

## ¿Cuántos somos? Una historia de los censos civiles y de la organización estadística en Colombia en la primera mitad del siglo XX<sup>•</sup>

Victoria Estrada Orrego  
*Universidad Nacional de Colombia*

DOI: [dx.doi.org/10.7440/histcrit64.2017.08](https://dx.doi.org/10.7440/histcrit64.2017.08)

Artículo recibido: 01 de abril de 2016/ Aprobado: 19 de agosto de 2016/ Modificado: 21 de septiembre de 2016

**Resumen:** Este artículo estudia el proceso de configuración de las estadísticas censales en la primera mitad del siglo XX en Colombia. Se señalan las singularidades de la producción y de los usos de estas cifras, y se describen los problemas que enfrentó el Estado colombiano para producir estadísticas demográficas con carácter científico y fiables, como imperativo de la modernidad. El análisis de la documentación mostró que los censos de 1905, 1912 y 1918 buscaron cuantificar principalmente la población masculina con derecho al voto y apta para el servicio militar. Además, se pusieron en evidencia la fragilidad administrativa de los servicios de estadística oficial y la participación de expertos internacionales en la elaboración de los censos posteriores.

**Palabras clave:** *Censo de población, Colombia, historia, estadística (Thesaurus); siglo XX (Autor).*

### How Many Are We? A History of Civil Censuses and Statistical Organization in Colombia in the First Half of the 20th Century

**Abstract:** This article studies the process of the configuration of census statistics in the first half of the 20th century in Colombia. It indicates the singularities of the production and uses of these figures, and describes the problems that the Colombian state faced in producing scientifically reliable demographic statistics, as an imperative of modernity. Analysis of the documentation showed that the censuses of 1905, 1912 and 1918 aimed mainly to quantify the male population who had the right to vote and were fit for military service. It also showed the administrative weakness of the official statistics services and the participation of international experts in the elaboration of subsequent censuses.

**Keywords:** *population census, Colombia, history, statistics (Thesaurus); 20th century (Author).*

### Quantos somos? Uma história dos censos civis e da organização estatística na Colômbia na primeira metade do século XX

**Resumo:** Este artigo estuda o processo de configuração das estatísticas de censo na primeira metade do século XX na Colômbia. Indicam-se as singularidades da produção e dos usos dessas cifras, e descrevem-se os problemas que o Estado colombiano enfrentou para produzir estatísticas demográficas com caráter científico e confiáveis, como imperativo da modernidade. A análise da documentação mostrou que os censos de 1905, 1912 e 1918 procuraram quantificar principalmente a população masculina com direito ao voto e apta ao serviço militar. Além disso, evidenciaram-se a fragilidade administrativa dos serviços de estatística oficial e a participação de especialistas internacionais na elaboração dos censos posteriores.

**Palavras-chave:** *Colômbia, estatística, história (Thesaurus); censo populacional, século XX (Autor).*

• Este artículo presenta los resultados de uno de los capítulos de la tesis doctoral en Historia “La valeur des chiffres: La production et les usages des statistiques démographiques et de santé publique en Colombie 1886-1947” (tesis de doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2015), realizada bajo la dirección de Gérard Jorland y con recursos económicos de la autora.

## Introducción

Los censos, como práctica administrativa y herramienta de conocimiento y de representación de la población, son un objeto de investigación histórica que comienza a abrirse paso en los países sudamericanos, en donde se destacan trabajos realizados para Brasil, Argentina y Chile<sup>1</sup>. La historiografía colombiana, por el contrario, no le ha dedicado muchas páginas al tema, por lo que se encuentran de manera usual en algunos censos comentarios históricos sucintos o compilaciones legislativas en orden cronológico. No obstante, en las últimas décadas algunos estudios se han interesado en la calidad y validez de las cifras, o han analizado su producción para un período concreto de la historia nacional<sup>2</sup>. En 2012, por ejemplo, el DANE publicó el libro *Historia de los censos en Colombia*, obra que sintetiza los principales hitos de la historia censal colombiana, y de un indiscutible carácter factual y poco interpretativo<sup>3</sup>.

Más allá de intentar llenar un vacío historiográfico, este artículo busca aproximarse al problema de historia censal guiado por dos ideas: la primera, considera que los censos son instrumentos de objetivación de la población, y la segunda, que existe una estrecha relación entre la consolidación del Estado y la producción oficial de estadísticas. Si, a primera vista, la población es el objeto de los censos, esto no es tan simple cuando se trata de su historia, porque cada censo posee su contexto histórico y sus propias condiciones de posibilidad y producción. En el período estudiado en este artículo, situado en una época en la que la estandarización de los censos según parámetros internacionales estaba en proceso de consolidación, se analiza cómo los censos obedecieron a diferentes objetivos y cómo sus preguntas y categorías poblacionales no fueron del todo uniformes. Por otro lado, este artículo busca mostrar que, en efecto, el saber de la estadística se desarrolla de forma simultánea y concomitante con el proceso de consolidación del Estado nacional. Este estuvo marcado por tensiones entre el poder central y los poderes locales, puesto que los censos son expresión de la historia de la adopción de la estadística como práctica de Estado y muestran cómo se objetivó la población en distintos momentos de la historia de Colombia.

Este artículo analiza entonces el proceso de configuración de las estadísticas censales en la primera mitad del siglo XX en Colombia, señalando las singularidades de la producción y de los usos de estas cifras. Por tanto, busca poner en evidencia los problemas que enfrentó el Estado

---

1 Sobre este punto puede consultarse: Tarcisio Rodrigues Botelho, “Censos nacionais brasileiros: da estatística à demografia”, en *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados* (Río de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2010); Nelson de Castro Senra, “Síntese da ‘História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002’ feita no IBGE, com sugestões de pesquisas”, en *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados* (Río de Janeiro: IBGE, Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2010); Hernán Otero, *Estadística y nación: una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914* (Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, 2006); República de Chile, *Retratos de nuestra identidad: los censos de población en Chile y su evolución histórica hacia el bicentenario* (Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas [INE], 2009).

2 Fernando Gómez, “Los censos en Colombia antes de 1905”, en *Estudio de estadísticas históricas de Colombia*, editado por Miguel Urrutia y Mario Arrubla (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1970), 9-18; Hermes Tovar, Jorge Andrés Tovar y Camilo Ernesto Tovar, *Convocatoria al poder del número: censos y estadísticas de la Nueva Granada, 1750-1830* (Bogotá: Archivo General de la Nación, 1994); Fabián Prieto, “Una anatomía de la población colombiana: la técnica estadística en Colombia y el levantamiento del censo de población de 1912”. *Memoria y Sociedad* 9, n.º 19 (2005): 55-67.

3 José Olinto Rueda, *Historia de los censos en Colombia* (Bogotá: DANE, 2012).

colombiano para producir estadísticas demográficas con carácter científico y fiables, propias de los imperativos de un Estado moderno. No debe olvidarse, como lo sugiere Ian Hacking en su libro *The Taming of Chance*, que, bajo el principio de la necesidad de disponer de información apropiada para el ejercicio del buen gobierno, todo Estado fue (es) estadístico a su manera y que las estadísticas de cada Estado son testimonio tanto de sus problemas como de sus inquietudes<sup>4</sup>.

## 1. Las cifras de la nación colombiana: los censos de 1905 y 1912

Las constantes transformaciones político-administrativas y las numerosas guerras civiles que tuvieron lugar a lo largo del siglo XIX en Colombia impidieron la consolidación de un sistema único y de larga duración para la producción de cifras oficiales sobre la población. Frente a una administración pública diseminada y frágil, un sistema de estadísticas públicas tuvo problemas para emerger, a lo que se suma que una parte importante de la población evitaba los censos por temor a que le impusieran nuevas contribuciones fiscales o el servicio militar. De los seis censos realizados durante el siglo XIX (1825, 1835, 1843, 1851, 1864 y 1870), solamente el último contabilizó los habitantes según la edad, el sexo, el estado civil y la profesión. Durante las últimas tres décadas del siglo no se realizó ningún otro censo.

Fue necesario esperar hasta 1905 para que se realizara un nuevo censo en el país. La ley previó su ejecución entre el 1 y el 15 de junio. La información solicitada era: nombre completo, origen, sexo, edad, estado civil, profesión, religión y personas que saben leer y escribir. También se debían incluir el número de enfermos de lepra, los ciegos y los pobres de solemnidad. Los funcionarios responsables del censo fueron gobernadores, alcaldes y ediles. Los departamentos debían compilar los resultados y enviarlos a la Oficina Central de Estadística (OCE)<sup>5</sup>. A pesar de la legislación, la recolección de datos falló. La población total se estableció en 4.143.632 habitantes. Pero, debido a significativas dificultades técnicas, los resultados fueron considerados como deficientes, y no se publicaron hasta 1917. Esto generó obstáculos de tipo fiscal y electoral para la actividad administrativa y política en el país<sup>6</sup>.

