre los departamentos, encargados de los salarios de los maestros, y la nación, que debía suministrar los textos y útiles. Además de ello, la creación de la Facultad de Ciencias de la Educación en Bogotá y Tunja en 1933 y 1934, respectivamente, permitió la formación de la primera generación de profesores de enseñanza media, directores de grupos escolares, inspectores y altos funcionarios de la educación, que, a su vez, en los años posteriores se encargarían de impulsar la renovación pedagógica (Jaramillo, 1980, p. 285).

Al gobierno del liberal Enrique Olaya Herrera (1930-1934), le sucedió el primer mandato de Alfonso López Pumarejo. (1934-1938). Para las elecciones de 1934, López logra acceder al Ejecutivo sin ningún contrincante por parte del conservatismo. El impulso desarrollista de la burguesía que lo catapultó al poder se materializó en un proyecto reformista en todos los niveles, que ejecutó durante su primera administración a través de la realización de un conjunto de reformas en los ámbitos agrario, judicial, tributario, educativo, laboral y de política internacional. Por esta razón, su gobierno se identificó con el nombre de “Revolución en Marcha”, concepto esgrimido por él mismo como “el deber del hombre de Estado de efectuar por medios pacíficos y constitucionales todo lo que haría una revolución por medios violentos” (Barrero, 2009; Arizmendi, 1989: 234; Zabaleta, 1968: 63). En consonancia con lo anterior, el impulso dado a la Educación Rural fue la antesala al proyecto de Reforma Agraria e inmediatamente, de Reforma Educativa, pues el Gobierno de López asumió el problema de la educación rural como la columna vertebral de su proyecto político. Si aspiraba a defender la posición burguesa del desarrollo capitalista para el campo, debía así mismo impulsar la preparación de la mano de obra asalariada en un

mayor nivel de instrucción o por lo menos libre del analfabetismo. Las disposiciones basadas en la reunificación teórica hecha en 1932 de la escuela rural y urbana, fueron parte de estos planes.

La Ley 12 del 17 de diciembre de 1934 planteó la reorganización técnica del Ministerio de Educación Nacional. Se crearon las Normales Rurales y se determinó el inicio de lo que se llamó “Campaña de Cultura Aldeana y Rural”, a través del empleo de elementos educativos modernos como la radiodifusión, los cinematógrafos, las bibliotecas, la designación de médicos, odontólogos y abogados y la dotación y orientación técnica de una comisión de “Cultura Aldeana y Rural”, conformada por diversos peritos y se insiste en la puesta en práctica de la educación primaria gratuita en el campo (Silva, 2005; Jaramillo, 1989). Esta Ley facultaba al gobierno para organizar un centro modelo de Bachillerato y establecer Escuelas Normales de maestros rurales, proveer la enseñanza obrera, reorganizar la Escuela Nacional de Comercio y para dictar disposiciones conducentes a la formación del escalafón nacional del magisterio. La Ley establecía, de igual modo, que, a partir de 1936, la nación debería invertir no menos del 10% de su presupuesto general en la Educación Pública.

Ahora bien, la autorización de dar apertura a las Normales Rurales consignada en esta ley, fue antecedida por otras disposiciones concernientes a las Escuelas Normales. En este sentido, a partir de 1933 se establecieron para las Normales los mismos programas del Bachillerato y se introdujeron a partir del 4o. año, las materias de carácter pedagógico. Sin embargo, se tuvo que esperar hasta 1940 para que se crearan las Escuelas Normales Agrícolas, como parte de las reformas sociales de la Ley de Tierras de 1936, que hacían perentoria la extensión de la alfabetización rural.

Así mismo, dicha Ley también reestructuró cuatro aspectos fundamentales:

