

# Alcances y límites de la institucionalización del proyecto educativo radical en el Estado Soberano del Cauca, 1870-1885

Scope and Limitations of the Radical Education  
Project in the Sovereign State of Cauca, 1870-1885

*Alcances e limites da institucionalização do projeto  
educativo radical no Estado Soberano do Cauca, 1870-1885*

**FERNANDA MUÑOZ\***

Universidad del Valle

Cali, Colombia

\* fero20@yahoo.es

Artículo de investigación.

Recepción: 9 de agosto de 2012. Aprobación: 15 de noviembre de 2012.

[116]

**RESUMEN**

Establecer criterios cuantitativos de la institucionalización del proyecto educativo radical de 1870 constituye una necesidad a la hora de plantear, en términos concretos y factuales, los alcances y límites de su ejecución en el Estado Soberano del Cauca. Dado que la expansión de la instrucción pública requería escuelas, personal, útiles y mobiliario, la asignación presupuestal era fundamental. Con el propósito entonces de conocer tendencias cuantitativas que permitan obtener un conocimiento más completo de la realidad escolar, se analiza el presupuesto otorgado a la instrucción pública primaria, contrastándolo con la cobertura escolar. Se verá así que, a pesar de los esfuerzos financieros para aumentar la cobertura escolar, estos fueron insuficientes para llevar la instrucción pública al lugar asignado por el discurso liberal.

**Palabras clave:** Estado Soberano del Cauca, institucionalización, instrucción pública primaria, proyecto educativo radical.

**ABSTRACT**

*In order to present the scope and limitations of the 1870 radical education project in the Sovereign State of Cauca in concrete factual terms, it is necessary to establish quantitative criteria regarding its institutionalization. Because the expansion of public education required schools, staff, supplies, and furniture, budget availability was fundamental. For purposes of acquiring a more complete knowledge of the school reality through quantities trends, the study analyzes the budget allocated for elementary public education, comparing it to school coverage. Results show that despite the financial efforts aimed at increasing school coverage, they were insufficient to give public education the position assigned to it in liberal discourse.*

[117]

**Keywords:** *Sovereign State of Cauca, institutionalization, elementary public education, radical education project.*

**RESUMO**

*Estabelecer critérios quantitativos da institucionalização do projeto educativo radical de 1870 constitui uma necessidade na hora de propor, em termos concretos e fatuais, os alcances e limites de sua execução no Estado Soberano do Cauca. Dado que a expansão da instrução pública requeria escolas, pessoal, material escolar e mobiliário, a designação orçamental era fundamental. Com o propósito então de conhecer tendências quantitativas que permitam obter um conhecimento mais completo da realidade escolar, analisa-se o orçamento outorgado à instrução pública primária, contrastando-o com a cobertura escolar. Será visto assim que, apesar dos esforços financeiros para aumentar a cobertura escolar, estes foram insuficientes para levar a instrução pública ao lugar designado pelo discurso liberal.*

**Palavras-chave:** *Estado Soberano do Cauca, institucionalização, instrução pública primária, projeto educativo radical.*

## Introducción

En la segunda mitad del siglo XIX, los Estados Unidos de Colombia experimentaron la institucionalización de la instrucción pública primaria. Con la firma del Decreto Orgánico de Instrucción Pública Primaria (DOIP) en 1870, el régimen federal liberal asumió la educación como una obligación estatal.<sup>1</sup>

[118]

La implementación de un sistema nacional educativo de instrucción pública primaria obligatorio, gratuito y neutral en su orientación religiosa<sup>2</sup> perseguía la consecución de dos propósitos. El primero hacía eco de la necesidad de alcanzar la *civilización* y el *progreso* a través de la expansión de la instrucción elemental. Y el segundo requería modelar ciudadanos que legitimasen el orden social liberal establecido en la Constitución de 1863. En este sentido, el decreto nacional expedido bajo la administración de dirigentes liberales radicales<sup>3</sup> se incrustó en el desarrollo de su proyecto político, en cuyo centro se ubicó la instrucción popular, según el discurso de la época.

A través del DOIP, los gobernantes liberales se propusieron, entre otros aspectos, crear escuelas y aumentar el número de alumnos.<sup>4</sup> Alcanzar este objetivo, empero, no fue fácil. La financiación constituyó una condición

1. En 1863, con la Constitución de Rionegro, se estableció una república liberal federal denominada Estados Unidos de Colombia. Nueve estados soberanos componían esta federación: Estado Soberano del Magdalena, de Bolívar, de Panamá, de Santander, del Tolima, de Boyacá, de Cundinamarca, de Antioquia y de Cauca.
2. “Decreto Orgánico de Instrucción pública primaria de 1870”, *La Escuela Normal, Periódico Oficial de Instrucción Pública* [Bogotá] 7 ene. 1871. El decreto completo se encuentra publicado en los números 1, 2 y 3 del periódico.
3. Este apelativo corresponde a la diferenciación, dentro del partido liberal, de los liberales draconianos. La división del partido liberal, según la historiografía colombiana, data desde la denominada “revolución de medio siglo”. Conocidos también como gólgotas o civilistas, los liberales radicales han sido caracterizados por su apego doctrinario a la eliminación de restricciones a la libertad individual, por su formación como abogados y por sostener que el poder debía basarse en la “idea liberal”. Los draconianos o militaristas, quienes buscaron sostener el poder con la espada, han sido caracterizados como pragmáticos en el sentido de que consideraban peligroso el establecimiento de medidas doctrinarias que desestabilizaran el orden social.
4. El artículo 255 del DOIP establecía que los habitantes de cada Distrito de Instrucción Pública tenían la obligación de sostener el número de escuelas primarias necesarias para que todos los niños de ambos sexos de siete (7) a quince (15) años de edad recibieran educación gratuita. “Decreto Orgánico de Instrucción pública primaria de 1870”, *La Escuela Normal, Periódico Oficial de Instrucción Pública* [Bogotá] 21 ene. 1871: 36C.

primordial y un aspecto central en el desarrollo de la instrucción popular. Por ello, este artículo analizará la dinámica de asignación presupuestal al Departamento de Instrucción Pública, especialmente aquella destinada a la primaria, en el Estado Soberano del Cauca. Buscamos contrastar la liquidación del presupuesto con el movimiento de la cobertura escolar —número de escuelas y alumnos— durante la vigencia del régimen liberal; trazar, por medio de datos cuantitativos, un bosquejo de la realidad educativa en el Cauca, y establecer criterios acerca de los alcances y límites de la institucionalización del proyecto educativo abanderado por la dirigencia liberal radical.

[119]

Dada la inexistencia de estudios que aborden mencionada temática en el espacio regional caucano<sup>5</sup> y la importancia de contrastar el discurso con la praxis para construir visiones más completas que permitan comprender la dinámica de la reforma educativa de 1870, consideramos pertinente presentar este trabajo.

### Espíritu de la época

En la segunda mitad del siglo XIX los administradores liberales radicales de los Estados Unidos de Colombia, al hacer eco del movimiento occidental, reconocieron la necesidad de expandir la instrucción pública primaria a todas las capas sociales; creían que a través de la instrucción popular alcanzarían el *progreso* e ingresarían en la *civilización*.<sup>6</sup>

- 
5. A nivel nacional, el trabajo de María Teresa Ramírez e Irene Salazar constituye una muestra relevante de la manera en que se puede reconstruir la historia de la educación elaborando una base de datos sobre la asignación presupuestal y la cobertura escolar en el territorio conocido hoy como Colombia en el siglo XIX. El referido estudio, dado su carácter nacional y a pesar de que contiene datos de cada uno de los estados soberanos para el periodo que nos ocupa, no presenta una visión detallada de la dinámica regional caucana. María Teresa Ramírez e Irene Salazar, “El surgimiento de la educación en Colombia: ¿en qué fallamos?”, *Economía colombiana del siglo XIX*, ed. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República de Colombia, 2010) 419-481. Por otro lado, a nivel regional, los estudios de Alonso Valencia Llano no se concentran en el movimiento presupuestal ni con la cobertura escolar. Alonso Valencia Llano, *Estado Soberano del Cauca, Federalismo y Regeneración* (Bogotá: Banco de la República, 1988). Alonso Valencia Llano, *Empresarios y políticos en el Estado Soberano del Cauca* (Cali: Universidad del Valle, 1993).
  6. El término ‘civilizado’, que apareció por primera vez a inicios del siglo XVII, deriva del latín *civilis*. La civilización era “un estado de orden y refinamiento social” asociado a la modernidad. Desde comienzos del siglo XIX el término