A pesar de la insuficiente información obtenida en este censo civil, fue significativa la aparición, por vía legislativa, de nuevas variables, que analizamos a continuación. La pregunta sobre el origen, ligada a la raza o al color de piel, no aparecía en los censos decimonónicos. Este hecho podría servir de prueba a la afirmación, a menudo reiterada en el contexto latinoamericano, que señala que este tipo de preguntas tuvieron tendencia a desaparecer de los censos del siglo XIX, no solamente para evitar distinciones raciales ofensivas propias del pasado colonial, sino sobre todo como consecuencia del acelerado mestizaje y de cambios en la percepción de la sociedad a partir del liberalismo y del principio de igualdad<sup>7</sup>.

Lo sorprendente entonces es que, en Colombia, la variable raza reaparece en los censos de 1905, 1912 y 1918. ¿Cómo explicar el retorno de esta noción? Se ha señalado que el proyecto de nación, iniciado en 1886, mediante la reconfiguración de un Estado centralizado, tuvo raíces hispanas y

---

4 Ian Hacking, *The Taming of Chance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 16-18.

5 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la república de Colombia levantado el 5 de marzo de 1912* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1912), I, 6-7.

6 Sólo se publicó la población total por municipio, provincia y departamento. Alberto Charry Lara, *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia* (Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación, 1954), 42-43.

7 Hernán Otero, "Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914". *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"* n.º 16-17 (1998): 126-127.

católicas, que excluyeron a las mayorías mestizas e indígenas. Aunque hubo intentos por incorporar a Colombia en la economía global, a través de la modernización del aparato estatal, los impuestos y aduanas, en el ámbito cultural hubo obstáculos a las ideas que sostenían un nuevo modelo de Estado moderno. En el país, esta especie de revisión de la modernidad también se hizo mediante el control de la educación nacional por parte de la Iglesia católica. Este proyecto de nación estuvo definido por el lema “Una nación, una raza, un solo Dios”<sup>8</sup>.

Las preguntas del censo estaban destinadas a cuantificar el número de hombres de cierta edad, propietarios, que sabían leer y escribir, es decir, la población con derecho al voto. Las preguntas sobre la raza y la religión pertenecen al modelo hispánico que todavía perduraba en el país. Además, las restricciones introducidas por la élite al derecho al voto eliminaban gran parte de la población masculina (indígenas, negros y mestizos). De esta manera, las ideas de ciudadanía estaban asociadas a ideales de blancura<sup>9</sup>.

Otra variable, la de los leprosos, está relacionada con la campaña de control de la enfermedad iniciada en 1905 para luchar contra la imagen del país como “potencia leprosa”. Sin embargo, requirió un estudio independiente<sup>10</sup>. Caso distinto el del interés por los ciegos y los pobres de solemnidad. Muy lejos de cualquier preocupación por la salud pública, estas dos variables buscaban establecer la población que subsistía gracias a las instituciones de beneficencia y de caridad cristiana, al mismo tiempo que cuantificaban la población inepta (ciegos) o apta (los pobres) para prestar servicio militar.

A pesar de los intentos de 1905, la ausencia de datos demográficos nacionales actualizados fue una realidad durante la primera década del siglo XX. Para superar esa dificultad, el Gobierno ordenó la realización de un nuevo censo en 1912. Con la voluntad de seguir las normas internacionales, en la medida de lo posible, se llevó a cabo por primera vez el censo en un mismo día con la población inmovilizada en casa. En cuanto a la población indígena, se determinó que los misioneros católicos debían asegurar la cuantificación de las comunidades “civilizadas” y estimar las restantes. De igual forma, el Gobierno Central estaba encargado de la producción y distribución de los formularios en los que se debía consignar para cada individuo: nombre completo, sexo, edad, estado civil, nacionalidad, lugar de nacimiento (para los colombianos), residencia, parentesco con el jefe de la familia, religión, si sabe leer, si sabe escribir, raza, profesión, ocupación o ingresos, número de hijos, si es ciego o sordomudo, y si ha sido vacunado<sup>11</sup>.

Los formularios se dejaban en cada casa y se recogían al día siguiente. Si nadie sabía leer ni escribir, los comisarios del censo debían llenarlos, mientras que los inspectores eran responsables de revisar y consolidar los datos y entregarlos a los concejos municipales. Pero para condensar la información departamental se prepararon y distribuyeron otros formularios. Además, todas las personas mayores de 16 años censadas debían recibir la cédula de vecindad, un documento esencial para que los hombres mayores de 21 años pudieran votar. Otra singularidad de este censo fue la solicitud hecha a la prensa y a las autoridades eclesiásticas para facilitar la participación de la población y difundir el censo:

8 Erna von der Walde Uribe, “Lengua y poder: el proyecto de nación en Colombia a finales del siglo XIX”. *Estudios de Lingüística Española* 16 (2002), <<http://elies.rediris.es/elies16/Erna.html>>.

9 Claudia Leal León, “Usos del concepto de ‘raza’ en Colombia”, en *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas negras*, editado por Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Agustín Laó-Montes y César Rodríguez Garavito (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Editorial Universidad del Valle, 2010), 394-395.

10 Juan B. Montoya y Flórez, *Contribución al estudio de la lepra en Colombia* (Medellín: Imp. Editorial, 1910).

11 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la República de Colombia*, 7-10.

“Cuando todo el país conozca el censo general y pueda inquirir la situación social que detalle el escrutinio y condiciones de cada pueblo; cuando palpe la capacidad productora de la Nación; cuando conozca el número de hombres hábiles para recibir instrucción militar y manejar las armas, renacerá indudablemente el sentimiento de orgullo nacional”<sup>12</sup>.

Una función simbólica crucial, ya que la construcción de una identidad nacional había sido duramente golpeada por las guerras civiles y la pérdida de Panamá (1903). El Gobierno intentó reforzar el sentimiento nacionalista con la publicación del censo para celebrar el Centenario de la Independencia, y mediante su circulación internacional buscó difundir una imagen moderna de la nación colombiana. Con este objetivo, según las autoridades de la época, el censo de 1912 estaría en el centro de la administración pública y sería fundamental en los estudios sociales destinados a analizar la vida nacional y responder a las necesidades de la población<sup>13</sup>. A pesar de pretender estadísticas actualizadas para su contexto, se puede cuestionar su carácter moderno. Esto si se tienen en cuenta que las características generales de este tipo de censos son: existencia de un organismo único encargado de realizarlo, uniformidad de las preguntas para todos los habitantes del territorio, simultaneidad de la encuesta y, en especial, ausencia de consideraciones religiosas, fiscales o militares<sup>14</sup>. Aunque se realizó en una sola jornada y sus preguntas fueron uniformes, aún prevalecía la presencia de preguntas sobre la religión y la propiedad, así como el énfasis en cuantificar la población masculina con derecho al voto y apta para el servicio militar.

El servicio militar, que se ubica dentro de las finalidades extraestadísticas, acerca este censo al registro colonial<sup>15</sup>. Es importante recordar que, debido a las frecuentes guerras civiles del siglo XIX, la consolidación de un Ejército nacional era una prioridad del Gobierno. La organización del servicio militar obligatorio fue propuesta en 1896 e impuso a hombres de 21 a 40 años la escogencia por sorteo. Los municipios tenían la obligación de preparar las listas y enviarlas al Ministerio de la Guerra, pero los recursos para poner en práctica la normativa eran escasos —en especial durante la Guerra de los Mil Días—, por lo que la fuerza y la violencia fueron los medios privilegiados para obligar a los ciudadanos a prestar el servicio militar. En cuanto a los indígenas, la oposición etnocéntrica “civilizado”/“salvaje” fue crucial en este censo. La población aborigen se estimó—no es claro a partir de qué criterios— bajo las categorías “salvajes” e “irreductibles”<sup>16</sup>. Por tanto, se trata de un tema que estuvo presente en las políticas del Estado colombiano y que continuó materializándose en este censo.

Ahora bien, por problemas de tiempo y de personal, el escrutinio completo de los datos de las mujeres no se realizó, dejando de lado, por ejemplo, su cuantificación por edad, así como su medición en edad de procrear. El interés general de este censo fue la enumeración específica de los ciudadanos, y no la cuantificación de toda la población<sup>17</sup>. A pesar de esto, la publicación incluye un cuadro que presenta los resultados generales del número de hombres y mujeres por municipalidad,

---

12 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la República de Colombia*, 14.

13 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la República de Colombia*, 14.

14 Otero, *Estadística y nación*, 184.

15 Las prioridades de las estadísticas del censo de población en el antiguo régimen colonial eran el control social y religioso de la población, y las necesidades presupuestales y de impuestos del Imperio español. Otero, *Estadística y nación*, 208.

16 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la República de Colombia*, 50.

17 Prieto, “Una anatomía de la población colombiana”, 62.

y algunos datos de tipo geográfico. Las cifras restantes fueron presentadas por departamentos en capítulos separados. ¿Cómo interpretar la ausencia de cuadros que condensaran las cifras, según las diferentes categorías de análisis de la población, para todo el territorio nacional? La primera explicación radica en las dificultades para establecer un sistema único en el recuento, pues cada Consejo Regional, según su capacidad de maniobra, debía preparar los cuadros y enviarlos al Consejo Nacional, pero la disparidad en los procesos afectó el escrutinio. Una segunda explicación tiene que ver con la oposición entre los departamentos y el Estado central: la descentralización contra la centralización. Esta oposición está en el centro de los debates nacionales a lo largo del siglo XIX y una parte del XX, y entorpecía los proyectos de construcción de la nación colombiana.