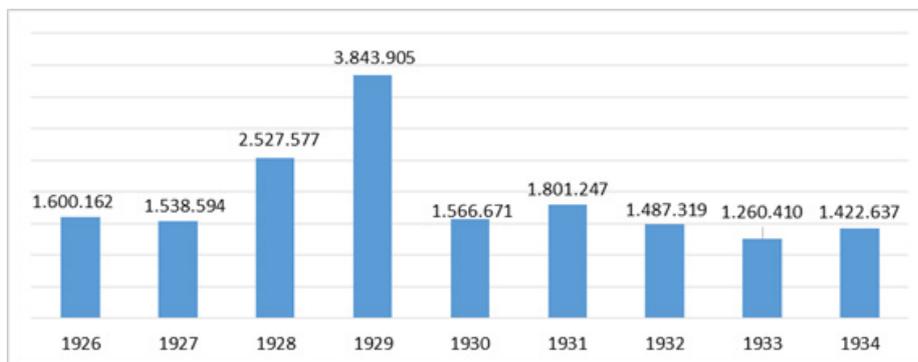
1. La campaña de Educación Rural.
2. La apertura de las Escuelas Normales, lo que se identificó como el movimiento por la dignificación del magisterio.
3. Organización de las Escuelas Complementarias de Oficios.
4. Aumento del presupuesto para educación pública.

En este orden de ideas, la Ley 200 de 1936 fue una medida que, si bien aspiró a constituirse en una reforma agraria, no planteó la expropiación de los grandes latifundios para una redistribución de tierras. Sólo se limitó a presentar “una tímida legislación sobre las tierras de colonato y sobre la extinción del derecho de dominio en favor de la nación sobre predios rurales no explotados durante diez (10) años” (Gómez, 1982, p. 138). Por tal razón, esta disposición no representó un carácter progresista frente a los terratenientes feudales, ya que en sí misma contemplaba la posibilidad de explotar la tierra en cualquier forma, de modo tal que los latifundistas, al dedicar sus tierras a la ganadería extensiva cumplían la ley y conservaban sus privilegios. Así, la lucha entre liberales y conservadores fue el enfrentamiento entre los terratenientes con el sector de la burguesía que defendía la necesidad del desarrollo industrial con características nacionalistas. Por ello, las medidas que quisieron implementarse en el campo de la educación rural sufrieron, al igual que la ley de tierras, serias deficiencias y limitaciones que las convirtieron en letra muerta. El ciclo de cuatro años para los niños del campo fue una utopía, al igual que los demás programas relativos a la cultura aldeana, que fueron fragmentarios y sin coordinación con otros organismos.

En relación con las Escuelas Complementarias, a las que también hace alusión la Ley 12 de 1934, materializaban el interés de la burguesía de preparar la mano de obra necesaria para el desarrollo industrial. Sin embargo, la ejecución del plan, obviamente, tuvo que realizarse según las condiciones reales que imperaban. Por tanto, el primer obstáculo

se presentó con relación al presupuesto y la dotación de tales centros, al punto que sólo hasta 1938 se logró poner en marcha algunos de los planes establecidos por dicha Ley. De tal modo, estas escuelas iniciaron su funcionamiento con serias deficiencias en sus programas en medio de precarias condiciones de dotación. A ello se suma que la aplicación de estas medidas

se vio igualmente truncada por restricciones económicas derivadas de la crisis de 1929; coyuntura que, si bien, representó el mejor año en materia presupuestal, incidió en una seria reducción del gasto público en los períodos 1929-1930 y luego entre 1932 y 1933, 1929, tal como evidencia la siguiente gráfica:



Gráfica 1. **Presupuestos para el Ministerio de Educación Nacional, 1926-1934**

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Ministros de Educación, 1926-1934.