[120]

Los reformadores colombianos, que conocían el discurso de la *civilización* occidental, no dudaban de los beneficios que la educación llevaría a la patria, pues el panorama europeo así lo constaba. En esta dinámica, el Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca en 1872, Manuel Quijano, recomendaba los Estatutos de Instrucción pública primaria elemental del Reino de Prusia, “pues que, á no dudarlo, á ellos debe esa Nación su engrandecimiento y preponderancia, hasta el punto de ser actualmente una de las potencias europeas de primer orden”.<sup>7</sup> La paz y el progreso además, estaban directamente relacionados con la instrucción popular. En 1873 Quijano, señalaba:

¿Quereis paz, quereis progreso?, ¿Quereis que el género humano corresponda á los altos designios de su Creador? Fomentad la instrucción popular gratuita y general, y vereis como el hombre, dueño de sí mismo, hechura de Dios, cumple en el mundo su deber y llega a su destino. Tal es el principio que hace siglos viene ejercitando el ingenio de todos los filósofos humanistas de los Gobiernos y Estadistas ilustrados, amigos y apóstoles infatigables del bienestar público; y toda la doctrina sólida de todas las Naciones cultas cristianas que aman de véras la paz y el progreso, su propia dignidad, su poder, su crédito y honra, como pueblos libres y soberanos que son iguales en derechos con sus hermanos, sobre la superficie del globo.<sup>8</sup>

El poder de la instrucción popular era un principio reconocido tanto en Europa como en América ante el cual Gobierno colombiano no permaneció aislado. En el contexto europeo, la generalización de la enseñanza estaba estrechamente relacionada con las necesidades industriales, al mismo tiempo que servía a fines sociales más amplios, como la emancipación y el

---

‘civilización’ fue transformándose hacia la acepción presente, un énfasis en el orden social, el conocimiento sistemático y refinamiento de los modales y la conducta, así como en la confortabilidad y la urbanidad. Tomado de Patricia Londoño Vega, *Religión, cultura y sociedad en Colombia. Medellín y Antioquia, 1850-1930* (Bogotá: Fondo de Cultura Económico, 2004) 250.

7. Manuel Quijano, *Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca, a la convención de 1872* (Popayán: Imprenta del Estado, 1872) 14.
8. Manuel Quijano, “Informe del Director de Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca al Sr. Presidente del Estado”, Popayán, junio de 1873, Archivo Central del Cauca (ACC), Popayán, Sección Archivo Muerto, t. I, año 1873, paq. 121, leg. 32, s.f.

aprendizaje.<sup>9</sup> Siguiendo esta directriz, el horizonte colombiano consideraba la instrucción pública primaria como una herramienta indispensable para alcanzar el progreso y afianzar el cambio político.

En 1873, el presidente del estado caucano, Julián Trujillo, consideraba como una “verdad obvia” que el fin primordial de una sociedad consistía en proporcionarse la mayor “suma de bienestar posible”, y que para alcanzarlo era necesario difundir la instrucción pública a todas las “clases sociales”. Educar a las “masas” era, pues, la misión más “sublime de los gobiernos” porque así se las redimía de la “ignorancia” y se formaban “ciudadanos útiles y dignos de la libertad”. No obstante, dicha misión no consistía simplemente en enseñar a leer y escribir, sino que también era necesario inculcar en los hábitos del niño “cierto grado de actividad y de amor á la virtud y al trabajo armónicos con los adelantos del siglo y con el desarrollo de los intereses sociales”. Levantar la instrucción pública y colocarla a la altura que demandaba el movimiento industrial debía ser entonces, según el presidente del estado, uno de los objetos de preferente atención.<sup>10</sup>

[121]

La instrucción popular, difusora de la *luces*, aparecía así como el principal medio para incorporarse en las dinámicas del progreso, el bienestar social, la felicidad y la *civilización*; a través de ella se modelarían los ciudadanos de la república liberal y por consiguiente, se legitimaría y consolidaría su régimen liberal. Por ello, los reformadores colombianos crearon e implementaron la reforma escolar de 1870.

### Financiamiento

La financiación de los gastos de instrucción pública estaban a cargo de tres entidades: la Nación, los Estados y sus distritos. El artículo 250 del Decreto nacional de 1870 estipulaba que la Nación debía sostener la Escuela Central de Institutores, las escuelas normales y las anexas. Debía proveer libros, cuadros, mapas, textos, aparatos científicos y demás útiles necesarios para la enseñanza en los diferentes planteles educativos. Tenía a su cargo el establecimiento de bibliotecas populares circulantes, el sostenimiento de las direcciones de instrucción pública y los gastos ocasionados por la Inspección

---

9. Asa Briggs, dir., *Historia de las civilizaciones: 10. El siglo XIX. Las contradicciones del progreso* (Madrid: Alianza Editorial / Labor, 1989) 25.

10. Julián Trujillo, *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 13 sep. 1873: 3C.

[122]

General.<sup>11</sup> Los estados, por su parte, debían cubrir los gastos ocasionados por los consejos de instrucción pública y la inspección departamental. Debían sostener las escuelas rurales establecidas en los caseríos distantes de las cabeceras distritales y auxiliar con sumas necesarias los distritos pobres que no lograran pagar los gastos generados por el sostenimiento de sus escuelas.<sup>12</sup> A su vez, los distritos tenían a su cargo la construcción y conservación de los edificios de sus respectivas escuelas y salas de asilo; el mobiliario de los mismos edificios; el pago de los empleados de las escuelas primarias y las salas de asilo que se establecieran en ellos; los gastos ocasionados por la inspección local, y la provisión de vestidos a los niños indigentes para que concurrieran a las escuelas.<sup>13</sup>

La puesta en marcha del DOIP —y su adecuado funcionamiento— se supeditaba así a las condiciones económicas de cada una de las tres entidades. Observemos cuál era la situación económica de cada una de las anteriores entidades y la capacidad que poseían para cubrir los gastos de la instrucción pública.

#### A propósito de las condiciones económicas

A nivel nacional, desde 1850, gracias al comercio exterior, la economía experimentaba una etapa de crecimiento sostenido hasta 1882<sup>14</sup> (aunque no puede obviarse que entre 1875 y 1877 tuvo lugar una fuerte caída). La implementación y expansión del decreto nacional, de esta manera, contaba con condiciones favorables desde el ámbito nacional: en 1870 tiene lugar el auge tabacalero;<sup>15</sup> el periodo de 1873 a 1874 es calificado como de “gran optimismo

---

11. “Decreto Orgánico de Instrucción...” 21 ene. 1871: 35-36c.

12. “Decreto Orgánico de Instrucción...” 21 ene. 1871: 36c.

13. “Decreto Orgánico de Instrucción...” 21 ene. 1871: 36c.

14. Kalmanovitz, reproduciendo la gradación del desarrollo exportador colombiano formulada por Ocampo en su texto *Colombia y la economía mundial 1830-1910*, señala que entre 1850 a 1882 se experimentó una etapa de crecimiento sostenido, debido a las exportaciones de tabaco, algodón, añil, cueros, oro (en recuperación), e incipientemente, de café en las postrimerías del periodo; sostiene que fue una fase caracterizada por precios muy favorables para las exportaciones del país. Salomón Kalmanovitz, *Economía y nación, una breve historia de Colombia* (Bogotá: Siglo XXI Editores, 1985) 174-175.

15. Kalmanovitz 206-209. El máximo volumen de exportación se dio en 1874-1876 con 545.724 arrobas por un valor de unos 2,2 millones de pesos.



económico”,<sup>16</sup> y durante 1874, tuvo lugar un superávit financiero gracias al aumento de productos exportables como tabaco, chinchona y añil.<sup>17</sup>

En el periodo de gobierno del llamado “Olimpo Radical”, los primeros cinco años después de la expedición del DOIP, la instrucción pública, por lo menos en el ámbito económico y desde la nación, contaría con un aumento en la cuantía del presupuesto nacional que se extendería hasta 1878, pero que no alcanzaría su auge de 1875, para expandir la reforma educativa,<sup>18</sup> dado que, después de 1876, la “guerra de las escuelas” deja en una situación “angustiosa” el tesoro nacional por las cuantiosas erogaciones hechas en dicha contienda civil.<sup>19</sup> A este hecho se suma, en 1875, la caída de los precios del principal producto de exportación, la quina,<sup>20</sup> y la inestabilidad política que en 1879 deviene la pérdida del poder de la facción liberal radical del gobierno nacional. Así que, después de 1879, serían los integrantes del liberalismo independiente los encargados de darle impulso a la reforma propuesta por los liberales radicales.