Los datos se publicaron de manera desagregada. Así, por ejemplo, para saber cuántos hombres sabían leer y escribir, o cuántos extranjeros se encontraban en el territorio, era necesario sumar los totales de los diferentes capítulos. La preeminencia de los datos departamentales sobre los nacionales parece reforzada además por la inclusión de monografías, que destacan las riquezas potenciales de cada departamento. En suma, la perspectiva general del país resulta difícil de aprehender, y la publicación de cifras absolutas desprovistas de análisis no facilita la tarea.

Por otro lado, los registros demográficos departamentales fueron organizados en cuatro tipos de cuadros, por municipalidad. El primer tipo recapitula los hombres por grupo de edad, los que saben leer, los que saben escribir, quienes van a la escuela y los vacunados. Datos que, por demás, permiten cuantificar la población apta para el servicio militar y el número de electores. Otra de las preguntas está relacionada con la vacunación, que está ligada a la lucha contra la viruela, intensificada por el Acuerdo 6 de 1905, que impedía la inscripción de niños en las escuelas sin certificado de vacunación<sup>18</sup>. Esta pregunta también se encuentra en los censos chilenos de 1843, 1885 y 1895, pero, para el caso colombiano, parece una singularidad de los censos de las primeras décadas del siglo XX<sup>19</sup>.

El segundo tipo de cuadro discrimina los datos por estado civil y profesión. Según los organizadores del censo, el análisis de esta última categoría permite el estudio de la población como “cofactor de la riqueza pública”, una idea propia de la estadística del siglo XIX<sup>20</sup>. El tercer modelo de cuadro, más ecléctico, presenta las cifras por raza, nacionalidad, religión, tipo de trabajo y propiedad. Las variables utilizadas para la categoría raza hacen referencia a los orígenes o al color de la piel: blancos, negros, indígenas y “mezclados”. La categoría parece escapar a toda interrogación reflexiva por parte de los organizadores, y la definición de sus variables no está incluida en las disposiciones de la Junta Central del Centro Nacional (JCCN). Hay que anotar también que esta categoría no hace parte de los criterios propuestos por las conferencias estadísticas internacionales, que servían de modelo a los funcionarios locales de la época<sup>21</sup>.

En el caso de la categoría *nacionalidad*, las opciones son: colombiano, extranjero o extranjero nacionalizado. La limitada atención a la nacionalidad se explica por el número reducido de extranjeros que habitaban el país. En cuanto a la variable religión, la fuerte influencia de la Igle-

18 Pablo García Medina, *Compilación de las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones vigentes sobre higiene y sanidad en Colombia*, vol. I (Bogotá: Imprenta Nacional, 1932), 139-140.

19 “Anexo: Cuadro comparativo de categorías en censos de población”, República de Chile, *Retratos de nuestra identidad*, 176-179.

20 Colombia y Ministerio de Gobierno, *Censo general de la República de Colombia*, 15.

21 Samuel Brown, “Report on the Eighth International Statistical Congress, Held at St. Petersburg, 22nd/10th August to 29th/17th, 1872”. *Journal of the Statistical Society of London* 35, n.º 4 (1872): 431-457.

sia católica, confirmada tras la firma del Concordato, en 1887, está sin duda en el origen de la dupla “católico” u “otro”, cuyas cifras reafirman el carácter católico de la población. Para la rúbrica *tipo de trabajo*, las variables del escrutinio consideraron: “por cuenta propia”, “por cuenta ajena”, “incapacitado para trabajar”. En tanto, según las disposiciones de la JCCN, era necesario hacer una recapitulación de los tipos de invalidez física, pero tal parece que el tema se abordó de forma indiferenciada. La categoría *propiedad*, cuyas variables son “propietarios rurales”, “propietarios urbanos” y sumatoria, permite registrar la distribución de la propiedad y circunscribir la población susceptible de votar y de ser elegida. Hay que recordar que quienes no sabían leer ni escribir, pero demostraban ingresos superiores a \$300 o una propiedad por valor de \$1.000 podían votar, mientras que quienes querían ser senadores estaban obligados a demostrar ingresos superiores a \$1.200<sup>22</sup>. Este interés proviene también de la premisa que consideraba que la mayor cantidad de propietarios, es decir, de “personas ricas y prósperas”, acrecentaba la riqueza de la nación.

El cuarto cuadro usado considera los niños de 7 a 14 años analfabetas (es decir, aquellos que no saben leer, ni escribir, ni van a la escuela). Debido a que muchos departamentos no presentan esta información o lo hacen de forma arbitraria, es imposible calcular la cifra para el territorio nacional. En resumen, lo que se observa es que el censo de 1912 fue una operación estadística más bien elemental, y es difícil creer que la producción de estas cifras haya podido guiar la acción pública, tal y como lo pretendían sus organizadores.

## 2. El censo de 1918: ¿cifras modernas?

La historiografía nacional considera el año 1915 como el comienzo de la modernización de la estadística colombiana, por las reformas para centralizar la estadística nacional y la aparición de los anuarios estadísticos<sup>23</sup>. Una mirada menos entusiasta revela que si la Ley 63 de 1914 intenta reforzar la Dirección General de Estadística (DGE) y crea las direcciones regionales en todos los departamentos del país<sup>24</sup>, la instauración de esta estructura administrativa no fue rápida, ni tampoco la producción de los anuarios. Desde su creación en 1906, la DGE formó parte del Ministerio de Hacienda, aunque para 1917, y según su director, “la organización de las estadísticas era indispensable para formular un plan fiscal, científico y acorde con la equidad, base imprescindible en la aplicación del servicio militar obligatorio y en la solución de muchos otros problemas que interesan de modo directo al progreso y a la seguridad de la República”<sup>25</sup>. La identificación administrativa del territorio era también una prioridad en este contexto. De ahí que, en 1917, se preparara una guía territorial, administrativa, política y judicial del país<sup>26</sup>, información pertinente para el desarrollo de las elecciones presidenciales de 1918.

---

22 “Historia del Congreso de la República de Colombia”, *Senado de Colombia* (15 de abril de 2015) <<http://www.senado.gov.co/el-senado/historia>>.

23 Luis Vidales, *Historia de la estadística en Colombia* (Bogotá: Banco de la República, 1978), 79.

24 Carlos Lleras Restrepo, *La estadística nacional: su organización, sus problemas* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1938), 7-8.

25 Colombia y Dirección General de Estadística, *Anuario estadístico 1915* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1917).

26 Dicha guía es un inventario de todos los municipios del país, que indica si existen puesto de correo y oficina de telégrafo, la jurisdicción notarial, judicial y electoral, y las cifras de la población de los censos de 1905 y 1912. Tomás Angulo C. y Nicolás Aristizábal, *Guía territorial, administrativa, política y judicial de Colombia* (Bogotá: Imp. de La Luz, 1917).

La no aprobación por parte del Congreso colombiano del censo de 1912 no impidió la utilización de sus cifras, pero forzó la realización de uno nuevo. Así, la Ley 67 de 1917 ordenó la realización de este censo en 1918 y la ejecución de uno cada diez años<sup>27</sup>. En este nuevo censo, la identificación de la población susceptible de votar y de prestar servicio militar fue aún prioritaria. La rejilla no tuvo cambios, y las categorías de análisis eran las mismas que en 1912, pero, gracias a la existencia de cierto número de funcionarios dedicados, o al menos habituados a la compilación de datos estadísticos, el escrutinio se realizó de forma más organizada. El personal de las oficinas de estadísticas municipales participó en su realización, y en los municipios donde estas no existían, personas “reputadas” de la población conformaban las juntas censales; también, la participación de los párrocos fue constante. La DGE propuso nuevas disposiciones considerando la distribución y la recuperación de los formularios, los métodos de recolección, la división de las tareas y las nomenclaturas, que, según el director, “servían para clasificar y estudiar a los habitantes de un país civilizado”<sup>28</sup>. El desprecio por la población indígena no tuvo variaciones, y su cuantificación como colectivo indiferenciado se hizo bajo la rúbrica “tribus salvajes”. En esta ocasión, y a diferencia del censo anterior, la población de las tres leproserías se cuantificó distinguiendo los habitantes enfermos de los sanos.