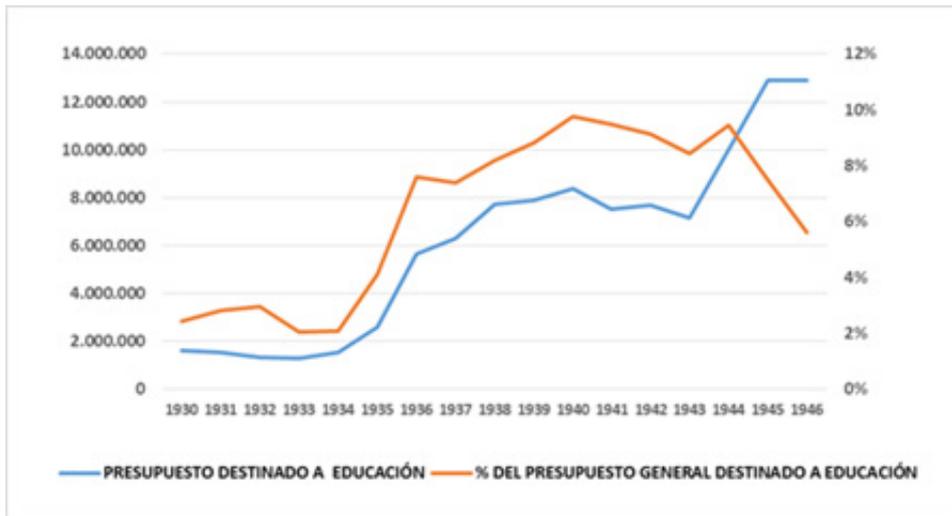
Así mismo, se puede apreciar que los gobiernos conservadores entre 1926 y 1929, invirtieron más en educación que los gobiernos liberales en sus primeros años. Ello revela que, de entrada, la Revolución en Marcha y sus reformas enfrentaron serias restricciones que se afectarían el éxito esperado. Como se mencionó anteriormente, y a fin de robustecer la situación presupuestaria, la Ley 12 de 1934 en su Art. 10 reglamentó: “Del año de 1936 en adelante, la Nación invertirá no menos del 10% de su presupuesto general, en la educación pública”. Ello debido a la disminución relativa del presupuesto educativo que de un 8.6%, había descendido al 2% en 1933. A su vez, el Art. 11 advertía: “Si las circunstancias del Tesoro no permiten hacer los gastos que esta Ley demanda, sus disposiciones se tendrán como simples autorizaciones al Gobierno”. De esta manera quedaba justificada, de antemano, la posibilidad de que se truncara la norma en el aspecto presupuestal, como en efecto sucedió, evidenciándose así las limitaciones propias del gobierno para destinar las asignaciones indispen-

sables para gestionar los programas educativos que se estaban promulgando, según se puede constatar en la siguiente gráfica:

Puede notarse como el porcentaje de los gastos educativos empezó a ascender a partir de 1934. No obstante, en la práctica no se fraguó el mencionado objetivo establecido por la ley 12 de ese año, de asignar el 10% del presupuesto nacional a la educación; solo se logró, entre 1936 y 1938, niveles que oscilaron entre el 7% y el 8%. Es decir, aunque el presupuesto destinado a la educación aumentó, la participación del mismo sobre el presupuesto general de la nación disminuyó.

3.2 La Reforma Constitucional de 1936 y sus efectos en la Educación Nacional: Discursos, realidades, resultados

Con el Artículo 14 del Acto Legislativo No 1 del 5 de agosto 1936 se garantiza, por vez primera en el siglo XX la libertad de enseñan-



Gráfica 2. **Variación del Presupuesto General de la Nación destinado a la Educación, 1930-1946**
Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Ministros de Educación, 1930 -1946.

za, así como la obligatoriedad y gratuidad de la educación Primaria, preservándose la inspección y vigilancia a los institutos docentes, públicos y privados por parte del Estado (Senado de la República de Colombia Diario Oficial N° 23263 de 22 de agosto de 1936: 1). Así, la Inspección Nacional Escolar, creada en 1931, asumió la función de vigilancia y control de los establecimientos. Aunque no se redefinieron las relaciones Iglesia – Estado con modificaciones en el Concordato de 1887, sí se abolieron los incisos que explicitaban los privilegios de la Iglesia Católica. De igual modo, se emprendió el retiro paulatino de las comunidades religiosas que lideraban la administración de los establecimientos educativos oficiales, para promover una decisiva secularización de la educación.

Por supuesto, la reacción de la Iglesia Católica no se hizo esperar y su oposición a todo ello fue inmediata y frontal. Desde 1933, Monseñor Miguel Ángel Builes, Obispo de Santa Rosa de Osos - Antioquia, declaró que las reformas propuestas eran “una campaña contra Dios que resucita la separación de la Iglesia y del Estado, denunciaba en sus pastorales la “labor disociadora del comunismo y el socialismo y la infiltración de la masonería en la

educación” (Builes, 1939: 43), y señaló también de “pernicioso el sistema de coeducación en la Universidad Nacional” (Builes, 1939:65). La proclamación de la libertad de cultos, como fundamento del estado laico y de la educación secular, también desató la resistencia de todo el cuerpo del Episcopado como consecuencia de que, primeramente, se suprimió el nombre de Dios del encabezamiento de la Constitución y la mención de la religión católica como la de la nación, lo que la hacía merecedora de la protección por parte del Estado y de ciertos privilegios y derechos específicos. Al respecto el pronunciamiento del Clero de la Arquidiócesis de Cartagena fue determinante: “Las actuales angustias deben hacernos reflexionar sobre las funestas consecuencias de los errores modernos. Es un error pretender independizar la autoridad civil de Dios. El Estado debe controlar pero también respetar y no debe destruir las actividades privadas. Considerar el Estado como fin al que deben subordinarse y dirigirse todo, solo podrá tener consecuencias nocivas para la prosperidad verdadera y estable de las naciones. ¡No es la espada la que consigue la paz sino el respeto al derecho natural y a la Divina revelación...algunos pretenden sin razón acusar la Iglesia de querer usurpar los

derechos de la autoridad civil, que Dios los vea!” (Brioschi, 1936, p. 6).

