

**EL SUEÑO DE LOS RADICALES Y LAS
DESIGUALDADES REGIONALES EN COLOMBIA:
LA EDUCACIÓN DE CALIDAD PARA TODOS
COMO POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL**

Adolfo Meisel Roca

El autor es codirector del Banco de la República. Las opiniones expresadas en este capítulo no comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva.

Las desigualdades económicas entre las regiones de Colombia son muy grandes. Por ejemplo en 2010, el PIB per cápita del Chocó fue solo el 19,9% del de Bogotá. Peor aún, desde la Constitución de 1991 las disparidades regionales han ido aumentando, aunque se esperaba que la descentralización que ella impulsó ayudara para mejorar esa situación.

Este capítulo propone que la política más efectiva para reducir con éxito las desigualdades regionales en Colombia es la inversión en el capital humano de la población de la periferia. De esa manera, se ampliarían las oportunidades en cualquier lugar de la geografía nacional para los habitantes de las regiones más rezagadas. En caso de que esa inversión en capital humano no logre obtener una adecuada rentabilidad en el lugar de origen, al trabajador le quedará la opción de emigrar hacia las zonas económicamente más dinámicas del país. Por esa razón, la movilidad interregional de la mano de obra evitaría el riesgo de que se sobreinvierta en capital humano.

En la primera sección repasamos la experiencia histórica del liberalismo radical en Colombia, que pretendió modernizar el país entre 1863-1880. En algunos temas sus logros fueron contundentes, como por ejemplo, en la desamortización de los bienes de manos muertas. En otros se avanzó mucho menos, como en la educación, donde el resultado fue un fracaso, pues los conservadores retornaron al poder y le devolvieron a la Iglesia Católica la orientación de los estudiantes. Ese resultado frenó durante décadas el avance del país en cuanto a las inversiones en capital humano, y es una de las principales razones para las enormes desigualdades en el ingreso interpersonal e interregional de Colombia. Hemos escogido la región Caribe para profundizar en la propuesta, puesto que se trata de la más poblada de las zonas rezagadas de la periferia colombiana. Por eso, a continuación se presentan cuatro áreas en donde la zona podría invertir sus recursos para elevar el capital humano de su gente. Luego se cuantificó el posible valor de poner en práctica esas propuestas en la costa Caribe. Son cifras altas, pero que están dentro de las posibilidades de inversión, lo que nos lleva a pensar que, si existe la voluntad, se pueden ejecutar esas inversiones.

1. EL LIBERALISMO RADICAL Y LAS REFORMAS EDUCATIVAS, 1861-1885

*El problema del progreso no tiene más
que una solución, la educación.*

Enrique Cortés,
(Dirigente liberal radical, 1876)

En 1863 los Estados Unidos de Colombia proclamaron en Rionegro, Antioquia, una constitución de corte liberal clásico y marcadamente federalista. El país se dividió en nueve Estados, que elegían sus autoridades locales, empezando por su presidente. Los denominados liberales radicales, o gólgotas, fueron los principales promotores de la Constitución de 1863. Entre estos predominaba un grupo de jóvenes intelectuales, muchos de ellos abogados, comprometidos con la eliminación de las trabas que la herencia colonial representaba para el desarrollo económico de la joven república. Algunas figuras destacadas del radicalismo fueron Manuel Murillo Toro, Santiago Pérez, Ezequiel Rojas, Felipe Pérez, Aníbal Galindo y Rafael Núñez —quien más adelante cambiaría de bando y ayudaría a desmontar varias de las reformas que había apoyado—, Salvador Camacho Roldán y Miguel Samper¹.

Los liberales radicales se adherían a los principios del liberalismo clásico del *laissez faire*. Las reformas económicas más importantes que acometieron fueron la descentralización fiscal y la desamortización de los bienes de manos muertas. Estos últimos involucraban sobre todo propiedades y créditos a censo (hipotecarios) de la Iglesia Católica, y desde el punto de vista económico fue muy rentable para el Estado, pues ayudó a mejorar las finanzas del gobierno central en ese período². Además, permitió que una gran cantidad de bienes, en especial tierras en el campo y casas, lotes y locales en las ciudades, volvieran a circular en el mercado de finca raíz.

La expropiación de facto de gran parte de las propiedades y del capital financiero de la Iglesia Católica por parte de los radicales generó una gran oposición por parte de los sectores más conservadores de la sociedad. Pero los objetivos de los liberales radicales en relación con la Iglesia eran más amplios: también querían adelantar la separación del Estado y la Iglesia Católica; “Iglesia libre dentro de un Estado libre”, era su lema. La eliminación del monopolio de la Iglesia sobre buena parte de la educación, tanto pública como privada, fue otra de las reformas estratégicas que se propusieron los liberales radicales.

¹ Sobre el liberalismo radical véase Rodríguez (1950), Mejía (2007) y Sierra (2006).

² En otro trabajo se calculó que el beneficio económico para el gobierno de los bienes desamortizados fue como mínimo del 16,1% del producto interno de la época (Meisel, 2010).

La preocupación principal de los liberales reformistas con respecto a la educación era que su cobertura era insuficiente y que su calidad no era la que se necesitaba para impulsar el progreso material que anhelaba el país. Una de las razones principales por la cual consideraban que en el país estaba tan atrasada la educación era que se encontraba en manos de monjas y curas con muy escasa instrucción, quienes ofrecían una enseñanza memorística³. Por ejemplo, en 1856 Isaac Holton, un botánico estadounidense que viajó por el país, señaló que los niños aprendían a rezar en las escuelas, pero no a leer (Rausch, 1993).

Además de la mala calidad de la instrucción, la cobertura en educación en Colombia era muy baja, incluso en comparación con otros países latinoamericanos. En 1851 los niños que asistían a la escuela primaria representaron solo el 1,5% del total de la población nacional (Ramírez y Salazar, 2010).

Para adelantar la transformación de la educación colombiana en 1870, durante el gobierno de José Eustorgio Salgar se expidió el Decreto Orgánico del 1.º de noviembre, el cual buscó organizar un sistema de escuelas públicas, laicas y gratuitas. Para apuntalar ese proceso, en 1871 el presidente Salgar le solicitó a su cónsul en Berlín, Eustasio Santamaría, que adelantara negociaciones con el gobierno alemán para contratar una misión de maestros de escuela que vinieran a establecer, en cada uno de los nueve estados federales de la República, una escuela normal donde instruyeran, en métodos pedagógicos modernos, los nuevos maestros que le darían una educación de calidad a los niños colombianos. Para ese efecto se contrataron nueve maestros alemanes universitarios recién graduados en Berlín. En 1872 llegaron al país y un sector del Partido Conservador y de la Iglesia Católica los criticó duramente, pues no todos eran católicos.

