

# 1. El Manejo Político y la Reforma Institucional

*Pedro Santana Rodríguez*

## 1.1. La Candidatura de Turbay

Con sobrada razón se ha señalado que la candidatura del actual Presidente de la República estaba definida desde la Convención Liberal de 1973, en la cual se eligió como candidato para el período 74-78 a Alfonso López Michelsen. En dicha Convención, el hoy Primer Mandatario, respaldó al entonces candidato López, en contra de las pretensiones reeleccionistas de Carlos Lleras Restrepo. Este sería el gran paso inicial de Turbay hacia la candidatura liberal.

Los esfuerzos del aspirante se dirigieron —desde la mencionada Convención— al control y dominio de la maquinaria del partido. Político formado en el arte de repartir los favores del estado y del partido, debe su ascenso a la habilidad con que se ha movido en el tinglado de una política que ha promovido a los puestos de comando a los hombres con virtudes para manipular y manejar electoralmente el engranaje burocrático.

Jamás ha encabezado movimientos disidentes en el seno de su partido. Por el contrario, se ha mantenido a la sombra de los jefes de turno y al servicio de los distintos gobiernos. Esta línea de conducta, a falta de otra, sirvió como carta de presentación en su lucha por la candidatura. Michelsen Uribe y Echavarría Olózaga, además de proporcionar el dinero suficiente al promotor de la Segunda República Liberal para su

campana electoral, se encargaron de exaltar estas virtudes del candidato. Al respecto escribieron: "El (Turbay) intervino en el estilo político del Frente Nacional. Además, coadyuvó con decisión en el éxito de las candidaturas oficiales de quienes ocuparon la Presidencia de Colombia en los últimos 20 años...". Y en efecto, sus relaciones con los gobiernos de los últimos 20 años fueron excelentes, al punto que, no dejó de colaborar burocráticamente con ninguno: ocupó el ministerio de Minas y Energía bajo el régimen de la Junta Militar; bajo la administración Lleras Camargo (1959) se desempeñó como Canciller de la República; Embajador ante las Naciones Unidas en la administración de Carlos Lleras (1967); Embajador ante el Gobierno del Reino Unido (1973) en el Mandato de Misael Pastrana y Embajador ante el Gobierno de los Estados Unidos durante la gestión de López.

El acuerdo establecido en la Convención Liberal de 1973 le permitió ascender a la dirección y a la jefatura única de la campaña electoral del partido. Ello le dio la oportunidad de incidir de manera determinante, mediante la técnica del bolígrafo, en la escogencia de los futuros congresistas, dando con ello, un paso decisivo para cristalizar sus aspiraciones de futuro candidato liberal, y asegurando al mismo tiempo, la dirección de la bancada liberal en el parlamento. El amplio triunfo de López sobre el partido conservador y el aislamiento de Lleras Restrepo en el liberalismo lo convierten en el jefe indiscutible de las mayorías liberales y parlamentarias.

Como jefe de las fuerzas parlamentarias del liberalismo, pasa a ser un estrecho colaborador del primer magistrado, lo cual le permite, a su vez, utilizar en favor de su candidatura los enormes beneficios burocráticos que le proporciona el Estado. Esta línea de conducta será mantenida aún en los momentos más difíciles de la administración López. Así sucedió por ejemplo, con motivo del debate en torno a los negociados de la familia presidencial, adelantado en la comisión primera de la Cámara y del Senado; igual posición asumió frente al debate sobre la Pequeña Constituyente, coadyuvando, como jefe de la fracción parlamentaria del liberalismo, a las irregularidades procedimentales que posteriormente darían al traste con dicho organismo; todavía está fresco, en la memoria de las centrales obreras, el comunicado de respaldo al gobierno y de rechazo al paro cívico nacional de 1977. En fin, frente a

los problemas políticos y sociales de trascendencia, Turbay asume la posición del Gobierno.

Con respecto a las relaciones internas de su colectividad la postura es bastante clara. Apoyándose en la maquinaria burocrática y en el ejecutivo nacional, golpea a los sectores disidentes. En 1976 dirige la campaña electoral del sector oficial del partido en contra de la llamada democratización liberal acaudillada por Lleras Restrepo. Sus banderas, en dichas elecciones, son: respaldo a la gestión del Presidente López y a sus proyectos de reforma de la justicia y reforma político-administrativa, como contenido esencial de la proyectada asamblea constituyente; respaldo a los decretos de reforma educativa; en una palabra, interesaba al aspirante Turbay Ayala antes que todo mantener el control sobre los feudos electorales municipales y departamentales, aunque para ello, tuviese que comprometerse con el desgaste y el descrédito del gobierno.