Desde los frentes del Conservatismo también se levantaron voces contra las reformas en nombre del nacionalismo: Darío Echandía se opuso a lo que consideraba “la nefasta influencia de ideas europeas” (Mora, 1996); y Laureano Gómez criticaba ampliamente a la “cultura nacionalista importada”. En la prensa, eran constantes sus pronunciamientos: “El precepto constitucional que manda dirigir y organizar la educación pública en concordancia con la religión católica ha sido eliminado y reemplazado por la suprema inspección y vigilancia del Estado (...) la Escuela laica, la Escuela materialista y sin Dios, será la consecuencia inmediata de esa reforma” (Gómez, 1936: 2). Por su parte, desde las filas liberales, Luis López de Mesa, Ministro de Educación en 1934, salió en la defensa del rol que asumía el gobierno y señaló que: “El Estado respeta lo que atañe a la intimidad de la conciencia, pero no puede declinar su deber de vigilar lo que atañe al bien de las sociedades; de ahí que este Ministerio sostenga su derecho de inspeccionar los establecimientos de educación en cuanto ellos ejerzan funciones de alcalde social y consecuencias públicas, como son la moral, la higiene y la preparación para el trabajo” (Hoenisberg: 1954, pp. 135-137).

En el ámbito de la política nacional, Jorge Eliecer Gaitán, en su gestión Ministerial (1940-1941), presentó un informe ante las Cámaras Legislativas que reveló la pervivencia del analfabetismo, lo que pone en entredicho los efectos de las reformas que aspiraban a popularizar y democratizar la educación nacional: “Tomando como base los datos que nos ofrece el censo de 1938 y circunscribiéndolo a la población mayor de siete años en los departamentos, fuera de los territorios nacionales, encontramos que en Colombia hay 3.525.814 habitantes que saben leer y escribir por 3.104.000 analfabetos, es decir un 46.8% de la población mayor de 7 años para cuya desanalfabetización necesitamos la escuela primaria” (Gaitán, 1940, p. 27).

Volviendo al plano de las inversiones articuladas a las medidas reformistas educativas, desde 1936 se promovieron los servicios médicos y restaurantes escolares, a fin de favorecer el rendimiento de los niños, suministrando una de las comidas principales del día, o una de las suplementarias. Las apropiaciones sucesivas desde el año 1936 hasta 1945, por parte de la Nación fueron las siguientes:

Tabla 1.
Presupuesto de la Nación destinado a Restaurantes Escolares, 1936-1945

Presupuesto de la nación destinado a restaurantes escolares	
Año	
1936	600.000
1937	400.000
1938	432.000
1939	450.000
1940	412.000
1941	280.000
1942	270.000
1943	100.000
1944	100.000
1945	350.000

Fuente: (Ministerio de Educación Nacional, 1945)

Analizando el presupuesto anteriormente detallado son evidentes las disminuciones que tuvieron dichas partidas de 1936 a 1937 y luego entre 1940 y 1944, resultado de persistentes restricciones fiscales, según arguyen los Ministros de Educación. En asocio a lo anterior, el sostenimiento de los restaurantes era fundamentalmente atendido con recursos oficiales que proveían principalmente de la Nación, los departamentos y municipios, aunque muchos de estos, por sus penurias fiscales, recibían el beneficio de manera limitada, sin aportar nada o haciéndolo en cantidades mucho menores de las que legalmente les correspondía. Si bien la creación del Fondo de Fomento Municipal, en 1938, buscó impulsar la construcción de escuelas, lográndose la creación de nuevos locales escolares, principalmente entre 1940 y 1945, el incremento de las escuelas fue más bien moderado, pues el Estado restringió su aporte presupuestal

a dichas construcciones, lo que era esencial no sólo para aumentar el número de escuelas, sino igualmente para mejorar las condiciones locativas de las que ya existían.