[123]

- 
16. En el ámbito del comercio exterior, 1873 registró un pico de las exportaciones estimuladas artificialmente por el éxodo de moneda metálica. En consecuencia, señala Junguito, se produjo un incremento sustancial pero transitorio en las importaciones y en los recaudos de aduana y, por su relativo peso, en los ingresos fiscales de la nación; la tarifa aduanera además, se elevaba en 1873, y se establecía una sobretasa del 25% en 1874 (pp. 80-81). Para mayores detalles, ver Roberto Junguito, “Las finanzas públicas en el siglo XIX”, *Economía colombiana del siglo XIX*, eds. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez (Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República de Colombia, 2010).
  17. Jane Meyer Loy, “La educación primaria en el federalismo: La reforma escolar de 1870”, *Revista Colombiana de Educación* 3 (1979): 2-3. Ver también Jane Rausch, *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870* (Bogotá: Instituto de Caro y Cuervo / Universidad Pedagógica Nacional, 1993) 40.
  18. Esta afirmación se coteja si tenemos en cuenta los porcentajes del presupuesto nacional en educación pública entre 1869 a 1879. Desde el año 1870 hasta el 1879, el año de 1875 cuenta con el mayor porcentaje de gastos para la instrucción pública, el 5,3%, siguiendo una baja que en 1879 alcanzaría el 3%. Datos tomados de Luis Alfonso Alarcón Meneses, Jorge Conde Calderón y Adriana Santos Delgado, *Educación y cultura en el Estado Soberano del Magdalena (1857-1886)* (Barranquilla: Universidad del Atlántico, 2002) 91.
  19. Francisco Zaldúa, “Comunicación del Secretario de lo Interior y relaciones Exteriores al Director de la Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca”, *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 7 sep. 1878: 4c.
  20. Junguito 82.

[124]

Los liberales independientes, a pesar del periodo de estancamiento económico señalado para los años de 1882 y 1910<sup>21</sup> y de los estragos de la guerra, cuya consecuencia más notoria en 1880 sería una disminución en el número de estudiantes,<sup>22</sup> en términos presupuestales, continuaron fomentando la instrucción pública. Los años de 1883 y 1884, teniendo en cuenta los datos presentados por Ramírez y Salazar,<sup>23</sup> contarían con el mayor porcentaje de gastos destinados al departamento de la instrucción pública desde la aprobación del decreto nacional; la educación contaría así con el 6,3% del presupuesto nacional. Así que después de 1879, bajo la administración de los liberales independientes, la instrucción pública contó con el mayor porcentaje de gastos para su fomento desde la implementación del DOIP.

Durante los quince años de este estudio, el Estado Soberano del Cauca experimentó tres periodos económicos. En el primero, de 1870 a 1875, el comercio de exportación permitió aumentar los recursos fiscales;<sup>24</sup> en el segundo, entre 1876 y 1878, la principal característica fue el declive económico;<sup>25</sup> y el tercero, de 1879 a 1885, fue un ciclo de recuperación y repunte económico.<sup>26</sup>

- 
21. Kalmanovitz 175. En este periodo, siguiendo a Ocampo, el autor señala que sobrevinieron dos intensas depresiones en las décadas de 1880 y 1900, y una leve expansión durante los noventas.
  22. Una comparación entre las estadísticas compiladas por el Directorio General en 1880 y las de 1876 demuestran un descenso de 251 escuelas y 7.622 estudiantes en cuatro años. Rausch 178.
  23. Ramírez y Salazar 443. No obstante, este aumento presupuestal para cubrir los gastos del Departamento de Instrucción Pública en comparación con los gastos en guerra y marina, según las autoras, fue escaso: “El gasto en educación como proporción del gasto de la nación permaneció bajo y relativamente estable durante el período de 1870-1900”, Ramírez y Salazar 442.
  24. Al exportar tabaco, quina y caucho en cantidades considerables, los recursos fiscales del Estado aumentaron debido al aumento de los ingresos no solo por cuenta de los derechos de aduanas, sino por los impuestos de consumo y de introducción de mercancías. Valencia, *Estado Soberano del Cauca* 22-24.
  25. En este periodo caen los precios del tabaco y la recuperación económica se vio estancada por los estragos de la “guerra de las escuelas”, los años de sequía de 1877 a 1878, y la invasión de langostas entre 1876 y 1878. Alonso Valencia Llano, “La economía caucana”, *Historia del Gran Cauca, Historia regional del suroccidente colombiano* 7 (1994).
  26. La recuperación económica inició en 1879, cuando se restablecería el comercio gracias a la labor de los liberales independientes cuya administración, además de abrir un periodo de paz, se direccionó a buscar nuevos productos exportables; reactivan la cría de ganados —estimulada por la exportación de cueros— y la minería mediante la búsqueda de nuevos yacimientos. Desde

El cumplimiento de las erogaciones que demandara los gastos de la instrucción pública al gobierno estatal estarían sujetos así, a dichas variaciones.

Aún menos constantes serían los aportes municipales y distritales en tanto que cada uno de ellos debía crear las rentas necesarias para cubrirlos; y dado que algunas rentas dependían del consumo de los habitantes, en ocasiones tal situación obedecía a la cantidad de habitantes de cada unidad territorial. Así por ejemplo, en noviembre de 1874 se remitían las cuotas que debían distribuir los municipios que conformaban el Estado Soberano del Cauca de acuerdo con la cantidad de habitantes de cada uno de ellos (tabla 1).

[125]

TABLA 1.

**Cuota que debía remitir cada municipio del Estado Soberano del Cauca en noviembre de 1874 de acuerdo con la cantidad de habitantes**

Municipio	Población	Cantidades en pesos
Atrato	14.130	390
Barbacoas	22.527	620
Buenaventura	20.395	580
Buga	20.395	570
Caldas	28.986	800
Cali	22.036	608
Obando	33.854	940
Palmira	22.877	620
Pasto	49.787	1.374
Popayán	52.741	1.440
Quindío	23.406	644
Santander	19.751	550
San Juan	27.213	750
Toro	17.732	490
Tuluá	22.268	620
Túquerres	30.601	844
Territorio del Caquetá	5.854	160
Total	435.078	12.000

Fuente: Fabio Lemos, *El Escolar, Periódico Oficial de Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca* [Popayán] 26 nov. 1874: 57C.

1882 el repunte económico fue visible hasta la guerra de 1885. Valencia, “La economía...” 133-134.

De acuerdo con la población de entonces, el municipio de Popayán, que contaba con el mayor número, 52.741 habitantes, debía consignar la mayor cuota, correspondiente a 1.440 pesos; le seguía el municipio de Pasto, con 49.787 habitantes, que debía remitir 1.374 pesos, y posteriormente, Obando, con 33.854 habitantes, cuya cuota sería 940 pesos. De esta manera, sucesivamente, a menor población, menor cuota.

[126]

Sin embargo, esta tendencia no se cumplía en la realidad. A mayor cantidad de habitantes, las rentas municipales no necesariamente aumentaban. En 1874, por ejemplo, Popayán, que contaba con el mayor número de habitantes, en comparación con el producto de las rentas de los demás municipios del Estado Soberano del Cauca, ocupaba el penúltimo lugar en el producto rentístico, con 5.218 pesos. Pasto, por su parte, que ocupaba el segundo lugar de mayor población del estado —sin tener en cuenta las rentas del municipio de Buenaventura, cuyos montos correspondían en parte al tesoro nacional—, ocupó el tercer lugar en el producido rentístico con 16.321 pesos, situación que concuerda relativamente con la cantidad de población. Y Obando, que ocupaba el tercer lugar con respecto a la cantidad de habitantes, tuvo el cuarto lugar en el producto rentístico, con 13.945 pesos, hecho que no disiente significativamente con el lugar del número de habitantes. Quindío, no obstante, con el séptimo lugar en relación con la población del estado (23.406 habitantes), se ubicó en el segundo lugar del producido rentístico, con 16.431 pesos (tabla 2).

Aunque podía existir una correspondencia relativa entre la cantidad de habitantes y la cantidad de rentas producidas, sin embargo, tal correspondencia no se generaba en todos los municipios, como el caso de Popayán y Quindío, por ejemplo. La relatividad, entonces, entre el cómputo de habitantes y rentas municipales, podía devenir en un incumplimiento de los montos que debían asignar los municipios a la instrucción pública. Consideramos, de esta manera, que el producto de las rentas —más que depender de la cantidad de habitantes—, estribaba en la actividad económica de cada uno de los municipios, en correspondencia con las condiciones geográficas.<sup>27</sup> De manera que los montos correspondientes a la instrucción pública, cuya responsabilidad recaía en los municipios y distritos, serían imprevistos.