La población se censó bajo las categorías “población de hecho”, “población de derecho”, “población flotante” y “población aglomerada”, todas retomadas de las directrices internacionales<sup>29</sup>. Hay que anotar que para condensar los datos se preparó una quincena de formularios, cuya elaboración revela el interés de los funcionarios por la composición de la población entera en sus diferentes aspectos, al establecerse la distribución por edades de la población, lo que fue una novedad. Para ello, se recurrió a la clasificación de rangos de edad propuesta por Bertillon: 0-1, 1-4, 5-9, 10-14, 15-19, 20-24, y así hasta 100 años. También se buscó cuantificar las personas con defectos físicos y mentales<sup>30</sup>. Esta última cuantificación no fue una particularidad del censo colombiano, ya que incluso hace parte del cuestionario propuesto, en 1872, por el VIII Congreso Internacional de Estadística<sup>31</sup>. Se encuentra, por ejemplo, en los censos canadienses de 1881, 1891, 1901, 1911, que cuantifican los ciegos, los sordomudos y los alienados. No obstante, las funciones efectivas de esta cuantificación no son las mismas para los contextos donde se aplicó. En Canadá, por ejemplo, la pregunta hace parte de una aproximación más amplia, porque busca determinar si los defectos tienen un origen hereditario<sup>32</sup>. Por el contrario, en Colombia, esta cuantificación buscaba establecer la población incapaz de trabajar; por eso su cifra se presentó global, sin discriminar el tipo de defecto.

Los resultados del censo de 1918 fueron aprobados por el Congreso de la República en septiembre de 1921 y se publicaron en 1923. Allí se consideran el total de habitantes y las cifras de hombres menores de 21 años, mayores de 21 y “no especificados”, distribuidos por municipio y departamento.

---

27 Colombia y Contraloría General de la República, *Memoria y cuadros del censo de 1928* (Bogotá: Editorial Librería Nueva, 1930), 9.

28 Colombia y Departamento de Contraloría, *Censo de población de la República de Colombia levantado el 14 de octubre de 1918 y aprobado el 19 de septiembre de 1921 por la ley 8a. del mismo año* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1924), 10.

29 Brown, “Report on the Eighth”, 443.

30 Colombia y Departamento de Contraloría, *Censo de población*, 1924, 6.

31 Según este congreso, se debía indicar si se era ciego, sordomudo, cretino, imbecil o débil de espíritu. Brown, “Report on the Eighth”, 444.

32 Canada. Census and Statistics Office y Archibald Blue, *Fifth Census of Canada, 1911*, vol. II. *Population* (Ottawa: C. H. Parmelee, 1912).



Se trata de un conteo de toda importancia, porque la ley disponía que en el momento de los escrutinios electorales, los comités debían anular las elecciones si el número de votos resultaba superior al número de ciudadanos habilitados para votar en cada municipio. Paradójicamente, la distribución por rangos de edad de Bertillon, utilizada en el escrutinio y prescrita por directrices internacionales, no permitía establecer de forma exacta la cifra de hombres menores de 21 años, de manera que los funcionarios colombianos debieron estimarla. En esta ocasión, la población total ascendió a 5.855.077<sup>33</sup>.

Por último, los resultados que consideraban toda la población (hombres y mujeres) fueron publicados en 1924. En esta obra, los datos se condensan en cuatro modelos de cuadros que, desde un punto de vista práctico, limitan el uso de las cifras, ya que impiden el cruce de variables. Un elemento significativo de este censo es la aparición de cuadros recapitulativos para todo el territorio nacional, con cifras comparativas por departamentos de los censos de 1912 y 1918. Estos cuadros también organizan la distribución de la población según edad y sexo, estado civil e instrucción pública, escolarización y vacunación. La aparición de estos cuadros para todo el país muestra un esfuerzo de las autoridades por consolidar, de manera cuantitativa, la imagen de un Estado capaz de dar cuenta de su población y de su territorio, y, por esta vía, de consolidar la nación colombiana, anhelo permanente desde la Independencia. Otra singularidad de la obra de 1924 es la aparición en los datos geográficos de un inventario de los municipios, donde se yuxtaponen datos de los censos de 1912 y 1918, y se indica el crecimiento o decrecimiento de la población en cifras absolutas y en porcentaje<sup>34</sup>.

## 2.1. Los conflictos entre el poder central y los poderes locales

Las decisiones aprobadas por la Junta Central del censo de 1918 no siempre fueron aceptadas por los departamentos. El caso de la Oficina de Estadística Municipal de Medellín es un buen ejemplo de los conflictos entre el poder central y la provincia. Esta oficina se crea en 1914, y, a pesar de las dificultades iniciales, en 1916 tenía un *oficial de estadística* dedicado exclusivamente a las actividades de la oficina, para producir los datos exigidos por el Gobierno nacional y las estadísticas de interés local<sup>35</sup>. Tenía además una junta asesora, conformada por los ingenieros Jorge Rodríguez y Alejandro López<sup>36</sup>. Con este objetivo, en abril de 1918 se crea también la Junta Municipal del Censo de Medellín (JMCM), compuesta por el alcalde, el presidente del Concejo municipal, el personero y tres funcionarios de la oficina de estadística (López, Rodríguez y Manuel T. Yépez). El censo se realizó en la noche del 14 al 15 de octubre, momento en que los jefes de familia debían llenar las cédulas o boletines dispuestos para este fin por la Dirección General del Censo (DGC).

Los boletines, según la JMCM, estaban mal preparados, “contenían investigaciones inútiles o difíciles de hacer con exactitud”, pero no se les hizo ninguna variación, porque tenían que ceñirse al plan ordenado por la DGC. En el momento de la publicación del censo municipal, el vicepresidente de la JMCM, Alejandro López, reconoció que todas las variables de los boletines se recogieron, a excepción de las profesiones, porque estas no entraban en ninguna “clasificación

---

33 Colombia y Dirección General de Estadística, *Censo de población de la República de Colombia, levantado en octubre de 1918 con especificación de los varones mayores y menores de 21 años* (Bogotá: Imprenta Nacional, 1923).

34 Colombia y Departamento de Contraloría, *Censo de población*, 1924.

35 Oficina de Estadística Municipal, *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1915* (Medellín: J. L. Arango, 1916), 5-6.

36 Este último introdujo, en 1912, la enseñanza de la estadística en la Escuela Nacional de Minas. Alberto Mayor Mora, “La Escuela Nacional de Minas de Medellín y los orígenes de la estadística en Colombia, 1900-1940”. *Revista Colombiana de Estadística* 25, n.º 2 (2002): 75-78.

científica” y los registros iniciales eran deficientes<sup>37</sup>. Además, la JMCM decidió, de forma unilateral, no volver a copiar todos los boletines en forma de listas, como lo exigía la DGC, al considerar que este procedimiento era costoso y poco informativo. También decidieron realizar conteos complementarios como el de los niños de 7 a 14 años que no asistían a la escuela —cuestión presente en el censo de 1912 y que desaparece en el de 1918—, pero que, según la JMCM, permitían establecer la cantidad de niños que “crecen en la ignorancia”, y los distritos carentes de escuela. De igual forma, ordenó el conteo de los hombres mayores de 21 años, y de los que sabían leer y escribir, cifra decisiva para fines electorales y civiles. Ante este panorama, López señalaba con inquietud que el censo cuantificó 15.770 ciudadanos que sabían leer y escribir, pero en las listas electorales, la cifra ascendía a más de 20.000<sup>38</sup>.

Otras categorías criticadas por la JMCM fueron la vacunación y el tema de la raza. En cuanto al primer asunto, y suponiendo que las personas respondieran correctamente si estaban vacunadas o no, para López la pregunta era inútil porque no se indicaba el tipo de vacunación (viruela, fiebre tifoidea, otra), y quizás —desde el punto de vista de la salud pública— era diferente estar vacunado hace un año o hace diez; puesto que la vacuna de la fiebre tifoidea requería una segunda dosis, estas críticas tenían fundamento. En el tema de la raza, López señalaba que la mayoría de las personas tienen dificultades para saber de forma estricta si son blancos, negros, indígenas o mezclados. Así, estas variables eran sobre todo utilizadas para marcar diferencias de orden social que no aportaban a los estudios demográficos<sup>39</sup>.

La desaparición de ambas categorías del censo de 1928 no parece arbitraria. En cuanto a la primera crítica, las discusiones e incertidumbres ligadas a los procesos de inmunización se inscriben en un contexto mundial de desconfianza. Algunas vacunas habían sido incluso denunciadas como poco eficaces o riesgosas (fiebre tifoidea, tuberculosis)<sup>40</sup>. Aunque la inoculación de la viruela estaba estandarizada, era mundialmente aceptada y obligatoria en la mayoría de los países. La gran diversidad de reacciones a los microorganismos y productos biológicos preventivos provocaba más dudas que certezas. En cuanto a la segunda crítica, las dudas relativas a la influencia de las características raciales sobre el estado biológico presente o futuro de la población colombiana estaban generalizadas en el cuerpo médico colombiano. La oposición a las tesis eugenésicas tuvo ciertas repercusiones políticas, como la negativa a legislar sobre este tema<sup>41</sup>.

### 3. Cifras no aprobadas: el censo de 1928

Aunado a lo anterior, durante el período intercensal, 1918-1928, la organización estadística nacional sufrió transformaciones considerables. Por una parte, en 1923, el Gobierno trajo al país una

37 Oficina de Estadística Municipal, *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1918* (Medellín: J. L. Arango, 1919), 5-6.