De otra parte, la distribución de las sumas asignadas a las Escuelas Primarias, junto a los

gastos estipulados para las Escuelas Complementarias y Colonias de Vacaciones, a partir de los fondos del Fomento Municipal, Escolar Nacional y de los Departamentos hacia 1946, revela los siguientes contrastes en materia de inversiones:

Tabla 2.

Distribución de las sumas por Departamentos y Territorios Nacionales de las Escuelas Primarias, Complementarias y Colonias de Vacaciones, contratadas con Fondos del Fomento Municipal, Escolar Nacional y participación de los Departamentos y Municipios, 1946

Departamentos	Escuelas Primarias	Escuelas Complementarias	Colonias de Vacaciones	Total
	P e s o s			
Bolívar	522.000,00	.....	.....	522.000,00
Caldas	404.394,32	34.000,00	.....	438.394,32
Antioquia	376.013,96	183.640,20	119.083,05	678.737,75
Valle del Cauca	333.296,27	80.100,00	.....	413.396,27
Boyacá	320.305,04	72.982,04	.....	393.287,08
Tolima	297.697,89	80.000,00	.....	377.697,89
Norte de Santander	288.283,70	.....	.....	288.283,70
Cundinamarca	260.000,00	100.000,00	61.243,12	421.243,12
Cauca	231.667,22	.....	50.000,00	281.667,22
Nariño	222.610,17	.....	.....	222.610,17
Santander	209.644,29	80.000,00	120.000,00	409.644,29
Atlántico	158.471,66	120.000,00	.....	278.471,66
Magdalena	134.115,74	120.000,00	.....	254.115,74
Huila	114.865,94	.....	.....	114.865,94
Territorios Nacionales (parte)	72.731,85	4.617,46	.....	77.349,31
TOTALES	3.946.100,05	875.339,70	350.326,71	5.171.766,46

Fuente: (Ministro de Educación Nacional al Congreso, 1946)

Según evidencia la tabla anterior, el departamento de Bolívar asignó la mayor cuantía a las Escuelas Primarias, destinando la suma de \$ 522.000; sin embargo, no hubo inversión alguna en las Escuelas Complementarias ni en las Colonias de Vacaciones. Así ocurrió también en Norte de Santander, Nariño y Huila. A diferencia, por ejemplo, de Cundinamarca, que aunque sólo recibió la suma de \$260.000, destinó \$100.000 a las Escuelas Complementarias y \$ 61.243 a las Colonias de Vacaciones. Este panorama se complejiza con los casos de Santander,

quién aportó \$209.644, \$80.000 y \$120.000 a las Escuelas Primarias, Complementarias y Colonias de Vacaciones respectivamente, y con el de Antioquia, quién a pesar de recibir la mayor cuantía de recursos (\$678.737,75), sólo invirtió \$376.013,96, \$183.640,20 y \$119.083,05 en cada una de estas. Si a ello se adicionan los casos detallados de Atlántico y Magdalena, podemos comprobar la concentración de recursos en el interior del país y el abandono del centro hacia las regiones, considerando también las irrisorias cuantías aportadas por el fondo de los

Territorios Nacionales, que como la mayoría de los departamentos, poco o nada atendió las Colonias de Vacaciones.

Estas inversiones, aunque limitadas y con serias diferenciaciones y desproporciones regionales y departamentales, beneficiaron la educación en sus diferentes niveles y contribuyeron en la construcción de escuelas y mejoras de los locales de enseñanza de Bolívar. Así lo revela Galo Alfonso López, Sub-Director de Educación Pública de Bolívar en 1940, cuando manifiesta al Gobernador del departamento, Manuel F. Obregón lo siguiente: “El plan de gobierno bolivarense sustentado en los fondos del Fomento Municipal y Escolar Nacional abarca modestas construcciones en corregimientos de reducida población escolar; edificios de costos significativo apenas, en aquellos donde determinadas características no hacen posible la concentración de las escuelas, y el establecimiento de barrios escolares en centros que cuentan con millares de existentes a las escuelas primarias, donde se facilita el servicio de buses y no haya obstáculo al funcionamiento de restaurantes y granjas” (Galo, 1940, p. 4).