---

27. Al respecto ver la división del espacio económico caucano en cuatro subregiones económicas: norte, centro, sur y del Quindío. Valencia Llano, *Empresarios y políticos* 154-174.

TABLA 2.

**Rentas de los Municipios del Estado Soberano del Cauca, 1874**

Municipio	Producto de las rentas en pesos
Buenaventura	89.758
Barbacoas	19.539
Quindío	16.431
Pasto	16.321
Obando	13.945
Túquerres	13.205
Tuluá	11.483
Palmira	10.445
Cali	9.620
Toro	9.309
Buga	7.428
Atrato	6.185
San Juan	5.815
Caldas	5.582
Popayán	5.218
Santander	3.557

[127]

Fuente: W. Jordán, *Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura en sus sesiones ordinarias de 1875* (Popayán: Imprenta del Estado, 1875) 130-34.

El cumplimiento de las medidas destinadas a cubrir los gastos del ramo de instrucción pública dependía así de las condiciones económicas de la Nación, del estado y de sus respectivos municipios y distritos. En términos generales, las condiciones expuestas anteriormente nos permiten inferir que, desde la implementación del DOIP en 1870 hasta después de los primeros cinco años de desarrollo, la instrucción pública contaría con condiciones favorables en cuanto a las rentas —tanto a nivel nacional como estatal— supeditadas a la contingencia de las rentas municipales y distritales. Después, de 1879 a 1885, en el ámbito estatal el ambiente de recuperación y repunte económico serían factores positivos para la expansión de la reforma escolar; desde la unión no obstante, no existiría tal favorabilidad a nivel económico, aunque el presupuesto de gastos destinado a este departamento en los años 1883 y 1884, como señalábamos anteriormente, sería el más alto desde la aprobación del decreto nacional.

## Del presupuesto de gastos votado al presupuesto ejecutado

[128]

El proceso de ejecución de leyes presupuestales recorre un largo camino en el que los créditos adicionales tanto como las liquidaciones finales acompañarán este proceso. Pero antes de sumergirnos en este entramado, es menester hacer algunas aclaraciones: el presupuesto de nuestro periodo de estudio se calculó para cada dos años de servicio activo; los presupuestos para los bienios de 1878-1879 y 1880-1881 no fueron encontrados durante el proceso de recolección de la información, y finalmente la información de los bienios 1870-1871 y 1876-1877 fue tomada de una fuente secundaria.

Además, es importante tener en cuenta que durante los primeros cinco años posteriores a la aceptación e implementación del DOIP, el poder ejecutivo del estado caucano estuvo en manos de presidentes pertenecientes a la facción draconiana —moderados— del liberalismo, como fueron Tomás Cipriano de Mosquera y Julián Trujillo. Desde 1875 hasta 1877 gobernó un radical caucano, César Conto. De 1877 a 1879, estuvo en el poder otro radical, Modesto Garcés. Luego, en 1879, después de la “revolución de abril”, el estado estuvo al mando de Eliseo Payán, un antiguo radical, que jugaba ahora al lado del nuevo partido “Liberal Independiente”, que por lo demás sacaría adelante el proyecto “regenerador”. De 1879 a 1883, el estado caucano estuvo bajo el mandato de Ezequiel Hurtado, quien había sido puesto en el poder por la coalición de mosqueristas e independientes en la “revolución de abril”. De 1883 a 1886 gobernaría nuevamente Eliseo Payán. Después de 1879, entonces, tanto el estado caucano como el gobierno de la unión estarían en manos del liberalismo independiente, un grupo cercano al partido conservador.<sup>28</sup>

### Presupuesto del Departamento de Instrucción Pública (1870-1885)

Una primera ojeada por este visor nos permite observar que el presupuesto promedio de gastos votado para la instrucción pública entre 1870 y 1885 en el Estado Soberano del Cauca correspondió al 11,9% del presupuesto general. El

---

28. El liberalismo independiente, según Valencia Llano, surgió en Colombia como un grupo de personas descontentas con el manejo que la “oligarquía radical” le daba al gobierno central, y que había generado una serie de alteraciones del orden público que se convirtieron en una amenaza para el régimen liberal. Para conocer detalladamente la conformación del Partido Liberal Independiente en el Cauca y las vicisitudes presentes entre el “movimiento mosquerista” y el gobierno de la Unión, ver Valencia Llano, *Estado Soberano del Cauca* 165.

porcentaje entre 1870 y 1885 fue aumentando paulatinamente, de manera más pronunciada —con altibajos— y con un gran salto entre 1876 y 1885 (tabla 3).

**TABLA 3.**

**Porcentaje del presupuesto de gastos del Estado Soberano del Cauca para el Departamento de Instrucción Pública (1870-1885)**

Años	Instrucción pública	%
1870-1871	7,6%	100
1872-1873	7,1%	100
1874-1875	9,0%	100
1876-1877	17,3%	100
1882-1883	15,6%	100
1884-1885	15,0%	100

[129]

Fuente: El presupuesto para los bienios de 1870-1871 y 1876-1877, tomado de Mónica Liliana González Peña, “La institución militar en el Estado Soberano del Cauca 1857-1885”, tesis de pregrado en Historia, Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2009, 113. El presupuesto para el bienio de 1872-1873 fue tomado del *Gaceta Oficial* [Popayán] 24 dic. 1871: 1C; el del bienio de 1874-1875 fue tomado del *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 27 dic. 1873: 3C; el de 1882-1883 fue tomado del *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 1.º nov. 1881: 1C; y el presupuesto para el bienio de 1884-1885 fue tomado del *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 22 dic. 1883: 1C.

Estos porcentajes nos conducen a las siguientes conclusiones. La primera, la más evidente, es que durante el periodo de nuestro estudio el ramo de la instrucción pública fue adquiriendo mayor atención, pues el presupuesto destinado a su fomento aumentó. Segunda, que durante la administración de los liberales draconianos en el gobierno caucano, entre 1870 y 1875, el presupuesto aumentó pero no de forma significativa. Tercera, que para el bienio de 1876-1877, cuando estaba al poder un radical caucano, el ramo de la instrucción pública alcanzó el porcentaje más alto, 17,3%. Cuarta, que aunque después de 1877 el porcentaje disminuyó con respecto al bienio anterior —oscilando entre el 15,6 y el 15%—, para los bienios de 1882-1883 y 1884-1885 fue considerablemente más alto en comparación con los primeros años de la implementación del DOIP.

### Presupuesto de la instrucción pública primaria

En este apartado estudiaremos la liquidación del presupuesto de gastos del Estado Soberano del Cauca al Departamento de Instrucción Pública, específicamente de la primaria, en conjunto con los créditos adicionales y liquidados.

**Presupuesto de gastos para el servicio fiscal de 1872-1873**

[130]

El Departamento de Instrucción Pública en este periodo fiscal contó con el 7,1% del porcentaje de gastos total votado. Los 35.640 pesos destinados a este departamento cubrían un capítulo único de gastos denominado “Colegios y escuelas”. Dentro de este capítulo se destinaron 4.800 pesos a la instrucción primaria, pues para auxilios a colegios, escuelas normales y auxilios a los alumnos de la Universidad Nacional de Colombia se destinaron 25.560 pesos, sin contar con 2.400 pesos cuyo destino no se explicita, y 2.880 pesos destinados al sostenimiento de cuatro misioneros católicos en el Territorio del Caquetá.<sup>29</sup>

Sin embargo, dado que el presupuesto proyectado fue insuficiente, se abrieron créditos adicionales. De los 91.260 pesos con 875 centavos del crédito adicional total, 13.140 pesos se votaron para el Departamento de Instrucción Pública, es decir, el 14% del crédito adicional total. De dicha suma, se votaron 10.000 pesos para el fomento de la instrucción pública, sostenimiento de alumnos internos en uno de los colegios del estado, y para establecer uno de niñas en la capital, más otros 1.140 pesos para establecer escuelas primarias y auxiliarlas, en conjunto con los gastos de traslación de preceptores, y 2.000 pesos destinados a la instalación de un colegio en el municipio de Toro.<sup>30</sup> Entonces, aproximadamente menos de la mitad del presupuesto adicional del Departamento de Instrucción Pública correspondería a la instrucción primaria —5.060 pesos aproximadamente—.<sup>31</sup>

---

29. Tomás Cipriano de Mosquera, “Ley 334 (de 21 de septiembre de 1871) de Presupuesto de rentas y gastos para el servicio fiscal de 1872-1873”, *Gaceta Oficial* [Popayán] 24 dic. 1871: 9-10c.