38 La JMCM también cuantificó las mujeres de 15 a 45 años solteras y viudas. Oficina de Estadística Municipal, *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1918*, 24-25.

39 Oficina de Estadística Municipal, *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1918*, 7-8.

40 Derek S. Linton, “Was Typhoid Inoculation Safe and Effective During World War I? Debates within German Military Medicine”. *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences* 55, n.º 2 (2000): 101-133, doi: dx.doi.org/10.1093/jhmas/55.2.101; Christian Bonah, “Packaging BCG: Standardizing an Anti-tuberculosis Vaccine in Interwar Europe”. *Science in Context* 21, n.º 2 (2008): 279-310, doi: dx.doi.org/10.1017/S0269889708001725

41 Carlos Ernesto Noguera R., *Medicina y política: discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo XX en Colombia* (Medellín: Universidad EAFIT, 2003), 74-80.

misión norteamericana para reorganizar las finanzas. La misión Kemmerer, como se la conoció, recomendó, entre otros, una reforma fiscal y la creación de una banca central y del Departamento de la Contraloría (DC). La creación de este departamento administrativo independiente, dedicado a la contabilidad oficial, se hizo según el modelo inglés del *Comptroller General*, utilizado años atrás en Inglaterra y puesto en funcionamiento en Estados Unidos en 1920<sup>42</sup>.

En su libro sobre la historia de la estadística en Colombia, Vidales sugiere que la misión Kemmerer propuso la centralización de las estadísticas<sup>43</sup>. Sin embargo, el memorándum de entrevista entre Kemmerer y el jefe de la DGE, Alberto Schlesinger, demuestra que es el funcionario colombiano quien presenta el proyecto para reorganizar las estadísticas. De hecho, es la falta de aprobación lo que impulsa a Schlesinger a pedirle a Kemmerer que respalde su iniciativa para lograr que la reforma sea atendida por el Gobierno nacional. También se discutieron los problemas en el funcionamiento de la DGE, ya que, según Schlesinger, el reclutamiento de personal calificado se veía afectado por los bajos salarios y la contratación influenciada por filiaciones políticas<sup>44</sup>.

Las principales funciones del DC fueron supervisar la gestión de los fondos públicos, establecer las cuentas nacionales y centralizar las estadísticas oficiales<sup>45</sup>. Dicha centralización era crucial, puesto que:

“La estadística expresa los datos fundamentales concernientes a los recursos de la Nación, a su comercio, sus industrias, sus transportes, sus finanzas y su salubridad pública. Por medio de la estadística el pueblo colombiano podrá conocer su situación económica y apreciar mejor su progreso comercial e industrial. La estadística oficial es también, para los extranjeros que se proponen hacer negocios en Colombia y efectuar inversiones en seguridades colombianas, el medio principal de formar su juicio respecto del país”<sup>46</sup>.

Por otra parte, en 1925, y debido a una reorganización administrativa, la Dirección Nacional de Higiene y Asistencia Pública (DNHAP) es designada como el organismo responsable de llevar los registros de las estadísticas demográficas y nosológicas del país<sup>47</sup>. La creación de un servicio de estadística vital fue lenta y carecía de presupuesto y de personal calificado; además, su pertenencia a la DNHAP no perduró, y en 1934 la Contraloría retomó el control de estas estadísticas<sup>48</sup>. Con esto, la organización de la estadística nacional también sufrió cambios. En 1916, la legislación dispuso la creación de Oficinas Subalternas de Estadística en los departamentos, y a la par, algunos departamentos crearon Oficinas Departamentales de Estadísticas (ODE). Los dos tipos de oficinas tenían programas similares, pero la aparición de diferencias en los resultados generó situaciones de

---

42 Colombia, *Leyes presentadas al gobierno de Colombia por la Misión de expertos financieros americanos y exposición de motivos de éstas* (Bogotá: Editorial de Cromos, 1923), 132-133.

43 Luis Vidales, *Historia de la estadística en Colombia* (Bogotá: Banco de la República, 1978).

44 Edwin Walter Kemmerer, *Kemmerer y el Banco de la República: diarios y documentos*, editado por Adolfo Meisel Roca, Alejandro López Mejía y Francisco Ruiz (Bogotá: Banco de la República, 1994), 199-201.

45 Colombia y Ministerio del Tesoro, “Ley 42 de 1923 (julio 19) sobre la reorganización de la contabilidad oficial y la creación del Departamento de la Contraloría”, *Diario Oficial*, 26 de julio de 1923, 185-188.

46 Colombia, *Leyes presentadas al gobierno de Colombia*, 145.

47 Colombia, “Ley 15 de 1925 (enero 31) sobre la higiene social y la asistencia pública”, *Diario Oficial*, 25 de febrero de 1925, 223.

48 Victoria Estrada Orrego, “La valeur des chiffres: la production et les usages des statistiques démographiques et de santé publique en Colombie 1886-1947” (tesis de doctorado, Écoles des Hautes Études en Science Sociales, 2015), 314-319.

conflicto. La rivalidad era usual, y las disputas venían con frecuencia de saber quién tenía el control de la oficina y de sus funcionarios: el poder central o el departamental. Para detener la redundancia de su trabajo se abolieron las Oficinas subalternas y se dictó que las ODE estarían bajo el control de la dirección técnica de la DGE<sup>49</sup>.

En aras de una aplicación más eficiente de sus funciones y una mayor unidad de las actividades, la Contraloría fue sometida a una reestructuración en 1928. Las ocho secciones existentes se fusionaron en tres: la Oficialía Mayor, la Sección de Cuentas y la Sección de Estadística. Esta última era la responsable de la estadística de la nación, y la Dirección del Censo (DirC) hacía parte de ella<sup>50</sup>. La separación de la DGE del Ministerio de Hacienda y su incorporación a la Contraloría fue también utilizada por los funcionarios para transformar la imagen, profundamente arraigada en la población, de los intereses fiscales y militares subyacentes en las encuestas estadísticas demográficas.

Puesto que la ley ordenaba la realización de los censos de población cada diez años, el siguiente estaba previsto para 1928. La ejecución de sus actividades no fue óptima. El Gobierno se enfrentaba a una situación política y fiscal compleja, la situación social era tensa, y las huelgas de empleados fueron catalogadas por el Gobierno como una amenaza “socialista” que atacaba la estabilidad nacional. Para combatirlas se prohibió cualquier manifestación o huelga que atacara la legitimidad de los derechos de propiedad y se castigó la propaganda opositora. Las elecciones legislativas municipales tendrían lugar en 1929, lo que intensificó las tensiones partidistas<sup>51</sup>.

Así que el escenario para la ejecución del censo no era ideal. La DirC comenzó a funcionar en marzo, y las Juntas Departamentales del Censo (JDC) se instalaron, en su mayoría, entre junio y julio. La fecha prevista del censo era octubre y se aplazó para noviembre. El período de preparación fue muy breve: la ejecución estaba a cargo de la Contraloría, la DirC, los inspectores y las JDC. Estas últimas — conformadas por el presidente y el secretario del Concejo municipal, el alcalde, el cura de la localidad y el director de la escuela de varones— designaban los inspectores, los comisarios y los visitadores oficiales<sup>52</sup>. La participación del cura y del director de la escuela garantizaba la participación de ambas instituciones como lugares privilegiados de comunicación con la población por censar.

A excepción de la presencia de los directores departamentales de estadística en las JDC, es notoria la participación limitada, o incluso inexistente, de los funcionarios de las oficinas de estadística. Se constata además que, en 1928, la DRG estaba a cargo de Belisario Arenas Paz, quien ocupaba el puesto desde 1924 y fue reemplazado por Luis Medina R., hermano del nuevo contralor. A diferencia del Censo de 1918, la DGE no controlaría las actividades del de 1928<sup>53</sup>. Contrario a lo que la situación

49 Charry Lara, *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia*, 52.

50 Contraloría General de la República, “Nueva reorganización de la Contraloría”, *Boletín de la Contraloría General de la República* 2, n.º 9 (1928): 4-6.

51 Además, en diciembre de 1928, para reprimir una huelga, la Policía disparó contra trabajadores de la empresa United Fruit Company. La masacre afectó la imagen del Gobierno. La hegemonía conservadora, detentadora del poder desde hacía décadas, estaba en peligro, y los conservadores buscaron ganar las elecciones presidenciales de 1930. Jorge Orlando Melo, “La ley heroica de 1928” (28 de julio de 2015), *Colombia es un Tema*, <www.jorgeorlandomelo.com/leyheroica.htm>.

52 Contraloría General de la República, “Resolución número 47 (junio 4) por la cual se reglamenta la formación del censo civil”. *Boletín de la Contraloría General de la República* 2, n.º 11 (1928): 165-172; Contraloría General de la República, “Censo civil. Información de las labores realizadas”. *Boletín de la Contraloría General de la República* 2, n.º 12-13 (1928): 265-279.