Finalmente, entre 1936 y 1942, justo en el periodo de la “Revolución en Marcha”, disminuyó sustancialmente el financiamiento de las escuelas en los territorios misionales y de las colonias escolares. Otra medida interesante y a la vez contradictoria que se introdujo en el contexto analizado, fue el fortalecimiento de los suministros de útiles y los restaurantes escolares (que creados en 1925 se extendieron a todo el país, funcionando, desde 1936, a cargo de la Nación), pero, las inversiones realizadas por el gobierno en estos renglones resultaron limitadas e insuficientes, exacerbándose las condiciones de precariedad imperantes en el sector rural, y aún en el área urbana misma.

Como decantación de las limitaciones planteadas, es hacia 1945 cuando los

matriculados empiezan a aumentar en las estadísticas nacionales y regionales; no obstante, para 1947, la tasa de analfabetismo era de un 37%, superando la de 1937, que era del 35% y en este marco, Bolívar se situó, junto con Boyacá, en uno de los primeros departamentos con el más alto índice de analfabetismo, con un 62%. Para 1951, la proporción del analfabetismo era del 44% en los habitantes del país, y del 38% en la población mayor de 15 años, registrando los mayores índices las zonas rurales y la población femenina; y para 1954, el 54% de los maestros de los establecimientos de enseñanza primaria ejercían sin título (DANE, 1975). Esto deja en entredicho el verdadero fomento de la educación primaria y la lucha contra el analfabetismo a nivel nacional, lo que redundaba en cifras cada vez más alarmantes en los ámbitos regionales y departamentales (Helg, 2001).

4. Conclusiones

Los gobiernos conservadores que ostentaban la administración nacional en las primeras décadas del siglo XX, hicieron una apuesta significativa para promover la educación nacional desde los puntos de vista ideológico, pedagógico y financiero, pero que a la postre, resultaron insuficientes. Ciertamente los conservadores confieren mayor importancia que los liberales a la orientación católica de la enseñanza, pero desde los años 1920 se hizo evidente la entrada de ideas liberales moderadas en pro de la independencia de la educación frente a las comunidades religiosas y al mismo tiempo, hacia los años treinta, no se aspiró con serias pretensiones a eliminar la religión de la escuela pública. Por tanto, más allá de los discursos y posturas, durante la primera mitad del siglo XX, la aspiración de modernización de la nación a través de la educación es, estructuralmente y en esencia, una tarea de los departamentos. Sobre éstos recae la mayor parte de la financiación,

son los que nombran los maestros e inspeccionan los establecimientos educativos. Sin duda, ello contribuyó en delinear las diferencias entre las regiones prósperas y de sólidas bases educativas que alcanzaron un mejor desarrollo, y las regiones marginales y pobres que lograron poco impacto en la instrucción en los sectores populares. De esta manera, Antioquia, Valle, Caldas y Atlántico se constituyeron en los departamentos con una sólida estructura escolar en todos los ámbitos y niveles de la enseñanza, en contraste con Bolívar, Magdalena y Boyacá, que ilustraron territorios con una oferta educativa limitada. Esto se debió a una mayor dependencia de la alfabetización y la escolaridad de los desarrollos económicos regionales que a la adopción de las políticas educativas implementadas. Precisamente en este escenario, a fines de la década de 1920, la mayoría de los niños escolarizados asistían a la escuela pública; los campesinos y pobres de las aldeas iban a escuela rural y el resto de la población, a la escuela urbana.

En renglón de novedades introducidas asociadas a precarios resultados, en el ámbito de la Difusión Cultural se destacó con el estímulo a las actividades de extensión, de edición de libros y publicaciones periódicas; con la creación de bibliotecas y puesta en marcha de espectáculos artísticos como danzas, teatros y conciertos. La campaña de Cultura Aldeana, implementada desde 1934, bajo el ministerio de Luis López de Mesa, constituyó uno de los mayores esfuerzos por atender la educación de los sectores populares, especialmente los asentados en zonas rurales. Este programa quiso acoger los frutos de la experiencia mexicana y española sobre la educación popular y se fomentaron los restaurantes y roperos escolares, la dotación de bibliotecas, los maestros ambulantes y las misiones culturales, pero sus logros fueron dispersos y efímeros. El plan contempló crear en todos los departamentos una misión per-

manente integrada por un médico, un pedagogo, un sociólogo y un arquitecto, así como campañas de salud pública, pero los encargados de realizarlo ejecutaron las actividades con una postura más política que pedagógica. Sin embargo, el resultado fue la exacerbación de tensiones y conflictos con las autoridades locales en muchas regiones del país, que entorpecieron alcances trascendentes de este importante programa.