30. Mosquera 10-4c.

31. Tal aproximación la efectuamos así: de los 1.140 pesos destinados a la instrucción primaria y los gastos de traslación de profesores, que suponemos de mayoría para las escuelas elementales, quedarían 1.000 pesos fijos para la instrucción primaria, descontando 140 pesos para algunos preceptores de escuelas secundarias. De los 10.000 pesos para el fomento de la instrucción pública, sostenimiento de alumnos internos en uno de los colegios del estado, y para establecer uno de niñas en la capital; considerando que se invirtieran 2.000 pesos en el establecimiento del colegio de niñas, 940 pesos en el sostenimiento de alumnos internos, y otros 3.000 pesos en el fomento de la instrucción secundaria; de los 10.000 pesos, restarían 4.060 pesos para la instrucción pública primaria, y sumando dicha cifra con los 1.000 pesos señalados anteriormente, la cantidad sería de 5.060 pesos.



En la primera liquidación del presupuesto de gastos, en cuanto a créditos líquidos, cuya suma total —siguiendo los cálculos del Secretario, Froilan Largacha— alcanzó la cantidad de 606.426 pesos con 875 centavos, el Departamento de Instrucción Pública obtuvo la suma de 44.780 pesos, correspondiente al 6% del porcentaje total. De dicha cantidad, aproximadamente 11.000 pesos se destinaron a la instrucción primaria;<sup>32</sup> explícitamente, se señaló que 8.820 pesos se devengaron en auxilios a varias escuelas primarias, pero de esta cifra restamos 2.880 pesos cuyo destino fue el sostenimiento de cuatro misioneros católicos en el Territorio del Caquetá; de manera que la suma total para la instrucción primaria, distinguiendo los 5.060 pesos devengados de los 10.000 pesos asignados al fomento de la instrucción pública y demás, y los 5.940 pesos explícitamente designados para la instrucción primaria, daría la cifra de 11.000 pesos.

[131]

En la segunda liquidación del presupuesto adicional de gastos para el mismo servicio fiscal, aludiendo al decreto número 21 del 19 de noviembre de 1873, en ejecución de la Ley 10 del 5 de septiembre de 1873, se adicionaron y liquidaron 300 pesos al Departamento de Instrucción Pública, cuyo objetivo fue auxiliar dos escuelas del municipio de Toro, en cumplimiento del Decreto Legislativo 349.<sup>33</sup> Del total de la segunda liquidación, 48.019, solo el 1% correspondió a nuestro departamento.

Para este periodo fiscal, entonces, la instrucción pública, teniendo en cuenta la primera y segunda liquidación, cuya suma alcanzó los 654.445 pesos con 875 centavos, obtuvo el 6% del total general —la cantidad total destinada al departamento fue de 45.080 pesos—. De dicha cantidad, aproximadamente 11.300 pesos correspondieron a la instrucción primaria; los 33.780 pesos restantes fueron destinados al auxilio de colegios, establecimiento de escuelas normales en algunos municipios, auxilio a alumnos del estado que estudiaban en la Universidad Nacional, sostenimiento de alumnos internos en uno de los colegios del estado y sostenimiento de misioneros católicos en el Territorio del Caquetá. De modo que aproximadamente el 25% del

---

32. La cifra es aproximada porque no se pudo establecer una cantidad exacta sobre uno de los incisos que versaba: “Para el fomento de la instrucción pública, sostenimiento de alumnos internos en una de los Colegios del Estado, y para establecer uno de niñas en la capital, 10.000 pesos”. Mosquera 17-39.

33. W. Jordán, “Decreto n.º 21 de 19 de noviembre de 1873 en ejecución de la ley n.º 10, de 5 de septiembre de 1873 de créditos adicionales”, *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 22. nov. 1873: 4c. La distribución de gastos adicionales del capítulo único no aparece descrita.

porcentaje total de gastos del Departamento de Instrucción Pública correspondió a la instrucción primaria. Un porcentaje por cierto, nada exiguo, si tenemos en cuenta los otros gastos que debía cubrir el departamento.

#### Presupuesto de gastos para el servicio fiscal de 1874 y 1875

[132]

El Departamento de Instrucción Pública contó en este servicio fiscal con el 9% del porcentaje de gastos total votado en el Estado Soberano del Cauca. Los 44.040 pesos destinados a la instrucción pública abarcaban un capítulo único, denominado “Colegios y escuelas”. De este capítulo, aproximadamente 10.340 pesos correspondieron a la instrucción primaria; esta suma se destinaba al pago de sueldo de preceptores de algunas escuelas primarias, auxilio para sostener una escuela de niñas, en escuelas primarias de algunos municipios, compra de local para una escuela de niñas y traslación de preceptores; también tuvimos en cuenta la cantidad de 4.340 pesos para el fomento de la instrucción primaria, devengada de 10.000 pesos cuyo destino no se explicita en uno de los incisos: “Para fomento de la Instrucción pública, sostenimiento de alumnos internos en uno de los Colegios del Estado, y para establecer uno de niñas en la Capital”. La suma restante era se destinó al auxilio de colegios, auxilios de los alumnos del estado en la Universidad Nacional, para establecer escuelas normales, para pagar a los municipios de sur lo cedido de la renta de aguardiente y para el sostenimiento de cuatro misioneros católicos en el Territorio del Caquetá y el Darién.<sup>34</sup>

Del total de créditos adicionales votados por el presidente Julián Trujillo en octubre de 1873, 162.204 pesos, el Departamento de Instrucción Pública obtuvo el 26% del total de créditos adicionales con la suma de 41.384 pesos. De dicha cantidad, teniendo presente la suma de 12.000 pesos, votada para auxiliar a los distritos pobres, cuyas rentas no alcanzaban para sostener escuelas públicas primarias, más 480 pesos destinados para dos escuelas, daría la cantidad de 12.480 pesos; en esta suma no se incluyeron 960 pesos para el pago de maestros de religión, que bien podrían ser de escuelas primarias. La cantidad restante se destinaba para auxilios a colegios, compra de material para la Escuela Normal, para auxilio de los alumnos del estado en la Universidad Nacional, para fundar una escuela de artes y oficios en Popayán, auxiliar al Seminario, para escuelas de artes y oficios de Pasto, para

---

34. Julián Trujillo, “Ley número 57 (de 25 de octubre de 1873) de presupuestos de rentas y gastos para el servicio fiscal de 1874 y 1875”, *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 27 dic. 1873: 11-2C.

viáticos y pago de los visitadores de instrucción pública y para completar el sueldo de los misioneros católicos en el Caquetá y el Darién.<sup>35</sup>

En la primera liquidación del presupuesto de gastos, correspondiente a la cifra de 602.537 pesos, el Departamento de Instrucción Pública contó con la suma de 79.464 pesos, equivalente al 13% de la liquidación total.<sup>36</sup> Dentro de dicha suma, aproximadamente 22.820 pesos se invirtieron en la instrucción primaria —cerca del 29% del total de gastos líquidos del departamento—, porcentaje que aumentó en relación con el anterior correspondiente al 25%. Dentro de los gastos de este servicio fiscal, valga resaltar los auxilios liquidados para las escuelas de artes y oficios y los auxilios anuales decretados y liquidados para el periodo en mención, destinados al establecimiento de escuelas primarias en los distritos pobres, en conjunto con la inclusión de una suma destinada al pago de maestros de religión.

[133]

#### **Presupuesto de gastos para el servicio fiscal de 1882 y 1883**

En este servicio fiscal para el Departamento de Instrucción Pública se votaron 140.608 pesos equivalentes al 15,6% del porcentaje de gastos total, calculado en 897.653, pesos con 360 centavos.<sup>37</sup> El capítulo único del departamento que nos ocupa, denominado “Colegios y escuelas”, distribuyó los gastos de la manera siguiente: para ocurrir a los gastos que demandara este ramo 130.000 pesos; para auxiliar los colegios de Popayán, Pasto y Cali, 6.000 pesos; y para contratar la educación de algunos jóvenes en los establecimientos públicos de la Nación o del estado, 4.608 pesos.<sup>38</sup>

En los créditos adicionales al presupuesto de gastos, calculados en 109.884 pesos con 75 centavos, el Departamento de Instrucción Pública obtuvo el 21%, equivalente a 23.192 pesos. Estos créditos, no obstante, no estuvieron destinados a la instrucción pública primaria; la suma se destinaba para auxiliar a colegios, sostener alumnos en la Universidad Nacional y para pagar réditos vencidos al colegio académico de Buga.