La razón por la cual los radicales escogieron a Alemania como país con el cual contratar la misión pedagógica de 1871 es que por esa época el sistema de educación básica de ese país gozaba de un inmenso prestigio. En ese mismo año, el gobierno del Japón, que estaba adelantando una serie de reformas para modernizar su sociedad y economía, después de la Restauración Meiji de fines de la década de 1860, y buscando la mejor asesoría posible que pudiera encontrar en Europa, decidió contratar maestros alemanes de escuela para adelantar su reforma educativa (Easterlin, 1981: 5)⁴. En Colombia las consecuencias de la Misión Pedagógica alemana de 1872 fueron efímeras, pues después de 1880 un

³ Sin embargo, hay que señalar que un sector importante de la Iglesia aprobó las reformas educativas radicales (Rausch, 1993).

⁴ Mi bisabuelo Karl Meisel fue uno de los nueve maestros de escuela alemanes que llegaron a Colombia en 1872. Se le asignó al Estado del Magdalena, donde vivió hasta 1881. Posteriormente se radicó en Barranquilla, donde se dedicó a la enseñanza hasta el final de sus días. Falleció en esta última ciudad en 1921. Gracias a la tradición oral familiar paterna escuché desde temprana edad que cuando mi bisabuelo terminó la universidad en Berlín y estaba buscando trabajo, el gobierno de su país le ofreció la posibilidad de escoger entre participar en una misión que iba al Japón y otra que se

sector del liberalismo aliado con los conservadores frenó las reformas radicales, y en particular la educativa. Posteriormente, con la Constitución de 1886 se le regresó el control de la educación a la Iglesia Católica. En contraste, cuando se evalúan las razones para el despegue económico espectacular de Japón después de la Restauración Meiji, siempre se cita como una de las causas principales la muy efectiva implementación de un moderno sistema de educación primaria copiado de Alemania.

El desmonte de las reformas educativas radicales y la vuelta atrás que en esta materia, como en tantas otras, representó la Regeneración, fue una de las causas principales para que a comienzos del siglo XX Colombia fuera uno de los países con peores indicadores en educación en América Latina. Hacia 1900 los estudiantes matriculados en primaria solo representaron el 2,0% de la población total, mucho menos que lo que habían alcanzado otros países de la región (Ramírez y Salazar, 2010). Habría que señalar, sin embargo, que tal vez la derrota de los liberales radicales no fue la única causa del rezago educativo colombiano. El escaso crecimiento económico en términos de producto interno bruto (PIB) per cápita que tuvo el país en el siglo pasado, así como las enormes desigualdades sociales, étnicas y regionales en la distribución de la riqueza y las oportunidades, fueron otras razones adicionales y muy importantes. Estos últimos factores representaron serios obstáculos para el avance de las reformas educativas de los liberales en la década de 1870. Por ejemplo, en esos años los educadores se quejaron repetidamente de la inasistencia escolar. Ese fue un problema muy serio y tenía que ver con la pobreza de la población, para la cual el costo de oportunidad de tener un niño en la escuela en vez de estar trabajando era muy alto. De hecho, el 27 de noviembre de 1871 Manuel Navarro le envió una carta al Director de Instrucción Pública del Magdalena en la cual señalaba que (Meneses, 2009, pp. “[...] se opone la gran miseria del pueblo porque bien se hallan ocupados en las necesidades domésticas, o bien desnudos, descalzos o escasísimos: cosas que provienen de aquella situación y que interceptan el curso ordinario de dicha asistencia a la escuela”).

Con lo anterior se quiere señalar que, incluso si hubieran triunfado las reformas radicales en educación y en otras áreas de la vida económica, social y política, no se podría esperar que su impacto hubiera sido tan sobresaliente como el observado en Japón con las reformas Meiji, pues esta última era una sociedad más próspera y menos desigual que la Colombia de esa época. Pero con todo y esta aclaración, al parecer el país perdió mucho al no haber modernizado y democratizado su sistema educativo desde fines del siglo XIX, y es por ello que el sueño de los radicales, “educación de calidad para todos”, sigue siendo un anhelo y una necesidad nacional.

dirigiría a Colombia. Nunca pregunté si se sabía por qué razón escogió venir a nuestro país en lugar del Japón.

2. LA EDUCACIÓN DE CALIDAD COMO POLÍTICA PARA LA REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES REGIONALES.

2.1. DESIGUALDADES REGIONALES E INVERSIÓN EN CAPITAL HUMANO

En un estudio cuantitativo realizado con información de 110 países y 1.500 divisiones territoriales subnacionales, los economistas Nicolás Gennaioli, Rafael La Porta, Florencio López-de-Silanes y Andrei Shleifer (2011: 5) encontraron que la educación es el principal determinante de las diferencias en los niveles de ingreso per cápita entre regiones. Es más, es la educación la que explica casi todas las diferencias en los ingresos per cápita de las regiones, donde otras variables, como las instituciones locales, tienen una incidencia mínima.

Incluso algunos de los autores más influyentes de la corriente neoinstitucionalista, como Acemoglu y Dell (2009), encuentran en sus trabajos empíricos que el capital humano por sí solo explica cerca de la mitad de las diferencias intermunicipales en el producto per cápita para un grupo seleccionado de países de América Latina; también, sostienen que, a diferencia de las desigualdades, en capital humano: “las disparidades en capital físico entre las regiones es poco probable que sean un factor importante para explicar las desigualdades regionales en el producto, ya que existe una relativamente alta movilidad del capital al interior de las fronteras nacionales”.

También habría que señalar que entre las diferentes regiones de un país hay posibilidades de una alta movilidad de la mano de obra. De hecho, se puede pensar que si no hay obstáculos a la migración interregional de los trabajadores, su traslado a las regiones de más altos ingresos llevaría a la eliminación de las desigualdades regionales en el ingreso. Esto no ocurre debido, por lo menos, a tres factores: los costos de traslado, posibles barreras culturales y el hecho de que las personas que tienen un escasísimo nivel de capital humano se encuentran en una posición en la cual, antes que mejorar, si emigran a las zonas más prósperas pueden terminar peor, pues incurrirán en los costos de la reubicación, se enfrentarían a un costo de vida más alto y perderían sus redes familiares y sociales.