Pese a los continuos discursos que enfatizaban en la importancia y utilidad de la Enseñanza Agrícola, en un país predominantemente agrario, ésta se desempeñó con un funcionamiento irregular tanto a nivel nacional como departamental. Las Escuelas Agrícolas sólo se fundaron a nivel de la Educación Media y se tuvo que esperar hasta entrados los años cuarenta para que en ellas se formaran los primeros pedagogos en ese ramo. Adicionalmente, aun cuando la modalidad Técnica registró importantes avances en el periodo, en términos cuantitativos representó una franja marginal debido a que carecía de maestros expertos y de la infraestructura básica para impartir este tipo de educación especializada. Todo lo anterior revela que la capacidad política y económica del Estado resultó insuficiente a la hora de arrogarse las funciones inherentes a un estado moderno y, a su vez, de llevar a las regiones y a sus provincias, las iniciativas de progreso y modernización nacional a partir de la educación.

Para finalizar, pese a que es evidente que este contexto trajo consigo una evolución profunda del sistema educativo y pese a la prioridad que quisieron dar los diferentes gobiernos conservadores y liberales a la educación con el fortalecimiento del gasto público, la falta de recursos, la carencia de maestros preparados, la forma como se descentralizó el sistema educativo en los departamentos y la incidencia de crisis internacionales, se constituyeron en los mayores obstáculos que tuvo que enfrentar la enseñanza en el país, durante la primera mitad del siglo

XX. La historiografía nacional ha registrado con especial énfasis que el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938) fue el que transformó de manera sustancial el sistema educativo vigente en el país. Estudios contemporáneos e investigadores pioneros del tema así lo han reconocido (Acevedo y Villamizar, 2015; Sierra, 2009; Tirado, 2001; Helg, 2001; Jaramillo, 1989; Lebot, 1979; González, 1978). No obstante, siguen siendo necesarios más trabajos que se esfuercen por contrastar los discursos

con la realidad, y que demuestren los efectos de tales medidas reformistas en su articulación con la sociedad, pues el mito de glorificación de la República Liberal y de la “Revolución en Marcha”, contrasta con la histórica y aún apremiante necesidad de construir políticas educativas pertinentes a las condiciones particulares de los departamentos, encausadas al logro la anhelada equidad, acceso, cobertura y calidad del sistema educativo colombiano actual.

5. Referencias Bibliográficas

Fuentes Primarias

- Abadía, M. (1921). Memorias del Ministro al Congreso de la Republica.
- Builes, M. (1939). Cartas pastorales. Medellín: Imprenta Editorial.
- Brioschi, P. (1936). *Pastoral 1936. Documento Oficial N° 250. Cartagena: Arquidiócesis de Cartagena.*
- DANE. (1975). Estadísticas Históricas. Bogotá.
- Gaitán, J. (1940). Obra Educativa del Gobierno en 1940. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Gómez, L. El Siglo. Bogotá, Febrero 17 de 1936.
- López de Mesa, L. (1934). Memoria del Ministro de Educación Nacional al Congreso de 1934.
- López, G. (1940). La Educación Pública en Bolívar, 1939-1940. Informe al Gobernador, doctor Manuel F. Obregón. Cartagena, Imprenta Departamental, 1940.
- Ministerio de Educación Nacional. (1927). Ley 56 de 1927 (noviembre 10), “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre Instrucción Pública.” Diario Oficial Número 20645. Bogotá, martes 15 de noviembre de 1927.
- Ministerio de Educación Nacional. (1930). Diario Oficial Año LXVI – NUMERO 21546. Bogotá, miércoles 19 de noviembre de 1930.
- Ministerio de Educación Nacional. (1959). La educación colombiana, 1903-1958. Tomo I. Compilación Legislativa. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). Boletín Educación Superior en Cifras, diciembre de 2016.
- Ministerio de Educación Nacional. (2017). Observatorio Laboral para la Educación. Recuperado de <http://www.graduadoscolombia.edu.co/html/1732/w3-channel.html>.
- Nieto, A. (1937). *Sobre el problema de la Educación Nacional*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, Ciencia y Cultura.
- Senado de la República de Colombia. (1936). Diario Oficial N° 23263 de 22 de agosto de 1936. Bogotá.