---

35. Trujillo, “Ley número 57...” 12-4C.

36. Trujillo, “Ley número 57...” 18-38C.

37. Ezequiel Hurtado, “Ley n.º 42 de 27 de septiembre de 1881 de Presupuesto de rentas y gastos para el período fiscal de 1882 y 1883”, *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 1.º nov. 1881: 1C.

38. Hurtado 9C. Nota: dada la forma en que se distribuyeron los gastos, no pudimos calcular una cifra aproximada para la instrucción primaria. Esta falencia se intentará subsanar en los créditos líquidos.

[134]

En la primera liquidación del presupuesto de gastos para el Departamento de Instrucción Pública se cancelaron 132.800 pesos, el 13% del total de créditos líquidos. El capítulo primero, denominado “Personal”, incluía 95.000 pesos para “ocurrir” a los gastos ocasionados por las escuelas normales de ambos sexos del estado, las escuelas superiores, elementales y rurales, incluso el auxilio que el Gobierno debía proporcionar a los distritos. Los 32.800 pesos restantes de este capítulo, se destinaron para auxiliar a colegios, costear la educación de jóvenes del estado en la Universidad Nacional, pagar los réditos vencidos al Colegio de Buga y contratar la educación de algunos jóvenes en los establecimientos públicos de la Nación o del estado. Y el capítulo segundo, referente al “Material”, estipulaba que con la suma de 5.000 pesos se cubrían los gastos de mobiliario, locales, escritorio y otros de igual naturaleza a dicho capítulo.<sup>39</sup>

La instrucción pública primaria, al realizar un cálculo aproximativo,<sup>40</sup> habría contado con la cantidad de 47.200 pesos para cubrir sus gastos, es decir, el 36% del total de créditos líquidos del Departamento de Instrucción Pública; un porcentaje relativamente mayor al señalado en el bienio anterior, calculado en 29%. Este porcentaje indicaría que la instrucción primaria contó con un impulso significativo en este bienio, no obstante lo expresado por el Superintendente Francisco Marulanda en 1882 acerca de la insuficiencia del

---

39. Hurtado 16-33c.

40. Nuestra aproximación tiene en cuenta los siguientes aspectos. El primero, que del capítulo primero, “Personal”, considerando que de los 95.000 pesos se debía sustraer una suma para las escuelas superiores, elementales y rurales, para cubrir los gastos de las escuelas normales de ambos sexos del estado, y para pagar el auxilio que el Gobierno debía suministrar a los distritos pobres para el establecimiento de escuelas primarias —equivalente a 12.000 pesos anuales—, contaríamos con la cantidad de 83.000 pesos para dividirla (suponiendo que dicha cantidad se distribuía equitativamente) entre las cinco entidades: escuelas superiores, escuelas elementales, escuelas rurales, Escuela Normal de Mujeres y Escuela Normal de Varones; de manera que la cifra daría 16.600 pesos para cada escuela. De este capítulo, la instrucción primaria entonces, incluyendo las escuelas elementales y rurales, y el auxilio de los 12.000 pesos, contaría con la suma de 45.200 pesos. Del capítulo segundo, “Material”, dividiendo los 5.000 pesos entre las cinco entidades expuestas anteriormente, 2.000 pesos corresponderían a la instrucción primaria. De modo que la instrucción pública primaria contó con la cantidad, aproximadamente, de 47.200 pesos para cubrir sus gastos; el 36% del total de créditos líquidos del Departamento de la Instrucción Pública entonces, habrían recaído en la instrucción primaria.

presupuesto de la instrucción primaria.<sup>41</sup> Las apreciaciones de insuficiencia de presupuesto para la instrucción primaria, sin embargo, podrían tener algún grado de veracidad si consideramos que en los créditos adicionales no se votó suma alguna para la educación primaria, y que precisamente debido a la relatividad del cálculo, y considerando que en la naturaleza de los créditos líquidos no se especificaron los montos liquidados para la instrucción primaria, como en el bienio de 1874 a 1875, quizá su aseveración podría ser verídica.

[135]

#### **Presupuesto de gastos para el servicio fiscal de 1884 a 1885**

En el último bienio del periodo federalista, el Departamento de Instrucción Pública contó con el 15% del porcentaje total de gastos votado para este servicio fiscal. Los 150.000 pesos votados para nuestro departamento se dividieron en dos capítulos. El primero, denominado “Colegios y escuelas, personal”, estipulaba que para cubrir los gastos que demandara el ramo, se destinaban 95.000 pesos; para auxiliar a colegios, 33.600 pesos; para contratar la educación de algunos jóvenes en los establecimientos públicos de la Nación o del estado, 4.600 pesos; para sostener alumnos del estado en la Universidad Nacional, 9.300 pesos; para pagar réditos vencidos al Colegio de Buga y el Colegio de Cali, 1.500 pesos; así, en total se destinaron 144.000 pesos. El segundo capítulo, “Colegios y escuelas, material”, distribuía 6.000 pesos para cubrir los gastos de mobiliario, locales, diplomas, premios y otros gastos de igual naturaleza.<sup>42</sup> De nuevo, en esta distribución no se especificaba el monto destinado a la instrucción primaria.

En los créditos adicionales, correspondientes a la cantidad de 287.760 pesos, solo se destinaron 640 pesos al Departamento de Instrucción Pública para cubrir el pago de sobresueldo de cuatro alumnos en la Escuela de agricultura de la Unión;<sup>43</sup> una cantidad bastante ínfima para nuestro departamento, que no fue dirigida a la instrucción primaria.

En la primera liquidación del poder ejecutivo, la instrucción pública obtuvo el 15% del total de créditos líquidos, equivalente a 187.360 pesos.

---

41. Francisco Marulanda, *El Escolar, Periódico Oficial de Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca* [Popayán] 16 nov. 1882: 1C.

42. Eliseo Payán, “Ley n.º 33 (de 12 de octubre de 1883), De Presupuesto de rentas y gastos para el período fiscal de 1884 y 1885”, *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 22 dic. 1883: 1-9C.

43. Payán, “Ley n.º 33...” 12-4C.

[136]

Los gastos de este departamento se dividieron en cuatro capítulos.<sup>44</sup> El primero, denominado “Universidad del Cauca”, obtuvo 14.000 pesos. El segundo capítulo, catalogado como “Sección de instrucción pública”, contó 159.360 pesos distribuidos en seis artículos: el primero destinó 2.040 pesos para empleados de la Secretaría de Gobierno. El segundo, denominado “Escuelas (personal en el bienio)”, distribuyó los gastos entre los municipios del Estado, y diferenció las sumas destinadas al sueldo de directores y subdirectores de escuelas superiores, y los auxilios que se destinaron a las escuelas elementales y rurales, a razón de 10 pesos mensuales; la suma total de este artículo alcanzó la cantidad de 74.176 pesos, de los que 37.960 pesos se destinaron a la instrucción primaria. El tercer artículo destinó 8.784 pesos para la Escuela de Artes y Oficios, anexa a la Universidad del Cauca. El artículo cuarto establecía que se invirtieran 10.000 pesos<sup>45</sup> para asistir a otras escuelas del estado y gastos imprevistos. El artículo quinto, denominado “Colegios”, destinaba la suma de 44.636 pesos en cubrir auxilios de Colegios, establecer uno y pagar los gastos de mobiliario y útiles que demandase, en conjunto con el pago de réditos vencidos al Colegio de Buga y Cali. El último artículo, de “Alumnos oficiales”, señalaba que la suma de 19.724 pesos se gastara en el sostenimiento de los alumnos del estado en la Universidad Nacional y en lo sucesivo en la Universidad del Cauca; sostenimiento de alumnos en la Escuela Normal; contratación de la educación de algunos jóvenes en los establecimientos públicos de la Nación o del estado y para pagar el sobresueldo de alumnos de la Escuela de Agricultura de la unión.

De esta manera, de los 159.360 pesos destinados al capítulo segundo de “Sección de Instrucción Pública”, se destinaron 37.960 pesos a la instrucción primaria, equivalentes al 24% del total del capítulo.

El tercer capítulo, denominado “Colegios y escuelas del Estado (material)”, destinó 6.000 pesos para cubrir los gastos de mobiliario, locales, diplomas, premios y otros gastos de igual naturaleza. De esta cantidad, aproximadamente, 2.000 pesos corresponderían a la instrucción primaria.