El propio Turbay Ayala nos define su conducta bajo la administración liberal de López: "Es indiscutible que el liberalismo en su condición de partido de gobierno, tiene obligaciones e ineludibles compromisos con el Presidente López Michelsen. Yo, como jefe de las mayorías liberales del Congreso, he cumplido con tales deberes, sin contraprestaciones de ninguna naturaleza... Quede, pues, establecido que no pretendo, ni tengo posibilidades de ser un candidato gubernamental, como tampoco deseo ser candidato opositorista..." (1).

Las cosas para Turbay las facilita su contrincante Lleras Restrepo, quien al contrario asume una postura crítica frente al manejo económico de López. Ya a comienzos del año 76, el presidente inclinará la maquinaria a favor del "candidato popular" y en contra del "reeleccionismo" presidencial. Turbay lleva más de la mitad de la candidatura asegurada.

Lleras Restrepo planteará como estrategia política, el desconocimiento de las normas estatutarias del liberalismo que señalan la escogencia del candidato a la primera magistratura por medio de la Convención Nacional, constituida mayoritariamente por los parlamentarios en ejercicio. Dicho organismo, por las causas anotadas, es ampliamente favorable a la

---

(1) Turbay J. C. en *Pensamiento Democrático de Turbay*. Ediciones Paulinas, Bogotá 1977, pág. 22.

candidatura de Turbay. El escollo se resuelve con la adopción de un acuerdo político, el consenso de San Carlos, que convierte las elecciones de febrero en "consulta popular".

Turbay confía en el peso de la red clientelista, fundamental en el país, ante los índices mayoritarios de abstención electoral. Su candidatura aparece como la suma de las fuerzas regionales cuyo eje central de unidad es el mantenimiento de las cuotas de poder, lo que se hace más evidente ante la carencia de propósitos nacionales. Como lo anotara el editorialista de un diario liberal su discurso no trasciende los lugares comunes y su visión de los problemas no supera el diagnóstico general. Solo que, para desgracia del editorialista de marras, tal situación es común a la política de los partidos tradicionales desde hace muchos años y no sólo de la campaña adelantada por el actual Presidente de la República. El propio triunfo del candidato Turbay se explica por el dominio claro, en la política del país, de tales métodos y formas de acción.

La confrontación y el debate con los otros candidatos estuvo lejos de despertar el interés de las mayorías nacionales. Y ello se explica por el desgaste de los partidos comprometidos en gobiernos paritarios o de responsabilidad compartida y a los cuales la opinión de los colombianos responsabiliza, a un nivel todavía primario, de su situación agobiante.

La candidatura de Belisario Betancur, pese a contar con el respaldo del Ospino-Pastranismo que se movió a la oposición, no pudo canalizar el descontento y rechazo al gobierno de López, entre otras razones porque un ala importante de su propio partido, el Alvarismo, se convirtió en el brazo derecho del "mandato claro". En estas circunstancias correspondió a Betancur bailar en la cuerda floja de la "Candidatura Nacional" sin oposición ni gobiernismo.

El llerismo, empeñado en impedir el ascenso de Turbay, centró su crítica, hasta las elecciones de febrero, en dos aspectos centrales: la crisis orgánica de los partidos tradicionales y el alcance de la reforma a las instituciones estatales.

La crisis orgánica de los partidos la atribuyó a las formas clientelistas y a las desuetas estructuras organizativas que serían la base del escaso respaldo electoral; mientras que su crítica a la reforma de las instituciones se ubicó en los meca-

nismos utilizados para su aprobación y en puntos secundarios de su contenido.

La campaña llerista no aportó nada nuevo a lo que debía criticar. Sus formas organizativas reprodujeron las tradicionales, la escogencia de los candidatos se hizo también con el bolígrafo y su oposición a la reforma institucional no cuestionó su esencia misma, o sea, la centralización burocrática del poder y la consiguiente reducción del espacio político y de la participación popular. Así, lo que distinguió al Llerismo del Turbayismo se redujo a una apreciación distinta de algunos problemas, sin que el primero representase en la realidad, una reformulación del ideario y estructura del liberalismo y mucho menos un nuevo movimiento liberal de masas, con lo cual las ventajas del Turbayismo resultaron obvias y su triunfo aplastante.