Fuentes Secundarias

- Acevedo, A y Villamizar, C. (2015). Discursos y prácticas culturales durante la “Revolución en Marcha”. Reforma educativa y cambio social. En: *Revista Ciencias Sociales y Educación*, 4(7),37-52. Recuperado de: https://revistas.udem.edu.co/index.php/Ciencias_Sociales/article/view/1562
- Arrien, J. (2012). *Activando la Educación – Oportunidad y reto permanente del país*. Instituto de Educación de la Universidad Centroamericana.
- Arizmendi, I. (1989). *Presientes de Colombia, 1810-1990*. Bogotá: Planeta, 1989.
- Báez, M. (2002). *Las Escuelas Normales y el cambio educativo en los Estados Unidos de Colombia en el periodo Radical, 1870 – 1886*. Tesis doctoral. Doctorado en Ciencias de la Educación, RUDECOLOMBIA, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, CADE Tunja.
- Barrero, T. (2009). *El liberalismo de Alfonso López Pumarejo. República Liberal: sociedad y cultura*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Daniels, A. y Maza, F. (eds.). *Montes de María. Políticas públicas, educación y desarrollo*. (2017). Cartagena: Editorial Universitaria Universidad de Cartagena.
- Foro Mundial sobre la educación. (2015). *Conferencias regionales sobre la educación después de 2015: Declaraciones finales*. UNESCO, UNPD, UNICEF, World Bank Group.
- Gómez, O., Gómez, S., y Urrego, I. (1982). *La educación en Colombia en el siglo XX. 1900-1980*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- González, F. (1978). *Educación y Estado en la historia de Colombia*. Bogotá: CINEP - Serie Controversia, No. 77-78.
- Helg, A. (2001). *La educación en Colombia: 1918-1957. Una historia social, económica y política*. Bogotá: Serie Educación y Cultura, Universidad Pedagógica Nacional y Plaza & Janés Eds.
- Herrera, M. y Díaz, C. (comp.). (2001). *Educación y cultura política una mirada interdisciplinaria*. Bogotá: Plaza y Janés editores, Universidad Pedagógica de Colombia.
- Hoenisberg, J. (1954). *Las fronteras de los partidos en Colombia. Historia y comentarios de la legislación escolar en la República desde 1821 hasta el 13 de junio de 1953*. Bogotá: Editorial ABC.
- Jaramillo, J. (1989). *La educación durante los gobiernos liberales, 1930-1946*. Nueva Historia de Colombia. Bogotá: Planeta.
- Jaramillo, J. (1980). El proceso de la educación del Virreinato a la época contemporánea. En *Manual de Historia de Colombia*. Tomo III. Bogotá: Colcultura.
- Lago de Vergara, D., Gamboa, A., & Montes, A. (2014). Calidad de la educación superior. En *Saber, Ciencia y Libertad*, 9(1), 157-170. doi: <https://doi.org/10.18041/2382-3240/saber.2014v9n1.2006>
- Lebot, I. (1985). *Educación e ideología en Colombia*. Bogotá: La Carreta.
- Maza, F., Vergara, J. y Román, R. (2017). Eficiencia y productividad en la cobertura de las universidades públicas colombianas. En *Revista Investigación & desarrollo* Vol. 25, N° 2, 2017. <http://dx.doi.org/10.14482/indes.25.2.10957>
- Mora, J. (1996). *Los conflictos educativos entre la iglesia y el Estado. Primer gobierno de López Pumarejo*. Bogotá: Universidad Antonio Nariño.

Sierra, R. (2009). *República Liberal: sociedad y cultura*. Bogotá: Universidad Nacional.

Silva, R. (2009). *Reforma cultural, Iglesia Católica y Estado durante la República Liberal. República Liberal: sociedad y cultura*. Bogotá: Universidad Nacional

Silva, R. (2005). *República Liberal, intelectuales y cultura popular*. Medellín: La Carreta.

Tedesco, J. (2005). *¿Cómo superar la desigualdad y la fragmentación del sistema educativo argentino? Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, IPE – UNESCO, 2005.*

Tirado, A. (2001). “Aspectos sociopolíticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo”, en *El siglo pasado. Colombia: economía. Política y sociedad*. Bogotá: Colpatria - CEREC.