53 *Boletín de la Contraloría General de la República* 4, n.º 30 (1930).

podría exigir, la persona escogida para dirigir el censo, Jorge Wills Pradilla, tenía una trayectoria profesional más próxima a la cultura y las artes que a la estadística nacional<sup>54</sup>. Las redes de favoritismos políticos y sociales, muy frecuentes en el país, muy seguramente orientaron este nombramiento.

¿Por qué la organización del censo no buscó la participación activa de los funcionarios de estadística? Quizá la respuesta se encuentra en la débil estructura de los servicios de estadística del país, que se había observado en los censos anteriores. Aunque la ley imponía la creación de estas oficinas, solamente los municipios adinerados lograban establecerlas y pagar un funcionario dedicado exclusivamente a esta función. En los distritos pobres, los responsables de seguir las estadísticas eran los alcaldes o sus secretarios. A esto se suma que, a comienzos de los años 1930, la constitución de una burocracia competente, especializada en la producción de cifras oficiales, no era todavía una realidad en el país.

Con antelación al censo de población se realizó un censo de viviendas, cuyo principal objetivo era disponer de una base y un control para el empadronamiento civil. En la mayoría de los departamentos, la información consideraba solamente el número de viviendas y su ubicación (urbana o rural), pero departamentos como Antioquia y Cundinamarca aprovecharon la ocasión para estimar el número de habitantes. Según las normativas, las capitales departamentales eran responsables de efectuar el recuento, a pesar de que sólo Bogotá disponía de máquinas tabuladoras. Así, el proceso de escrutinio fue muy dispendioso, y la primera publicación de resultados apareció en 1930. El conteo estableció 7.851.110 habitantes, una cifra exagerada, en comparación con la del censo de 1918, que impidió su aprobación. La DirC era consciente de la falta de fiabilidad de las cifras; razón por la cual los funcionarios habían informado que, en algunos departamentos, el recuento fue ejecutado de manera deficiente y que en algunos municipios las cifras del censo fueron notoriamente infladas sin justificación. Como las JDC habían aprobado las cifras, la DirC no tenía recursos legales para impugnar los resultados. En cualquier caso, y a pesar de algunas inconsistencias, Wills Pradilla no rechazó las cifras al considerar que el aumento era poco significativo, pues fue “sólo cercano al 6%” de la cifra estimada para el censo<sup>55</sup>.

Las dudas respecto a las cifras no eran insignificantes. Los datos oficiales del número de habitantes eran necesarios para la composición del Senado, la Cámara, las asambleas departamentales, así como para la división política (creación de departamentos y creación o supresión de municipios). También tenían una incidencia importante en la distribución de las ayudas financieras nacionales, en las listas de reclutamiento y en las listas electorales. Las redes de políticos y de funcionarios eran bastante complejas, y frecuentemente favorecían los fraudes, así que era *vox populi* que los diputados metían la mano en las contralorías departamentales. Puesto que ellas participaban en la formación de las estadísticas demográficas de las ciudades, eran consideradas como botines claves para manipular las elecciones<sup>56</sup>. La desconfianza respecto a los datos del censo

---

54 Publicó, en la década de 1910, una compilación de poesía colombiana y un cuento. En 1924 participó en la creación de los Primeros Juegos Nacionales y publicó su obra *Carmela*. Después de su participación en la DirC, escribió otras obras literarias.

55 La diferencia entre los dos censos fue cercana a medio millón de individuos. El caso más controversial fue el de Cali, que registró un incremento del 174,26%. Colombia y Contraloría General de la República, *Memoria y cuadros del censo de 1928*.

56 Eduardo Posada Carbó, “Las elecciones presidenciales de Colombia en 1930”. *Revista de Estudios Sociales* n.º 7 (2000): 35-47.

de 1928 no se dispó, y, un decenio más tarde, las cifras usadas para realizar comparaciones con el nuevo censo fueron las registradas en 1918.

#### 4. El censo de 1938: los comités de expertos internacionales

Debido a la crisis económica internacional de 1929, el presidente liberal Enrique Olaya Herrera debió hacerle frente a la caída inversionista, a su llegada al poder en 1930. Olaya Herrera puso en marcha una reforma del organismo encargado de la higiene y la asistencia pública y buscó de nuevo la asesoría de los expertos extranjeros de la misión Kemmerer, para estudiar las finanzas nacionales. La misión no propuso cambios estructurales a la sección de la Contraloría, encargada de la estadística nacional. En 1935, bajo el gobierno liberal de Alfonso López Pumarejo, se realiza una nueva reforma y se crea la Dirección Nacional de Estadística (DNE). Esta sigue adscrita a la Contraloría e incorpora todas las secciones de estadística de los ministerios y la sección de estadística vital existente en el Departamento de Higiene<sup>57</sup>.

Esta reforma buscó la centralización técnica de las estadísticas nacionales y, por este camino, la reducción de los conflictos de competencia y autoridad existentes en ciertas direcciones departamentales de estadística. De nuevo, las rivalidades entre el poder central y el poder local atravesaron el funcionamiento de numerosos sectores de la administración pública colombiana, afectando en ocasiones de forma notable su funcionamiento, con el trasfondo de partidarios pertenecientes a facciones políticas opuestas. Para consolidar esta centralización, en septiembre de 1936 se creó el Centro de Estudios y Coordinación Estadística (CECE). Este centro fue el responsable del diseño y la coordinación de un programa de investigación estadística, incluidos la descripción de los métodos de investigación, el desarrollo de formularios y tablas de datos, y la revisión de los resultados de las investigaciones del momento. La estandarización de las estadísticas era uno de los requisitos previos para producir cifras que cumplieran con los requisitos internacionales y fueran comparables entre los departamentos. El CECE también supervisaba la organización de las oficinas estadísticas, la selección de los delegados y su capacitación. Este último punto es crucial, ya que la mayoría de los funcionarios del sector carecían de formación en el campo y realizaban su trabajo de forma empírica<sup>58</sup>.

En este contexto, el siguiente censo del país estaba previsto para 1938, y en la nueva organización de la DNE se estableció una Oficina Preparatoria del Censo. La primera decisión que se tomó fue la de enviar un delegado a un país latinoamericano de condiciones similares a las colombianas, pero cuyos censos se hubieran realizado de forma exitosa. El país escogido fue México. El delegado seleccionado para el viaje, Antonio Suárez Rivadeneira, trabajaba desde tiempo atrás en la Contraloría en estudios demográficos. El viaje estuvo centrado en la revisión de los documentos relativos a la organización de los censos en el país, y se realizaron varias reuniones con el director de la Estadística de México, responsable del censo realizado en 1930, cuyos resultados fueron aprobados por organismos internacionales de estadística<sup>59</sup>.

---

57 Colombia, “Ley 82 de 1935 (23 de diciembre) sobre estadística”, *Diario Oficial*, 4 de enero de 1936, 25-26.

58 Lleras Restrepo, *La estadística nacional*, 10-23.

59 Colombia y Contraloría General de la República, *Censo general de población, 5 de julio de 1938. Ordenado por la Ley 67 de 1917*, vol. 1. Departamento de Antioquia (Bogotá: Imprenta Nacional, 1940), XVI-XVII.

Los funcionarios colombianos también buscaban la aprobación de las cifras nacionales. De hecho, en 1935 tuvo lugar un intercambio epistolar entre el director Nacional de Estadística colombiano, Marco Tulio Gómez, y el director de la Sección Financiera y de Servicios Económicos de la Sociedad de las Naciones, A. Rosenberg. En este encuentro, los funcionarios discutieron las cifras de los censos colombianos entre 1905 y 1928 y la tasa de crecimiento de la población nacional. Según Rosenberg, quien debía usar las cifras colombianas para la publicación de una obra sobre las estadísticas americanas, el director nacional de estadística cometía un error en el análisis cuando concluía que las cifras del censo de 1928 eran exageradas. Una situación completamente opuesta a la de otros países, donde, con el paso de las décadas, los censos ganaban en precisión. Puesto que las vicisitudes nacionales escapaban a la lógica de los organismos internacionales, la explicación más plausible para Rosenberg eran inexactitudes en las cifras de los censos precedentes, y no aquella propuesta por el funcionario local. Al respecto, fueron necesarias explicaciones más precisas por parte del funcionario colombiano sobre la producción de cifras en el país<sup>60</sup>.

En la organización del nuevo censo se siguieron el plan propuesto por Suárez Rivadeneira y las recomendaciones de un comité de expertos de Londres y de la Sociedad de las Naciones. Como resultado, la antigua estructura, que comprendía al secretario del Concejo municipal, el alcalde, el cura y el director de la escuela de varones, se suprimió. En su lugar, se realizó un concurso a fin de seleccionar el personal para ejecutar el censo. Para luchar contra la manipulación de las cifras, los empleados subalternos ejercieron un control sobre municipios que pertenecían a distritos electorales diferentes. El procedimiento de entrega y retiro de los cuestionarios fue reemplazado por el sistema directo de agentes censores formados que visitaban cada sitio y consignaban la información en formularios colectivos. Además, para garantizar la unidad estadística de los resultados, las cifras de todos los formularios fueron centralizadas en Bogotá, y el escrutinio se realizó con equipos electromecánicos Hollerith (máquina de tarjetas perforadas) asegurando una precisión y una economía del trabajo superiores a aquellas del escrutinio manual. De acuerdo con las propias autoridades nacionales, esto demostraba el progreso de las estadísticas censales en Colombia<sup>61</sup>.