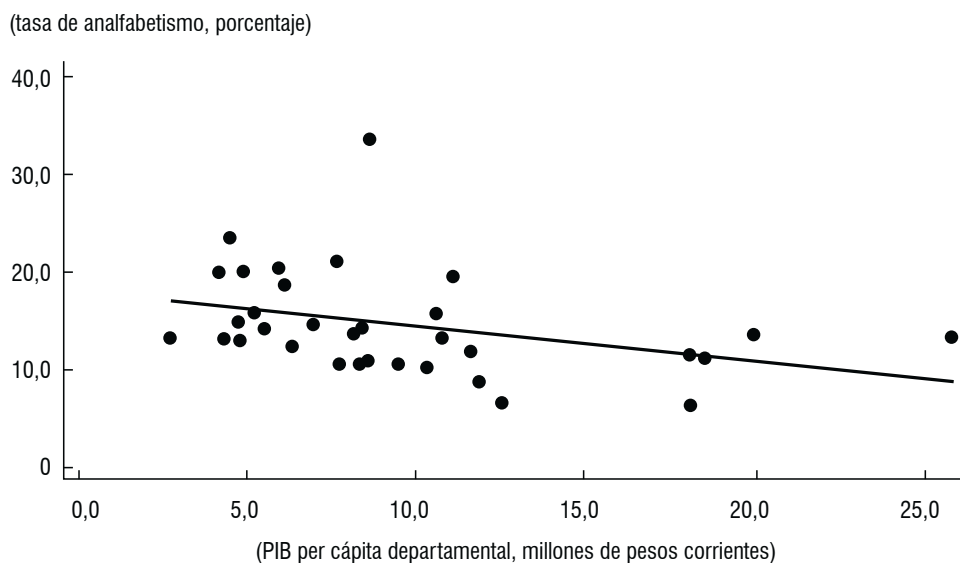
Por todos los factores señalados, una política regional de reducción de las disparidades regionales basada en la inversión en el capital humano de las regiones menos desarrolladas de un país ofrece múltiples ventajas (Mathur, 1999). La primera de ellas es que elimina el principal factor de desventaja competitiva que tienen las regiones menos prósperas, como se evidencia en múltiples estudios empíricos. Lo segundo, y esto es muy importante, es que no se puede sobreinvertir en la educación de las regiones atrasadas, como sí sucede muchas veces con las inversiones en infraestructura. Cuando un proyecto de riego, una represa, una carretera, una línea de tren o un puente se construyen con recursos del Estado en una región rezagada, debido a las presiones políticas, y sin una

adecuada observancia a su viabilidad de acuerdo con la razón costo-beneficio, la inversión resulta en una pérdida económica neta para el país. Estos son los “elefantes blancos” que se pueden encontrar por todas partes en los países en vías de desarrollo. La ventaja de la inversión en educación es que esta sí se puede trasladar a los lugares donde resulte más rentable. Por eso, si en una región la gente tiene mucho capital humano, pero debido a que las instituciones regionales no funcionan bien, o por cualquier otro factor, como que esa región no presenta una economía dinámica, la gente puede emigrar hacia donde se encuentren los mayores focos de prosperidad y crecimiento del país. Al emigrar por cuenta propia ellos mejoran su bienestar y pueden enviar recursos a los familiares que dejan atrás, elevando el valor de sus recursos físicos per cápita disponibles.

2.2 LAS DESIGUALDADES REGIONALES EN EL CAPITAL HUMANO EN COLOMBIA

En Colombia todos los indicadores de capital humano muestran una asociación positiva, y muy significativa, entre su nivel y el ingreso promedio de las regiones, departamentos, municipios y unidades comuneras. Por ejemplo, entre el más general de los indicadores de capital humano, el grado de analfabetismo y el PIB per cápita hay una correlación negativa de -0.35 (Gráfico 1).

GRÁFICO 1. ANALFABETISMO Y PIB PER CÁPITA DEPARTAMENTAL



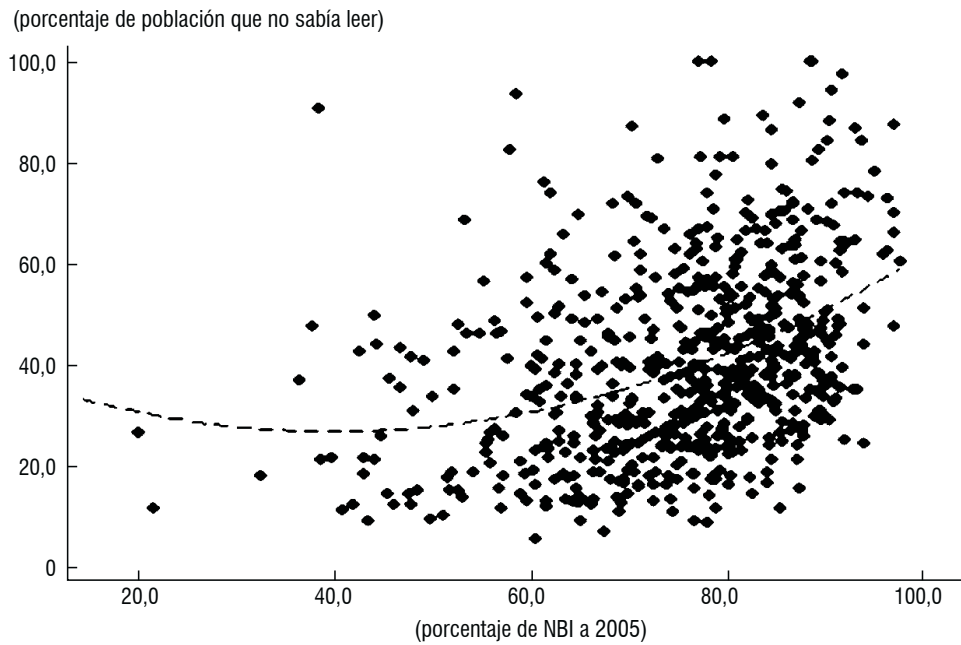
Nota: la tasa de analfabetismo es para el año 2005 y el PIB per cápita departamental corresponde al año 2009.
Fuente: DANE; cálculos del autor.

Edward L. Glaeser ha mostrado que las diferencias en los niveles de capital humano que había a comienzos del siglo XX entre las principales economías del mundo tienen una alta correlación con el nivel de su PIB per cápita en épocas recientes. Es decir, que hay una evidente *dependencia de sendero* en este sentido (Glaeser, 2009). Entre las regiones colombianas se observa un fenómeno similar. El mapa de los municipios colombianos de 1912, que indicaba los porcentajes de la población que sabía escribir, revela una tendencia bastante similar al patrón actual de la distribución de la prosperidad relativa, donde el grueso de esta se concentra en el rectángulo Bucaramanga-Bogotá-Cali-Medellín (Mapa 1, p.277). Para los municipios colombianos el coeficiente de correlación entre el porcentaje de población que no sabía leer en 1912 y el porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en 2005 es de 0,37 y es de 0,38 en el caso de los que no sabían escribir (Gráfico 2). Es decir, hay una persistencia en el tiempo en las desigualdades interregionales en capital humano, la cual es muy alta.