---

44. Payán, “Ley n.º 33...” 15-42C.

45. Esta cifra aparece escrita como 10.800 pesos, pero repintada como 10.000 pesos; dado que haciendo el cálculo del segundo capítulo, los 10.000 correspondieron con la suma total, decidimos dejar mentada cifra.

En el cuarto capítulo se destinaban 8.000 pesos para establecer la “Escuela de Minería y Mineralogía” en la ciudad de Popayán, anexa a la Escuela Normal de Varones.

La instrucción pública primaria, entonces, ad portas de la Regeneración, obtuvo la cantidad de 39.960 pesos del total de créditos líquidos del Departamento de Instrucción Pública para el servicio fiscal de 1884 a 1885, equivalente al 21%, el porcentaje más bajo del periodo de nuestro estudio. En este bienio, el Departamento de Instrucción Pública centró su atención en la educación secundaria y superior, en conjunto con la predilección por una educación técnica en el ámbito minero, agrícola y artesanal.

[137]

Al sintetizar los presupuestos analizados, encontramos que el porcentaje promedio asignado a la instrucción primaria desde 1872 a 1885 (27,7%) no fue exiguuo para la expansión de la reforma escolar, teniendo en cuenta los otros gastos que debía cubrir el Departamento de Instrucción Pública. Observemos el porcentaje por cada uno de los bienios estudiados (tabla 4).

Ahora bien, con el ánimo de establecer una valoración apropiada sobre dicho promedio, es preciso remitirnos a la realidad cuantitativa del número de escuelas y alumnos, con el propósito de confirmar si dichas cifras fueron suficientes para ubicar la instrucción pública primaria a la altura proclamada por el discurso liberal.

**TABLA 4.**

**Porcentaje créditos líquidos a la instrucción pública primaria en el Estado Soberano del Cauca, 1872-1885**

Bienios	%
1872-1873	25
1874-1875	29
1882-1883	36
1884-1885	21

Fuente: elaboración propia a partir de los datos presentados anteriormente.

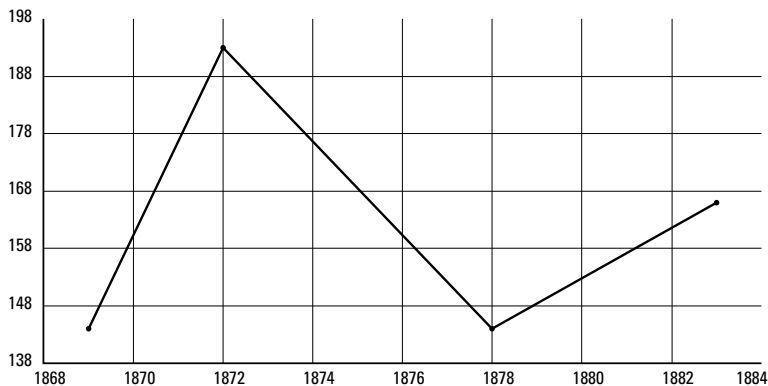
### **Cobertura escolar. La instrucción pública primaria**

Aunque desde 1869 hasta 1872 el número de escuelas aumentó, no fue significativamente alto. El año de 1872 alcanzó el más alto tope entre los años estudiados, mientras que en 1878 se registró una baja que alcanzó el nivel de 1869, para devenir una recuperación en 1883, que no superaría el nivel de 1872 (gráfica 1):

GRÁFICA 1.

Movimiento del número de escuelas públicas primarias del Estado Soberano del Cauca, 1869-1883

[138]



Fuente: Para el año 1869, los datos fueron tomados de Benjamín Pereira Gamba, *Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura de 1869* (Popayán: s.n., 1869) 43; los datos del año de 1872 fueron tomados de Manuel Quijano, *Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca, a la convención de 1872* (Popayán: Imprenta del Estado, 1872) 12; los datos para el año de 1878 se tomaron del *Informe del Superintendente de Instrucción pública primaria del Estado del Cauca* (Popayán: Imprenta del Estado, 1880) 2; y por último, los datos para el año de 1883 fueron tomados del *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 17 nov. 1883: 2-3C.

Con respecto al número de alumnos, solo tenemos los datos para los años de 1872 y 1878;<sup>46</sup> así mismo, el número de escuelas, el número de alumnos de escuelas públicas primarias en 1872 era mayor al de 1869, alcanzando un total de 12.734 alumnos;<sup>47</sup> tal aumento, no obstante, registró una baja, al igual que el número de escuelas públicas primarias en 1878, cuando alcanzó una cifra significativamente minoritaria en relación con el año de 1878, correspondiente a 7.247 alumnos para las escuelas públicas primarias.

46. El dato para el año de 1872 se tomó de Quijano, *Informe del Secretario* 12; y el dato del año 1878, se tomó del *Informe del Superintendente de Instrucción pública primaria del Estado del Cauca* (Popayán: Imprenta del Estado, 1880) 5.

47. Dado que en la información para este año, los datos no aparecen desagregados entre el número de alumnos para escuelas públicas y privadas, cuya cifra fue de 9.230, y la de 1872 contenía 12.734 alumnos, solo para escuelas públicas, deducimos que la cantidad en este año aumentó respecto al de 1869. El dato para el año de 1869 se tomó de Benjamín Pereira Gamba, *Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura de 1869* (Popayán: s.n., 1969) 43.



Ahora bien, aunque uno de nuestros objetivos consiste en contrastar el presupuesto asignado a la instrucción pública primaria —escuelas elementales y rurales—, con el número de escuelas y alumnos, solo efectuaremos el contraste con el número de escuelas públicas primarias, dado que los datos encontrados para el número de alumnos de dichas escuelas fue exiguo; de igual forma, centraremos nuestra atención en el bienio de 1882-1883, pues los otros datos del número de escuelas públicas primarias encontrados no corresponden con los bienios estudiados.<sup>48</sup> En todo caso, se procurará establecer una relación entre los datos del número de escuelas públicas primarias y el presupuesto.

[139]

Según nuestros cálculos, el bienio de 1882-1883 contó con el mayor porcentaje ejecutado para la instrucción pública primaria, con 36%;<sup>49</sup> sin embargo, contrasta con el número de escuelas públicas primarias para 1883 (166 escuelas), que a pesar de haber experimentado una recuperación respecto al año de 1878 (44 escuelas), no superó el de 1872, cuando contaban con 193 escuelas, no obstante que el porcentaje ejecutado para el bienio de 1872 y 1873 (25%) fue menor al de 1882 y 1883. Esta situación concuerda con las apreciaciones del Superintendente de Instrucción Pública, Francisco Marulanda, quien en 1882 consideraba que el estado de las escuelas era inferior al de años anteriores.<sup>50</sup> Si tenemos en cuenta que tales apreciaciones prosiguieron en años posteriores a 1882<sup>51</sup> y que el bienio de 1884-1885 obtuvo el menor porcentaje ejecutado para la instrucción pública primaria, quizá después de 1882 el estado de la instrucción pública primaria no se recuperaría significativamente. Esta valoración corresponde además con la poca legislación emitida para la instrucción primaria después de 1882.

El porcentaje promedio del presupuesto de gastos asignado a la instrucción pública primaria desde 1872 a 1885 (27,7%), aunque representa una cantidad significativa en comparación con los otros gastos que debía cubrir el Departamento de Instrucción Pública y a juzgar por el poco aumento

48. Recordemos que los datos encontrados del presupuesto ejecutado para la instrucción pública primaria, correspondía a los bienios de 1872-1873: 25%; 1874-1875: 29%; 1882-1883: 36%; y 1884-1885: 21%.

49. Es importante reiterar que dicho porcentaje es aproximativo a razón de la falta de distribución de los gastos del Departamento de Instrucción Pública. Para mayores detalles, revisar lo señalado anteriormente para este bienio.

50. Marulanda 1C.

51. Ignacio Martínez, *Informe del jefe municipal de Popayán a la municipalidad de 1884* (Popayán: Imprenta del Estado, 1884) 6-7.

del número de escuelas públicas primarias, fue insuficiente para expandir la reforma escolar y por consiguiente para ubicar la instrucción pública primaria a la altura proclamada por el discurso liberal.