Los resultados electorales han sido analizados en el número 64-65 de *Controversia* y a ella remitimos a los lectores. Si hemos traído a colación los antecedentes del triunfo del actual Presidente, es porque ellos se han reflejado en su estilo de gobierno.

## 1.2 Las Relaciones del Gobierno con la "Clase Política"

El gobierno de Turbay, al igual que el de López en sus dos primeros años, ha gozado de un gran respaldo político, expresado en unas mayorías holgadas y suficientes para la aprobación de las iniciativas del Ejecutivo. Sus problemas han nacido más de las manifestaciones de la lucha de clases en el terreno social y en el de la lucha política extraparlamentaria que de grandes disidencias en el seno de las colectividades tradicionales. La oposición misma se ha organizado principalmente en el terreno de la confrontación extraparlamentaria y, específicamente, ha tenido sus principales puntos de confluencia y desarrollo en el foro por los derechos humanos y en la agitación y movilización de los sectores sindicales, campesinos y de pobladores. Estos últimos movimientos no han tenido la misma intensidad que en años anteriores como resultado de la gran represión a que fueron y siguen siendo sometidos. Punto aparte merecen las relaciones del Gobierno con los movimientos armados y particularmente con el M-19, que se tratan en otro lugar de esta misma publicación.

Las relaciones del Gobierno con las colectividades políticas tradicionales se han regido por el principio de la milimetría en la distribución de cargos. Ello ha dado pie a los innumerables escándalos y "crisis" planteados sobre todo a nivel municipal y departamental. Ha sido corriente el retiro del respaldo de uno o varios directorios políticos a funcionarios de estos niveles. La satisfacción de los apetitos clientelares ha llevado a la administración al nombramiento de funcionarios ineptos y corruptos. Los cambios abruptos de gerentes y jefes de los institutos descentralizados —en algunas ocasiones por comprobada incapacidad, (Ecopetrol, Inderena, etc.)— en otras por la presión de los grupos que actúan a nivel regional y a veces nacional, se han extendido al propio órgano ejecutivo: salida de Jorge Valencia Jaramillo para dar paso a Guerra Serna, el cambio del alcalde de Montería a pocos meses de iniciada la administración, los continuos enfrentamientos entre los Alvaristas y los Ospino-Pastranistas en torno a la administración del gobernador Santamaría en Cundinamarca, etc., indican el grado de particularismo y la beligerancia de las facciones en que se encuentran fragmentados los partidos gobernantes o, como lo confesaba Alvaro Gómez Hurtado, ponen de presente el contenido de las relaciones que mantienen los partidos con el Estado (2).

Pero donde con mayor crudeza se refleja la crisis política y ética de los conductores de la sociedad, es en el manejo de los fondos públicos. Dos gobernadores han sido emplaza-

- 
- (2) Al respecto escribió el diario *El Siglo*: "El establecimiento, con su tronco estatal y su ramaje burocrático es un árbol que está en pie, pero muerto. O muy cerca de morir. Porque de tiempo atrás todo el mundo hace leña de él, sin esperar a que cayera, como dice el refrán (...). Sobre la certeza de su perduración, fue posible que la actividad política derivara hacia la simple disputa burocrática y electoral (...).

Durante mucho tiempo hemos sostenido que mientras exista en Colombia un crecimiento económico bastante y se encuentren abundantes ocasiones de progreso aunque no sean igualitarias, esta actitud inconciente y egoísta de salvar el árbol nacional podía mantenerse con un aceptable grado de satisfacción. Sólo que el ámbito nacional crece, y los que están cerca del tronco cada vez son menos representativos de la comunidad. Y entonces prolifera el descontento. Queda todavía el recurso de arrimar más gente bajo las ramas, con la consiguiente insatisfacción de quienes ya estaban ahí. Para complacer a todos los empresarios del bien público hacen más tajos, centenares de tajos, millares. Que sin embargo, no alcanzan. Porque además de la corteza ya no mana la resina como antes. *El Siglo*, 10. V. 1980.