Los principales investigadores en el tema de la educación señalan que la cobertura es un indicador aproximado de las aptitudes cognitivas y de los conocimientos de las personas. Por ejemplo, Eric A. Hanushek (2005) sostiene que muchas de las polémicas sobre la relación escolaridad-crecimiento económico se derivan de no tener en cuenta explícitamente la calidad de la enseñanza. En el caso colombiano se encuentra un mayor grado de correlación entre los resultados en los exámenes de Estado para la educación media (prueba Saber 11) en matemáticas y lenguaje con las NBI, que con indicadores puramente cuantitativos de capital humano, como los años de escolaridad. El coeficiente de correlación entre el índice de NBI y los resultados departamentales en las pruebas de matemáticas y lenguaje es de -0,74 y -0,78, respectivamente (Gráfico 3). Con lo anterior, y tal como lo entendieron los liberales radicales en el siglo XIX, se quiere enfatizar que una política de reducción de las desigualdades regionales por medio de las inversiones en capital humano se debe enfocar tanto a la cobertura como a la calidad.

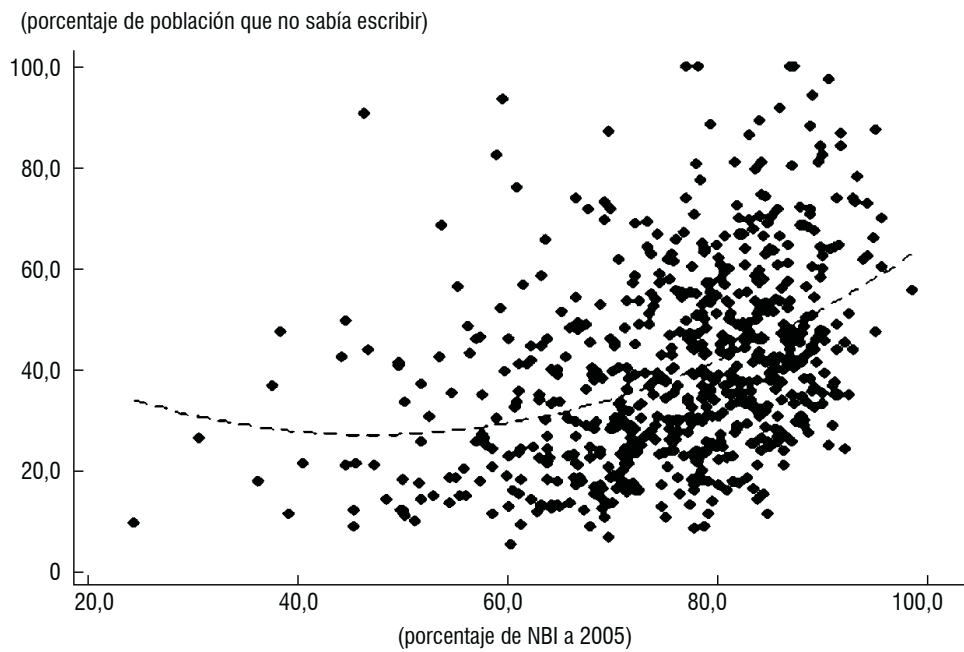
GRÁFICO 2. CORRELACIÓN ENTRE EL PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN MUNICIPAL CON NBI EN 2005 Y EL PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE NO SABÍA LEER NI ESCRIBIR EN 1912

A. Porcentaje de población que no sabía leer en 1912



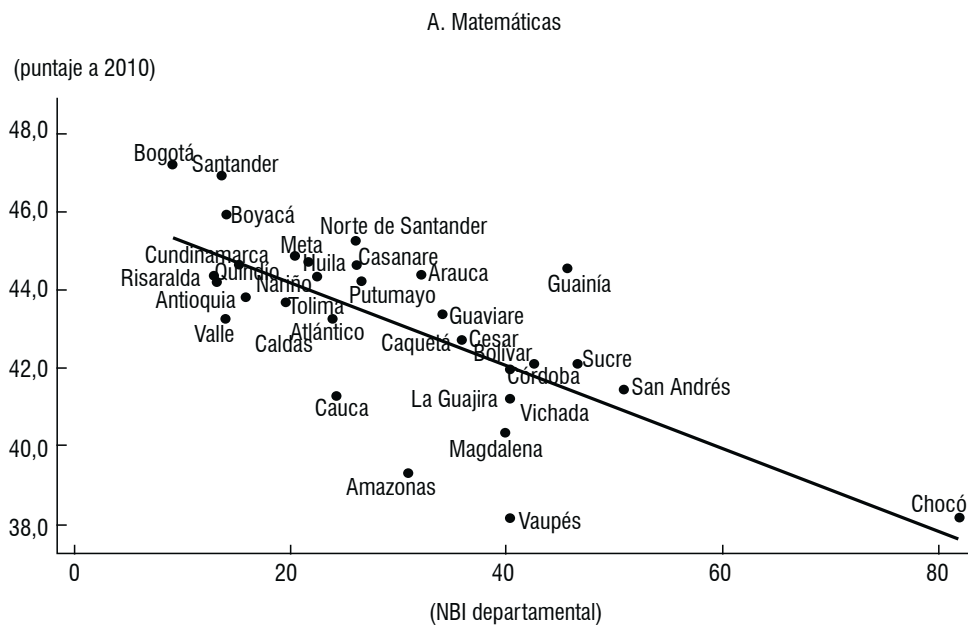
Nota: coeficiente de correlación = 0,37.

B. Porcentaje de población que no sabía escribir en 1912

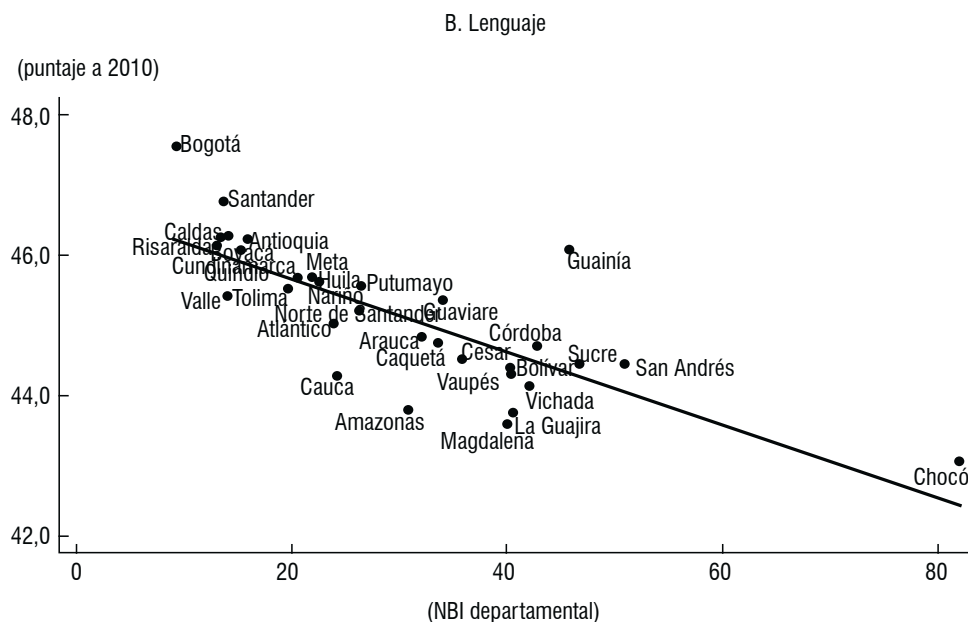


Nota: coeficiente de correlación = 0,38.
Fuente: Censo de 1912; elaboración del autor.