Como Brasil en 1920<sup>62</sup>, México en 1925<sup>63</sup> y Chile en 1930<sup>64</sup>, Colombia introdujo en 1938 como novedad las máquinas tabuladoras Hollerith<sup>65</sup>. Si bien desde finales del siglo XIX esta técnica era utilizada en varios países, los problemas fiscales de Colombia y la falta de estadísticas centralizadas no permitían su uso para todo el país. Ahora bien, las variables utilizadas en el censo de 1938 fueron: sexo, edad, estado civil, religión, nacionalidad, ramas de la actividad económica, población

---

60 A. Rosenberg y Marco Tulio Gómez, "La población colombiana". *La Demografía Colombiana* 1, n.º 1 (1936): 28-35.

61 Colombia y Contraloría General de la República, *Censo general de población, 5 de julio de 1938*, VII-XX.

62 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ed., *Bulhões de Carvalho: um médico cuidando da estatística brasileira* (Rio de Janeiro: IBGE/Memória Institucional, 2007), 16.

63 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México), *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007* (México: INEG, 2009), 47.

64 República de Chile, *Retratos de nuestra identidad*, 130.

65 El escrutinio del censo se realizó mediante un contrato de ocho meses, por la empresa International Business Machine Company (IBM). Paul Hermsberg, "Las actividades estadísticas de Colombia". *Anales de Economía y Estadísticas* IV, n.º 8 (1941): 27.

activa e inactiva, población urbana y rural. De manera simultánea, y por primera vez, se realizó un censo de edificios, que discriminaba: edificios con acueducto, con electricidad, con alcantarillado, ocupados por propietarios o por arrendatarios, edificios pertenecientes a extranjeros y a nacionales, y clasificaba los edificios en función de su utilización. Esto ofrecía un panorama más amplio de la población colombiana y de sus condiciones de vida.

En este censo también se destaca la publicación rápida y exhaustiva de los resultados en dieciséis volúmenes, que comprenden índices, cruces de variables, comparaciones nacionales e internacionales y comentarios sobre las cifras, como un signo claro de las diferencias técnicas en relación con los censos precedentes realizados en el país. Con la demostración de un control superior de las cifras, la estadística pública comienza a reforzar su legitimidad. El recurso a una experticia administrativa naciente, la sistematización del escrutinio, y las acciones emprendidas para reducir las intervenciones políticas en los resultados del censo de 1938, facilitaron la aprobación unánime de las cifras por el Congreso, en noviembre de 1939<sup>66</sup>.

A partir de 1951, la actividad censal del país se inscribe en el marco del programa *Censo de las Américas*, apadrinado por la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Estadística, y cuyo objetivo era la estandarización de las cifras. Bajo este programa, los censos nacionales debían realizarse respetando definiciones, con clasificaciones uniformes y procedimientos comunes, para asegurar una comparabilidad suficiente y la mayor utilidad de los análisis demográficos, sociales y económicos. La aprobación por parte de los expertos internacionales de la información registrada en el censo de 1951 fue de nueva prioridad de las autoridades colombianas. Así, técnicos de las Naciones Unidas examinaron los formularios censales y estimaron cuál sería la población que no quedaría por fuera del censo, debido a los problemas políticos que se presentaban en el momento de su realización<sup>67</sup>.

## Conclusión

Durante la primera mitad del siglo XX se opera un cambio en los censos colombianos como instrumentos de captura de información demográfica. En el curso de las primeras décadas, el interés por la población estaba restringido al número de habitantes con derecho al voto y aptos para el servicio militar; las autoridades tenían la premisa de seguir los criterios internacionales, pero las diferencias eran tales que en el censo de 1912, la información correspondiente a las mujeres ni siquiera fue publicada. Además, en los censos de 1912 y 1918 persisten criterios propios del registro colonial. Todo ello sin olvidar la influencia considerable de las autoridades católicas en el censo de 1928.

A partir de los años 1920 se realizaron nuevos esfuerzos para centralizar los servicios de estadística pública, aunque la aplicación de reformas no siempre fue afortunada. Los conflictos entre el poder central y el poder local fueron frecuentes en las tentativas de organización del sistema de estadística nacional, a tal punto que la dolosa manipulación de las cifras del censo de 1928 impidió su aprobación. La ausencia de una red de personal técnico en estadística fue un obstáculo importante en la consolidación de las estadísticas censales del país. Además, en ciertos casos, la designación de partidarios políticos en las oficinas de estadística prevaleció sobre la selección de

---

66 Colombia y Contraloría General de la República, *Censo general de población, 5 de julio de 1938*, 176-179.

67 Colombia y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Censo de población de Colombia 1951. Resumen* (Bogotá: DANE, 1954), 10.



personal experimentado según los méritos. La creación de una dirección técnica, en 1936, en la DNE para evaluar y controlar la producción de estadísticas en el país fue un intento por suplir esta laguna. Otra estrategia fue la instauración de cursos especiales en la Contraloría para el personal de las oficinas de estadística. Después del primer curso de demografía, realizado en octubre y noviembre de 1935, se constituyó la Sociedad Colombiana de Demografía, cuya revista, *Demografía Colombiana*, apareció en 1936. Desgraciadamente, esta iniciativa no perduró, pero su corta existencia hace visibles los esfuerzos de los funcionarios colombianos para ocuparse del problema de manera menos empírica<sup>68</sup>.

La participación de expertos internacionales en la configuración de un sistema nacional de estadística no fue insignificante. Así, por ejemplo, el reordenamiento de la DGE, existente desde 1914, como una sección de la Contraloría fue propuesto por la misión Kemmerer, la cual, retomando un proyecto local, recomendó la centralización de las estadísticas oficiales. La formalización de dicha centralización fue lenta, y aún en 1935 era discutida. En cuanto a la realización de censos de población, y en el contexto de la internacionalización de las estadísticas, desde 1912 las autoridades nacionales buscaron seguir los lineamientos propuestos por los comités de expertos extranjeros. La introducción de ciertas categorías usadas en otros países tuvo poco éxito en los censos de 1912 y 1928.

En el censo de 1938, la participación internacional es un hecho incontestable. Expertos de la Sociedad de las Naciones hicieron sugerencias sobre el procedimiento y la nomenclatura de las actividades profesionales; además, una vez finalizado el censo, el Gobierno nacional pidió la aprobación de los resultados. El Gobierno no adoptó de forma rigurosa las categorías sociodemográficas y optó además por usar nociones de la población activa e inactiva más próximas a la realidad colombiana<sup>69</sup>. Por otro lado, el desarrollo de un modelo centralista para las estadísticas oficiales se reafirmó, y la homogenización de las categorías demográficas a nivel mundial se impuso como un imperativo en el país. Por esta vía, el censo programado para 1948 se aplazó para 1950, con el fin de ajustarse a las sugerencias de las conferencias estadísticas internacionales, según las cuales los censos debían realizarse cada diez años, durante los años terminados en 0.

Bajo la presidencia conservadora de Mariano Ospina Pérez, el país entró en una situación política y social turbulenta. El candidato liberal a la Presidencia, Jorge Eliécer Gaitán, fue asesinado el 9 de abril de 1948 y se produjeron protestas y revueltas urbanas que se prolongaron durante varios días. Estas revueltas y su violenta represión llevaron a la destrucción de una parte importante de la ciudad de Bogotá. Al año siguiente, el Partido Liberal obtuvo las mayorías en las elecciones legislativas. Los enfrentamientos entre conservadores y liberales continuaron, y la violencia partidista se extendió a todo el país. Debido a la violencia en diferentes regiones, y para evitar las acusaciones de la Cámara de Representantes, Ospina Pérez declaró el 9 de noviembre de 1949 el estado de sitio para todo el territorio nacional, ordenó el cierre del Congreso y de las asambleas departamentales, e impuso una censura a la prensa y las comunicaciones. En este mismo mes se realizaron las elecciones presidenciales, que tuvieron un carácter irregular, debido a la renuncia del candidato

68 Emilio C. Guthardt, "La sociedad colombiana de demografía". *La Demografía Colombiana* 1, n.º 1 (1936): 1-9.

69 Si bien el comité de expertos estadísticos de la Sociedad de las Naciones había recomendado considerar como población activa a todas las personas que habían tenido una ocupación pagada, pero que se encontraban sin empleo en el momento del censo, las autoridades colombianas consideraron más apropiado para las condiciones del país catalogar todos los desempleados como inactivos. Colombia y Contraloría General de la República, *Censo general de población, 5 de julio de 1938*, XIII.

liberal, Darío Echandía. El candidato conservador, Laureano Gómez, ganó sin oposición, y los liberales decidieron no reconocer al nuevo gobierno<sup>70</sup>. Con la difícil situación nacional, el censo programado para 1950 se aplazó para 1951. Su ejecución, inscrita en el marco estandarizado para toda América, se realizó bajo un panorama político complejo y una violencia partidista extrema<sup>71</sup>.