[140] La expansión de la reforma escolar no solo se vio frenada por la insuficiencia del monto presupuestal, sino por otras dinámicas como los conflictos políticos y religiosos, cuyo fruto más relevante se presentaría con la denominada “guerra de las escuelas”, por la labor de funcionarios estatales; por las condiciones geográficas del Estado y por la respuesta de los padres de familia, que en algunas ocasiones no fue favorable ante el desarrollo del Decreto nacional.<sup>52</sup> El abordaje de estos aspectos, sin embargo, escapa a los objetivos del presente artículo.

### Consideraciones finales

La institucionalización de la instrucción popular en el Estado Soberano del Cauca estuvo sujeta a las fluctuaciones económicas del gobierno nacional, el estado caucano y sus municipios y distritos. A juzgar por el presupuesto asignado a la instrucción pública primaria, el porcentaje aumentó, aunque no significativamente, decayendo en los dos últimos años de vigencia del régimen federal.

La cobertura escolar tampoco aumentó en forma considerable. Ad portas de la entrada en vigencia de la Regeneración, la instrucción pública primaria veía desvanecer los insignificantes logros alcanzados en los primeros años de la implementación de la reforma escolar de 1870. El año de 1872 presentaría el mayor número de escuelas públicas primarias en el territorio caucano, 193, cifra que disminuiría a 166 para 1883. Considerando además las diferentes apreciaciones de los funcionarios estatales acerca del pésimo estado de la instrucción pública primaria, y que el bienio de 1884-1885 obtuvo el menor porcentaje ejecutado para la instrucción pública primaria —cuando la educación secundaria y técnica obtuvieron la atención del gobierno estatal—, es probable que después de 1882 la lamentable situación de la instrucción pública primaria no se recuperara fácilmente.

Las anteriores tendencias cuantativas permiten comprender que la institucionalización de la reforma escolar de 1870, dirigida a aumentar el número

---

52. Para mayores detalles sobre las reacciones de los padres de familia del Estado Soberano del Cauca frente a la Reforma educativa radical, ver Fernanda Muñoz, “¿Quién quiere la educación? Proyecto educativo radical y padres de familia en el Estado Soberano del Cauca, 1870-1885”, tesis de pregrado en Historia, Cali: Universidad del Valle, 2011, 144-183.

de escuelas y alumnos de instrucción pública primaria, con carácter obligatorio, gratuito y neutro en su orientación religiosa, constituyó un proceso arduo cuyos alcances numéricos, durante los quince años de análisis, no fueron notables. Sin embargo, sí permiten apreciar que durante los primeros años de implementación y expansión del DOIP se efectuaron esfuerzos financieros para aumentar la cobertura escolar. No obstante, las sociedades funcionan como un todo —desde el ámbito político, cultural, económico y social—, y teniendo presente tal dinámica, encontramos que tanto el presupuesto como el número de escuelas declinaron después de 1875, debido a los vaivenes del conflicto político-religioso, las fluctuaciones económicas a nivel nacional y estatal, y las condiciones geográficas y comerciales de las diferentes entidades administrativas que componían el Estado Soberano del Cauca.

[141]

Para finalizar, es menester acotar que los análisis cuantitativos son valiosos a la hora de establecer criterios concretos a cerca del desarrollo de procesos educativos —de la realidad escolar y su cobertura—. Y aunque los datos suelen ser escasos e inexactos, resultan significativos en tanto permiten presentar tendencias cuyas líneas demarcan la distancia entre el discurso y la praxis.

## OBRAS CITADAS

### I. Fuentes primarias

#### Archivos

Archivo Central del Cauca, Popayán (ACC)  
Sección Archivo Muerto

#### Fuentes primarias impresas

“Decreto Orgánico de Instrucción pública primaria de 1870”. *La Escuela Normal, Periódico Oficial de Instrucción Pública* [Bogotá] 7 ene. 1871.

“Decreto Orgánico de Instrucción pública primaria de 1870”. *La Escuela Normal, Periódico Oficial de Instrucción Pública* [Bogotá] 21 ene. 1871.

Hurtado, Ezequiel. “Ley n.º 42 de 27 de septiembre de 1881 de Presupuesto de rentas y gastos para el período fiscal de 1882 y 1883”. *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 1.º nov. 1881.

*Informe del Superintendente de Instrucción pública primaria del Estado del Cauca.* Popayán: Imprenta del Estado, 1880.

- Jordán, W. “Decreto n.º 21 de 19 de noviembre de 1873 en ejecución de la ley n.º 10, de 5 de septiembre de 1873 de créditos adicionales”. *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 22. nov. 1873.
- Jordán, W. *Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura en sus sesiones ordinarias de 1875*. Popayán: Imprenta del Estado, 1875.
- [142] Lemos, Fabio. *El Escolar, Periódico Oficial de Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca* [Popayán] 26 nov. 1874.
- Martínez, Ignacio. *Informe del jefe municipal de Popayán a la municipalidad de 1884*. Popayán: Imprenta del Estado 1884.
- Marulanda, Francisco. *El Escolar, Periódico Oficial de Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca* [Popayán] 16 nov. 1882.
- Mosquera, Tomás Cipriano de. “Ley 334 (de 21 de septiembre de 1871) de Presupuesto de rentas y gastos para el servicio fiscal de 1872-1873”. *Gaceta Oficial* [Popayán] 24 dic. 1871.
- Payán, Eliseo. “Ley n.º 33 (de 12 de octubre de 1883), De Presupuesto de rentas y gastos para el período fiscal de 1884 y 1885”. *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 22 dic. 1883.
- Pereira Gamba, Benjamín. *Informe del Secretario de Hacienda del Estado Soberano del Cauca a la Legislatura de 1869*. Popayán: s.n., 1969.
- Quijano, Manuel. *Informe del Secretario de Gobierno del Estado Soberano del Cauca, a la convención de 1872*. Popayán: Imprenta del Estado, 1872.
- Trujillo, Julián. “Ley número 57 (de 25 de octubre de 1873) de presupuestos de rentas y gastos para el servicio fiscal de 1874 y 1875”. *Alcance al Registro Oficial* [Popayán] 27 dic. 1873.
- Trujillo, Julián. *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 13 sep. 1873.
- Zaldúa, Francisco. “Comunicación del Secretario de lo Interior y relaciones Exteriores al Director de la Instrucción pública del Estado Soberano del Cauca”. *Registro Oficial, Órgano del Gobierno del Cauca* [Popayán] 7 sep. 1878.

## II. Fuentes secundarias

- Alarcón Meneses, Luis Alfonso, Jorge Conde Calderón y Adriana Santos Delgado. *Educación y cultura en el Estado Soberano del Magdalena (1857-1886)*. Barranquilla: Universidad del Atlántico, 2002.
- Briggs, Asa, dir. *Historia de las civilizaciones: 10. El siglo XIX. Las contradicciones del progreso*. Madrid: Alianza Editorial / Labor, 1989.

- González Peña, Mónica Liliana. “La institución militar en el Estado Soberano del Cauca 1857-1885”. Tesis de pregrado en Historia. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2009.
- Junguito, Roberto. “Las finanzas públicas en el siglo XIX”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Eds. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez. Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República de Colombia, 2010.
- Kalmanovitz, Salomón. *Economía y nación, una breve historia de Colombia*. Bogotá: Siglo XXI Editores, 1985.
- Londoño Vega, Patricia. *Religión, cultura y sociedad en Colombia. Medellín y Antioquia 1850-1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Meyer Loy, Jane. “La educación primaria en el federalismo: La reforma escolar de 1870”. *Revista Colombiana de Educación* 3 (1979): 1-15.
- Muñoz, Fernanda. “¿Quién quiere la educación? Proyecto educativo radical y padres de familia en el Estado Soberano del Cauca, 1870-1885”. Tesis pregrado en Historia. Cali: Universidad del Valle, 2011.
- Ramírez, María Teresa y Salazar, Irene. “El surgimiento de la educación en Colombia: ¿en qué fallamos?”. *Economía colombiana del siglo XIX*. Ed. Adolfo Meisel Roca y María Teresa Ramírez. Bogotá: Fondo de Cultura Económica / Banco de la República de Colombia, 2010.
- Rausch, Jane. *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*. Bogotá: Instituto de Caro y Cuervo / Universidad Pedagógica Nacional, 1993.
- Valencia Llano, Alonso. “La economía caucana”. *Historia del Gran Cauca, Historia regional del suroccidente colombiano* 7 (1994): 119-128.
- Valencia Llano, Alonso. *Empresarios y políticos en el Estado Soberano del Cauca*. Cali: Universidad del Valle, 1993.
- Valencia Llano, Alonso. *Estado Soberano del Cauca, Federalismo y Regeneración*. Bogotá: Banco de la República, 1988.

[143]