GRÁFICO 3. CORRELACIÓN ENTRE EL PUNTAJE PROMEDIO DEPARTAMENTAL EN LAS PRUEBAS SABER 11 Y EL ÍNDICE DE NBI



Nota: coeficiente de correlación = -0,74



Nota: coeficiente de correlación = -0,78
Fuentes: Icfes y DANE; cálculos del autor.

3. ¿EN QUÉ HABRÍA QUE INVERTIR EN COLOMBIA PARA QUE EL CAPITAL HUMANO SIRVA COMO POLÍTICA PARA REDUCIR LAS DISPARIDADES ECONÓMICAS REGIONALES?

Con las políticas públicas para el fomento de la educación es común encontrar que en principio todos los gobernantes las apoyan, pero a la hora de invertir no les dan la prioridad que merecen. Esto surge desde las mismas propuestas de campaña, que en este campo tienden a caer en las generalidades: “promoveremos la calidad de la educación”, “ampliaremos la oferta de cupos universitarios”, “mejoraremos la infraestructura de los colegios”. Esas propuestas difusas, sin cuantificación de costos, sin tiempos de realización especificados, llevan a que finalmente se logre poco en este campo, aunque simultáneamente se tenga una retórica aparentemente proeducativa. Sin embargo, para que la inversión en capital humano se pueda convertir en una estrategia efectiva para cerrar la brecha en los niveles de ingresos entre el centro y la periferia de los países, es necesario que exista claridad hacia cuáles aspectos hay que orientar los recursos públicos, su valor y el horizonte temporal.

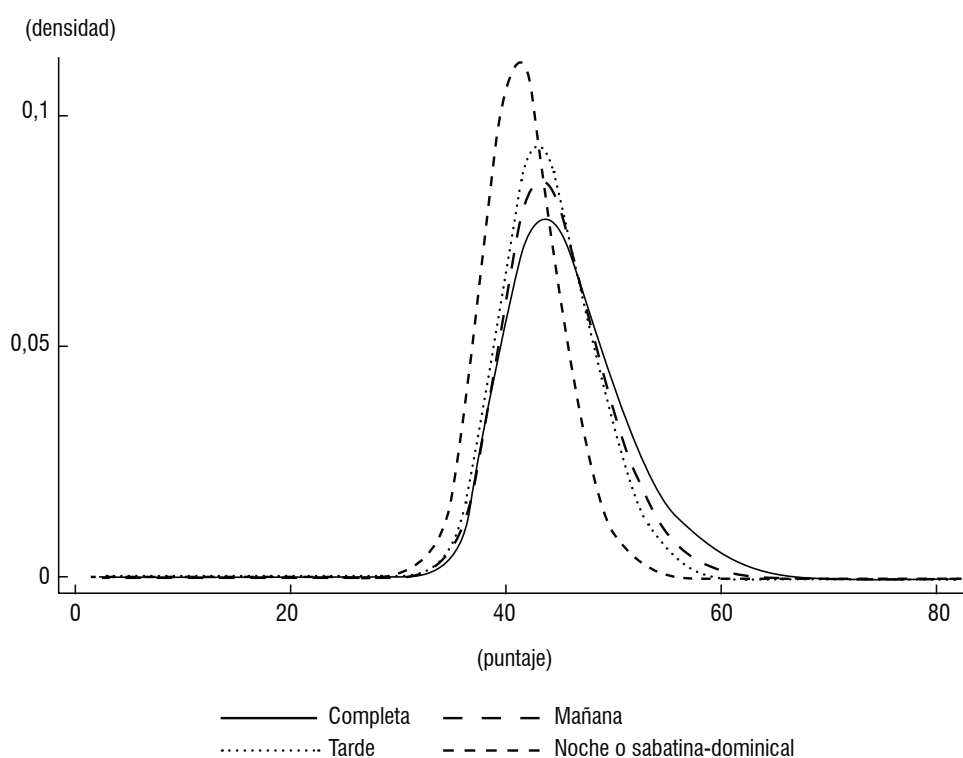
Por las razones expuestas, a continuación presentaremos cuatro áreas de acción que consideramos que le permitirían al Caribe colombiano avanzar significativamente hacia el objetivo de eliminar su rezago en materia educativa. Para ello haremos uso de varios de los trabajos que sobre el tema de capital humano se han realizado en el Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER) en los últimos años:

1. *Eliminación del analfabetismo.* De acuerdo con la encuesta de calidad de vida del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2008), en 2008 la región Caribe (incluido San Andrés) tenía un total de 733.086 personas de más de 15 años que eran analfabetas, lo que muestra una tasa de analfabetismo de 11,67%. Se trata de una cifra dramática que ilustra la magnitud del atraso de la región en cuanto a capital humano (Cepeda y Meisel, 2011). El cálculo que ha hecho el Ministerio de Educación Nacional del costo de alfabetizar una persona adulta es de \$200.000. De esa manera, el costo total para erradicar el analfabetismo en la costa Caribe es de \$146.000 millones; es decir, una suma que equivale a la construcción de una carretera de 29 kilómetros de doble carril en terreno plano. Un programa ambicioso para lograr este objetivo no debería tardar más de tres o cuatro años.
2. *Construcción de la infraestructura educativa para poder establecer la jornada escolar única.* Tanto internacional como nacionalmente hay una amplia evidencia de que el rendimiento académico es mayor entre más tiempo permanecen en la escuela los estudiantes. En Colombia, en las últimas décadas, con el interés de ampliar la cobertura de la educación se estableció en la mayoría de los colegios públicos la doble jornada. Es decir, que unos niños estudian por la mañana, otros por la tarde y en muchas ocasiones hay un tercer

grupo que estudia por la noche (Bonilla, 2014). De esta manera se reduce el número de horas de clases de los estudiantes y se aumentan sus horas de ocio, siendo ambas situaciones contraproducentes.