## Bibliografía

### Fuentes primarias

Publicaciones periódicas:

1. *Anales de economía y estadística*. Bogotá, 1941.
2. *Boletín de la Contraloría General de la República*. Bogotá, 1928.
3. *Diario Oficial*. Bogotá, 1923, 1925, 1936.
4. *Journal of the Statistical Society of London*. Londres, 1872.
5. *La Demografía Colombiana*. Bogotá, 1936.

Documentación primaria impresa:

6. Angulo C., Tomás y Nicolás Aristizábal. *Guía territorial, administrativa, política y judicial de Colombia*. Bogotá: Imp. de La Luz, 1917.
7. Canada. Census and Statistics Office, y Archibald Blue. *Fifth Census of Canada, 1911*, volume II. *Population*. Ottawa: C. H. Parmelee, 1912.
8. Colombia. *Leyes presentadas al gobierno de Colombia por la Misión de expertos financieros americanos y exposición de motivos de éstas*. Bogotá: Editorial de Cromos, 1923.
9. Colombia y Contraloría General de la República. *Censo general de población, 5 de julio de 1938. Ordenado por la Ley 67 de 1917*, volumen 1. Departamento de Antioquia. Bogotá: Imprenta Nacional, 1940.
10. Colombia y Contraloría General de la República. *Memoria y cuadros del censo de 1928*. Bogotá: Editorial Librería Nueva, 1930.
11. Colombia y Departamento de Contraloría. *Censo de población de la República de Colombia levantado el 14 de octubre de 1918 y aprobado el 19 de septiembre de 1921 por la ley 8a. del mismo año*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1924.
12. Colombia y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). *Censo de población de Colombia 1951. Resumen*. Bogotá: DANE, 1954.
13. Colombia y Ministerio de Gobierno. *Censo general de la República de Colombia levantado el 5 de marzo de 1912*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1912.
14. Colombia y Dirección General de Estadística. *Anuario estadístico 1915*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1917.
15. Colombia y Dirección General de Estadística. *Censo de población de la República de Colombia, levantado en octubre de 1918 con especificación de los varones mayores y menores de 21 años*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1923.

---

70 James D. Henderson, *Modernization in Colombia: The Laureano Gómez Years, 1889-1965* (Gainesville: University Press of Florida, 2001), 309-325.

71 Colombia y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), *Censo de población*, 1954.

16. García Medina, Pablo. *Compilación de las leyes, decretos, acuerdos y resoluciones vigentes sobre higiene y sanidad en Colombia*, volumen I. Bogotá: Imprenta Nacional, 1932.
17. Kemmerer, Edwin Walter. *Kemmerer y el Banco de la República: diarios y documentos*, editado por Adolfo Meisel Roca, Alejandro López Mejía y Francisco Ruiz. Bogotá: Banco de la República, 1994.
18. Lleras Restrepo, Carlos. *La estadística nacional: su organización, sus problemas*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1938.
19. Montoya y Flórez, Juan B. *Contribución al estudio de la lepra en Colombia*. Medellín: Imp. Editorial, 1910.
20. Oficina de Estadística Municipal. *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1915*. Medellín: J. L. Arango, 1916.
21. Oficina de Estadística Municipal. *Anuario estadístico del distrito de Medellín 1918*. Medellín: J. L. Arango, 1919.

### Fuentes secundarias

22. Bonah, Christian. "Packaging BCG: Standardizing an Anti-tuberculosis Vaccine in Interwar Europe". *Science in Context* 21, n.º 2 (2008): 279-310, doi: dx.do.org/10.1017/S0269889708001725
23. Charry Lara, Alberto. *Desarrollo histórico de la estadística nacional en Colombia*. Bogotá: Departamento Administrativo de Planeación, 1954.
24. Estrada Orrego, Victoria. "La valeur des chiffres: la production et les usages des statistiques démographiques et de santé publique en Colombie 1886-1947", tesis de doctorado, Écoles des Hautes Études en Science Sociales, 2015.
25. Gómez, Fernando. "Los censos en Colombia antes de 1905". En *Estudio de estadísticas históricas de Colombia*, editado por Miguel Urrutia y Mario Arrubla. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 1970, 9-18.
26. Hacking, Ian. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
27. Henderson, James D. *Modernization in Colombia: The Laureano Gómez Years, 1889-1965*. Gainesville: University Press of Florida, 2001.
28. "Historia del Congreso de la República de Colombia". *Senado de Colombia*, <<http://www.senado.gov.co/el-senado/historia>>.
29. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, editor. *Bulhões de Carvalho: um médico cuidando da estatística brasileira*. Río de Janeiro: IBGE/Memória Institucional, 2007.
30. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México). *125 años de la Dirección General de Estadística 1882-2007*. México: INEG, 2009.
31. Leal León, Claudia. "Usos del concepto de 'raza' en Colombia". En *Debates sobre ciudadanía y políticas raciales en las Américas negras*, editado por Claudia Mosquera Rosero-Labbé, Agustín Laó-Montes y César Rodríguez Garavito. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia/Editorial Universidad del Valle, 2010, 389-438.
32. Linton, Derek S. "Was Typhoid Inoculation Safe and Effective During World War I? Debates within German Military Medicine". *Journal of the History of Medicine and Allied Sciences* 55, n.º 2 (2000): 101-133, doi: doi.dx.org/10.1093/jhmas/55.2.101
33. Mayor Mora, Alberto. "La Escuela Nacional de Minas de Medellín y los orígenes de la estadística en Colombia, 1900-1940". *Revista Colombiana de Estadística* 25, n.º 2 (2002): 73-96.
34. Melo, Jorge Orlando. "La ley heroica de 1928". *Colombia es un tema*, <[www.jorgeorlandomelo.com/leyheroica.htm](http://www.jorgeorlandomelo.com/leyheroica.htm)>.

35. Noguera R., Carlos Ernesto. *Medicina y política: discurso médico y prácticas higiénicas durante la primera mitad del siglo XX en Colombia*. Medellín: Universidad EAFIT, 2003.
36. Otero, Hernán. “Estadística censal y construcción de la nación. El caso argentino, 1869-1914”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”* n.º 16-17 (1998): 123-149.
37. Otero, Hernán. *Estadística y nación: una historia conceptual del pensamiento censal de la Argentina moderna, 1869-1914*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial, 2006.
38. Posada Carbó, Eduardo. “Las elecciones presidenciales de Colombia en 1930”. *Revista de Estudios Sociales* n.º 7 (2000): 35-47.
39. Prieto, Fabián. “Una anatomía de la población colombiana: la técnica estadística en Colombia y el levantamiento del censo de población de 1912”. *Memoria y Sociedad* 9, n.º 19 (2005): 55-67.
40. República de Chile. *Retratos de nuestra identidad: los censos de población en Chile y su evolución histórica hacia el bicentenario*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2009.
41. Rodrigues Botelho, Tarcísio. “Censos nacionais brasileiros: da estatística à demografia”. En *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Río de Janeiro: IBGE/Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2010.
42. Rueda, José Olinto. *Historia de los censos en Colombia*. Bogotá: DANE, 2012.
43. Senra, Nelson de Castro. “Síntese da ‘História das Estatísticas Brasileiras: 1822-2002’ feita no IBGE, com sugestões de pesquisas”. En *Estatísticas nas Américas: por uma agenda de estudos históricos comparados*. Río de Janeiro: IBGE/Centro de Documentação e Disseminação de Informações, 2010.
44. Tovar, Hermes, Jorge Andrés Tovar y Camilo Ernesto Tovar. *Convocatoria al poder del número: censos y estadísticas de la Nueva Granada, 1750-1830*. Bogotá: Archivo General de la Nación, 1994.
45. Vidales, Luis. *Historia de la estadística en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1978.
46. Walde Uribe, Erna von der. “Lengua y poder: el proyecto de nación en Colombia a finales del siglo XIX”. *Estudios de Lingüística Española* 16 (2002): s/p.



### **Victoria Estrada Orrego**

Investigadora del Grupo PROCIRCAS (Categoría A en Colciencias) de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Bióloga de la Universidad de Antioquia (Colombia) e Historiadora de la Universidad Nacional de Colombia, Magíster en Humanidades, Lenguaje y Cultura de l’Université de Bourgogne (Francia) y Doctora en Historia de l’École des Hautes Études en Sciences Sociales (Francia). Entre sus publicaciones se encuentran, en coautoría con Oscar Gallo y Jorge Márquez V., “Retórica de la cuantificación: Tuberculosis, estadística y mundo laboral en Colombia, 1916-1946”. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* 23, n.º 2 (2016): 277-299, doi: doi.dx.org/10.1590/S0104-59702015005000013; y, con Jorge Márquez V., “El acontecimiento de la clonación de Dolly: imaginarios del doble en la prensa colombiana”. *Iatreia* 22, n.º 4 (2009): 330-341. vickyestrada68@gmail.com