En la costa Caribe menos del 1% de los estudiantes en instituciones oficiales cursa la jornada completa; el 61,5% asiste en la mañana; el 25,6% en la tarde, y el 11,5% en la noche. También se encuentra que en las pruebas Saber 11 los resultados que obtienen los estudiantes de la jornada nocturna son los más bajos, luego siguen los de la diurna y los más elevados corresponden a quienes estudian en la mañana (Gráfico 4).

GRÁFICO 4. DISTRIBUCIÓN DEL PUNTAJE EN LA PRUEBA SABER 11 POR JORNADA EDUCATIVA, 2009



Fuente: ICFES y cálculos del autor.

En el caso de la costa Caribe, ¿cuánto costaría construir los colegios para que solo existiera la jornada completa en la educación oficial? Se estima que el costo de construir un colegio es de \$3,5 millones por alumno, con una vida útil de 25 años (Bonilla, 2014). En la costa Caribe se estima en \$2,6 billones el costo total de construir la infraestructura requerida para eliminar las jornadas múltiples. Este es un proyecto costoso, y necesariamente se debe acometer por

períodos. Por ejemplo, si se decidiera realizarlo en 15 años, habría que invertir anualmente \$173.000 millones.

3. *Cerrar la brecha en la capacitación de los docentes.* En la literatura internacional hay un consenso de que la calidad de los docentes es uno de los determinantes más importantes de la calidad de la educación. En Colombia se ha encontrado que la distribución espacial del nivel de capacitación de los maestros no es aleatoria. Esta distribución coincide, en términos generales, con el grado de desarrollo local (Galvis y Bonilla, 2014). Por tanto, la capacitación es mejor en las zonas urbanas que en las rurales y es mejor en la zona andina, en especial en el rectángulo Bucaramanga-Medellín-Cali Bogotá, y es mucho menor en la periferia Caribe y Pacífica (Mapa 2, p. 278).

Habría, pues, que diseñar un programa para elevar en los próximos años el porcentaje de profesores con posgrados. Para que el programa sea efectivo es necesario que se escojan los profesores más exitosos en la docencia, de acuerdo con los resultados de sus estudiantes. En el caso de la costa Caribe, para elevar el número de profesores de primaria y secundaria con posgrado hasta un porcentaje similar al del resto del país, es decir, del 17,6% al 27,2%, habría que financiar los posgrados de 4.155 profesores. Si asumimos que cada posgrado tiene en promedio un costo de \$6 millones, estaríamos hablando de una inversión de \$24.932 millones⁵.

4. *Eliminación de la brecha de rendimiento académico entre los estudiantes de las minorías, afrodescendientes e indígenas, y el resto.* En la costa Caribe hay una significativa participación de los afrodescendientes e indígenas en la población total. Los primeros representan el 15,43% de la población costeña, mientras que los últimos son el 6,83% del total, los cuales suman el 22,31%. Los miembros de esas minorías tienden a sacar menores puntajes en exámenes estandarizados, como la prueba Saber 11. En la medida en que más de la quinta parte de la población del Caribe colombiano pertenece a una minoría étnica, su bajo rendimiento académico afecta negativamente el desempeño académico de la región, y es una de las razones para que la costa se encuentre por debajo del promedio nacional en los exámenes de Estado.

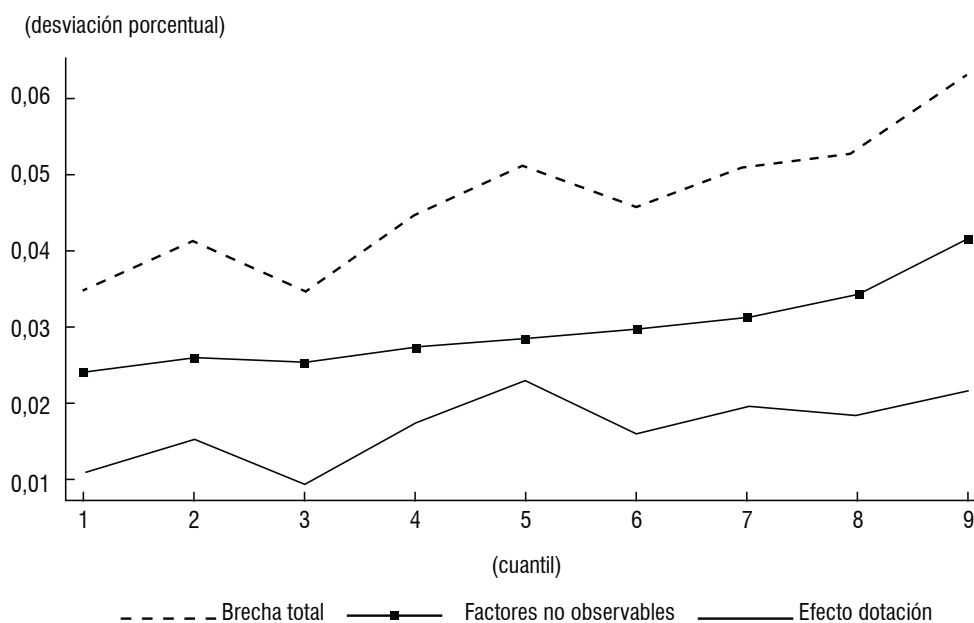
En un análisis de la brecha de rendimiento existente entre los estudiantes indígenas y afrodescendientes con el resto de estudiantes costeños, Sánchez Jabba (2014) descompuso el total de la brecha en la parte que es atribuible a factores observables, tales como la educación de los padres, y la que obedece a factores no observables (véase Gráfico 5). En primera instancia, hay que señalar que la brecha total de rendimientos es significativa, desfavorece a los estudiantes

⁵ El autor agradece la colaboración de Luis Armando Galvis para establecer el monto de la inversión en este caso.

étnicos y se amplía desde un poco más de 3% en los quintiles inferiores, hasta alrededor de 6% para los quintiles más altos.

La brecha que se atribuye a factores no observables podría ser el resultado de una menor motivación por parte de los estudiantes étnicos, un bajo nivel de aspiraciones, baja autoestima y el hecho de que para muchos de ellos el español no es su lengua madre.

GRÁFICO 5. BRECHA DE RENDIMIENTO ACADÉMICO EN MATEMÁTICAS ENTRE LOS ESTUDIANTES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES Y EL RESTO DE LA REGIÓN CARIBE



Fuente: ICFES y cálculos del autor.

Una política inicial que se podría poner en práctica sin muchos costos, que busque mejorar el rendimiento de los estudiantes étnicos en las pruebas Saber 11, podría ser la de ofrecerles sin ningún costo acceso a talleres de preparación para estas pruebas, donde se les ofrezca orientación, motivación y preparación para el examen. Por ejemplo, en 2010 un total de 7.080 estudiantes étnicos costeños que estudiaron en colegios públicos se presentaron a las pruebas Saber 11. Un programa para financiarles un taller con un costo de \$500.000 por estudiante tendría un valor anual de \$3.540 millones. Con seguridad, un programa de este tipo lograría aumentar el rendimiento en esa prueba de los estudiantes étnicos, lo cual es crucial, pues incrementa sus posibilidades de acceder a educación superior de buena calidad.

4. CONCLUSIONES

En este capítulo hemos señalado que el sueño de los liberales radicales que dominaron la vida política nacional entre 1863 y 1880, “de lograr una educación primaria pública universal, laica y gratuita”, se frustró en gran medida porque las fuerzas más conservadoras de la sociedad lograron triunfar y devolver el cuasi-monopolio de la educación a la Iglesia Católica. El país perdió la oportunidad de haber avanzado significativamente en la modernización de su sistema educativo, como lo hizo por esa época Japón. En el siglo XX se logró superar, en parte, el rezago que en materia de capital humano tenía Colombia, pero el avance ocurrió con profundas diferencias entre unas zonas y otras. Aquellas que se beneficiaron de la economía cafetera y, más tarde, con el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, lograron los mayores avances.

En la actualidad subsisten enormes diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones más prósperas del país y las más atrasadas. Aquí se propone que la política más efectiva para reducir dichas disparidades económicas regionales es la inversión en capital humano en la periferia. La enorme ventaja que tiene esa estrategia es que no hay riesgos mayores a que se sobreinvierta en este rubro, ya que la mano de obra dentro de un país tiene movilidad. En caso de que en la región de origen la persona no consiga trabajo, o no reciba una remuneración adecuada, siempre puede emigrar a las zonas más prósperas del país. Eso no ocurre con las inversiones en infraestructura, donde periódicamente se construyen “elefantes blancos”, que se quedan allí y nadie los puede mover para otro lado.

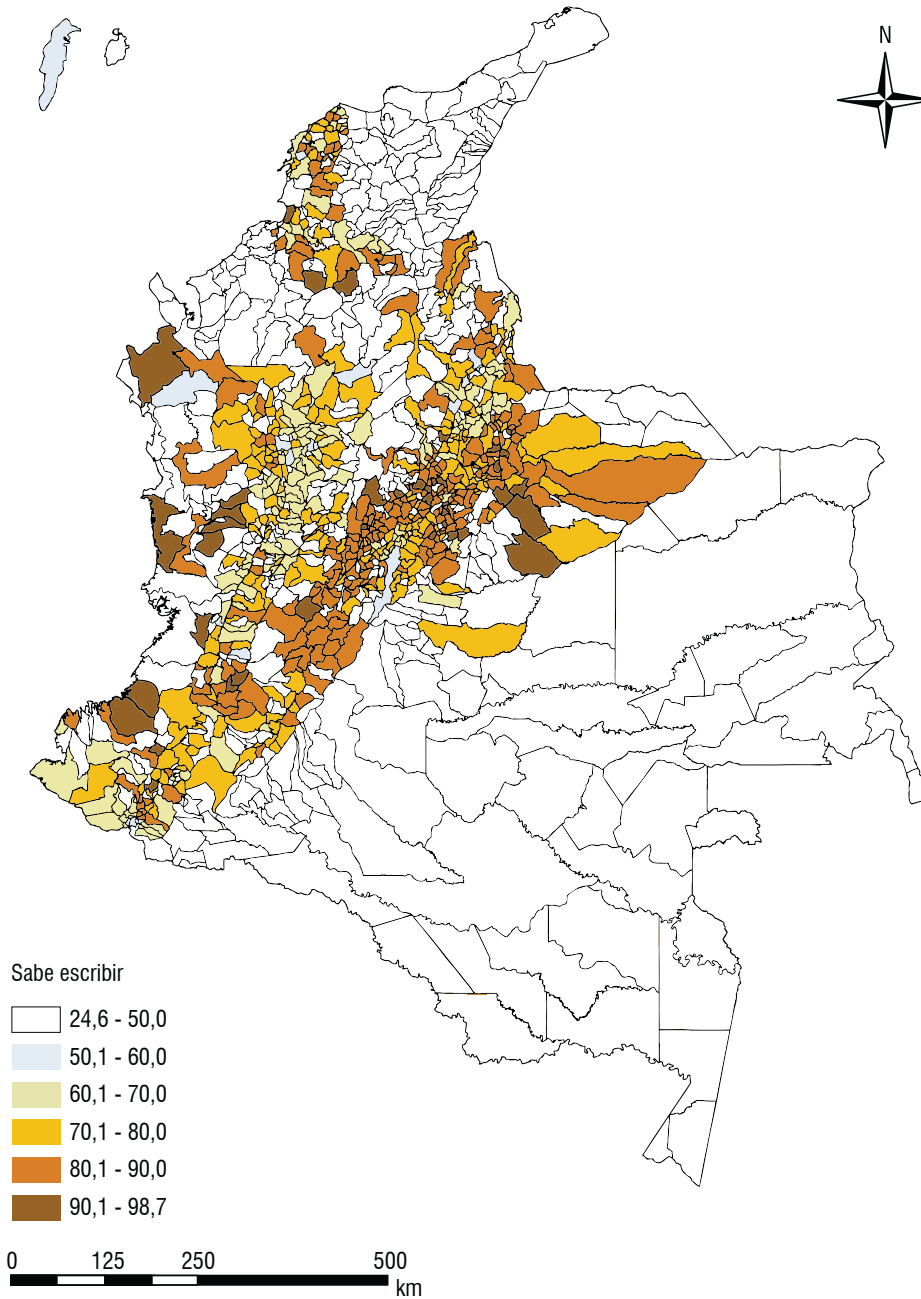
Finalmente, se presentan cuatro ejemplos del tipo de inversiones que en materia de capital humano podría acometer la región Caribe en los próximos años para reducir las profundas disparidades regionales. En tres de esos se hizo una cuantificación aproximada del costo que tendría el realizar la propuesta. En todos los casos se trata de políticas con una alta rentabilidad económica y social.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D.; Melissa, D. (2009). “Beyond Neoclassical Growth: Technology, Human Capital, Institutions and Within-Country Differences” (mimeo), Instituto Tecnológico De Massachusetts, enero.
- Alarcón, L. (2009). “La inasistencia escolar. Un problema secular de la educación colombiana del siglo XIX. El caso del Estado Soberano del Magdalena”, *Revista Digital de Historia y Arqueología desde el Caribe* (memorias), Uninorte, vol. 6, núm. 10, pp. 218-230.

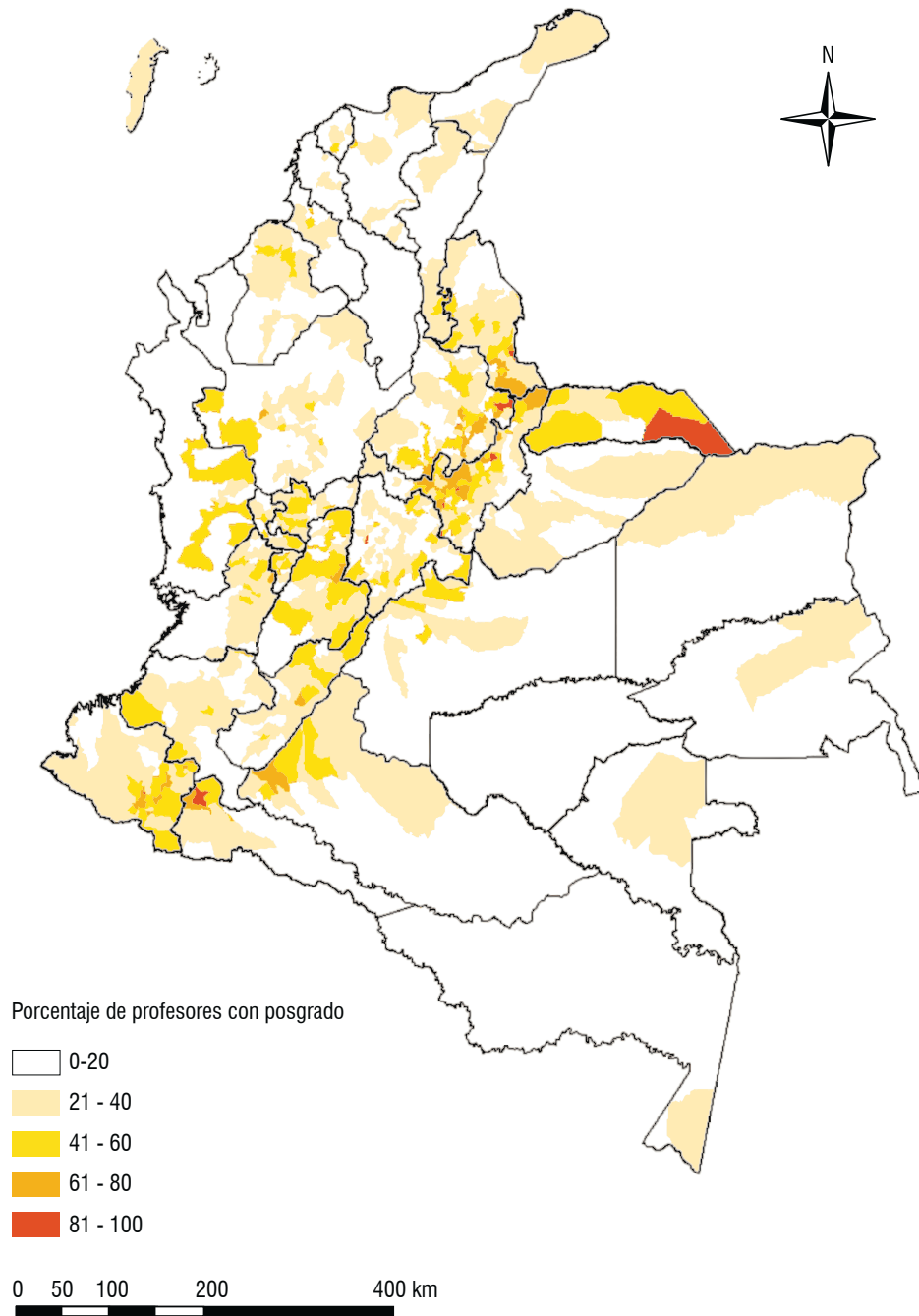
- Bonilla, L. (2014). “Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia”, en A. Otero, A. Sánchez Jabba (eds.), *Educación y desarrollo regional en Colombia*, Colección de Economía Regional, Banco de la República, pp. 1-56.
- Cepeda, L.; Meisel R., A. (2011). “Evolución Caribe: invitación al diálogo sobre macroproyectos y proyectos para el desarrollo del Caribe colombiano”, *Economía y Región*, vol. 5, núm. 1.
- Easterlin, R. (1981). “Why Isn’t the Whole World Developed?”, *Journal of Economic History*, vol. 41, núm. 1, pp. 1-19.
- Galvis, L. A.; Bonilla, L. (2014). “Desigualdades en la distribución del nivel educativo de los docentes en Colombia”, en A. Otero, A. Sánchez Jabba (eds.), *Educación y desarrollo regional en Colombia*, Colección de Economía Regional, Banco de la República, pp. 211-234.
- Gennaioli, N.; La Porta, R.; López, F.; Shleifer, A. (2011). “Human Capital and Regional Development”, working paper, núm. 17158, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER).
- Glaeser, E. L. (2009). “What Happened to Argentina? [en línea]” disponible en <http://economix.blogs.nytimes.com/2009/10/06/what-happened-to-argentina/>, consultado el 29 de septiembre de 2011.
- Hanushek, E. A. (2005). “¿Por qué importa la calidad de la educación?”, *Finanzas y Desarrollo*, vol. 42, núm. 2, pp. 15-19.
- Mathur, V. K. (1999). “Human Capital-Based Strategy for Regional Economic Development”, *Economic Development Quarterly*, vol. 13, núm. 3, pp. 203-216.
- Meisel, A. (2010). “Más allá de la retórica de la reacción, análisis económico de la desamortización en Colombia, 1861-1888”, en A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.) *Economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República y Fondo de Cultura Económica.
- Mejía, L. (2007). *Los Radicales, historia política del radicalismo del siglo XIX*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rausch, J. M. (1993). *La educación durante el federalismo. La reforma escolar de 1870*. Bogotá: Instituto Caro y Cuervo-Universidad Pedagógica Nacional.
- Rodríguez, E. (1950). *El Olimpo Radical*. Bogotá: Librería Voluntad.
- Ramírez, M. T.; Salazar, I. (2010). “El surgimiento de la educación en Colombia: ¿En qué fallamos?”, en A. Meisel y M. T. Ramírez (eds.), *La economía colombiana del siglo XIX*, Bogotá: Banco de la República-Fondo de Cultura Económica.
- Sánchez-Jabba, A. (2014). “Etnia y rendimiento académico en Colombia”, en A. Otero, A. Sánchez (eds.), *Educación y desarrollo regional en Colombia*, Colección de Economía Regional, Banco de la República, pp. 57-100.
- Sierra, R. (ed.) (2006). *El radicalismo colombiano del siglo XIX*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

MAPA 1. PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE SABÍA ESCRIBIR, 1912



Nota: la información se refiere a 697 municipios.
Fuente: censo de 1912; cálculos del autor.

MAPA 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS PROFESORES CON POSGRADO, 2009



Fuente: Galvis y Bonilla (2011).