dos por utilización del erario público en su exclusivo beneficio. El propio Ministro de Gobierno se vio obligado a reconocer la "indelicadeza" de Jaime Arizabaleta Calderón, gobernador del Valle, por hacerse aprobar viáticos para un viaje personal al exterior. El mismo gobernador había hecho aprobar varias solicitudes de vivienda al Instituto de Crédito Territorial con destino a sus familiares. Rodrigo Uribe Echavarría, Gobernador de Antioquia, ha sido denunciado por utilización del presupuesto de los institutos descentralizados y del propio Ejecutivo para promover su "obra de gobierno" y por hacerse aprobar algo más de 20 millones de pesos como gastos de representación. Grupos de parlamentarios ligados al departamento del Cesar han acusado al gobernador José Guillermo Castro, de mantener relaciones con las mafias que operan en la región. Este por su parte, reaccionó endilgando a sus adversarios políticos las mismas relaciones de que lo acusaban.

Estos y otros problemas suscitados en la administración son el reflejo de la crisis política de sus soportes. Los dirigentes políticos y los funcionarios gubernamentales han sido formados en la creencia de que el Estado y los fondos públicos, son de su exclusiva pertenencia. La distancia que hay entre el nombramiento de funcionarios innecesarios o la utilización de los auxilios parlamentarios para alimentar la causa electoral y la utilización de los dineros públicos como viáticos o gastos de representación es mínima y ya comienza a eliminarse.

La administración del Presidente Turbay no ha contado con una significativa oposición parlamentaria. El mismo se ha encargado de reducirla, utilizando una táctica integracionista. El grueso del antiguo Llerismo ha sido disuelto con el ingreso de Augusto Espinosa Valderrama mediante puente tendido por el propio Primer Mandatario. De opositor radical a la candidatura del actual Presidente, Espinosa pasó a ser el ponente de la reforma constitucional en el Congreso. La integración siguió su curso en la campaña electoral de "mitaca", en la cual, buena parte de los antiguos lleristas ocupan los primeros renglones de las listas oficiales del partido.

La administración no ha tenido problemas en sus relaciones con el parlamento. Orgulloso el Primer Mandatario ha calificado al actual órgano legislativo de "Congreso Admirable". En realidad, el parlamento ha entregado con largueza al ejecutivo las pocas funciones que le quedan mediante la apro-

bación de facultades extraordinarias. Con sobrada razón ha dicho Turbay: "Jamás un Presidente de la República dispuso de tantas facultades..." (3).

### 1.3 El proceso de centralización burocrática: las Reformas

Una de las obras centrales de la administración Turbay Ayala ha consistido en la reforma de las instituciones constitutivas del Estado. El gobierno pidió desde la fecha de su posesión facultades extraordinarias al parlamento para reestructurar instrumentos, remozar y modernizar las instituciones. En otras materias ha presentado proyectos a la consideración del congreso, iniciativas que tienen los mismos objetivos: ampliación de las funciones del Estado y principalmente del ejecutivo, adopción de normas jurídicas para hacer frente a los procesos políticos y socioeconómicos y dotación de instrumentos de penetración en la esfera de la sociedad civil.

El parlamento entregó al presidente facultades extraordinarias para: reformar la justicia, adoptar un nuevo código de procedimiento y un nuevo código penal, reformar la educación universitaria y expedir el estatuto docente, adelantar la reforma laboral y promulgar un nuevo código sustantivo del trabajo. Por su parte el ejecutivo presentó al parlamento para su aprobación un paquete de medidas tributarias; un proyecto de código electoral y una propuesta para reformar el congreso de la República. Estas últimas reformas fueron aprobadas por el legislador sin modificaciones substanciales.

#### 1.3.1 La importancia atribuida a la reforma

El ideólogo de la reforma, como lo ha reconocido el Presidente Turbay, fue su antecesor López Michelsen. Los estudios que se habían adelantado para ser sometidos a consideración de la proyectada pequeña constituyente sirvieron de base, o al menos así se ha reconocido públicamente, a las comisiones del ejecutivo encargadas de preparar los textos finales.

Desde la campaña electoral Turbay fijó su posición con respecto a lo que consideró de la mayor trascendencia políti-

(3) Turbay J. C. *Discurso ante la Escuela Superior de Guerra* 8. V. 1979.

ca. Al respecto señaló: "Es preciso actualizar la organización de la justicia, agilizándola y aumentando el poder de vigilancia y remoción de los jueces y magistrados a juicio del consejo superior de la magistratura. La reforma actual estructural de la justicia y la modificación de los códigos son apremiantes necesidades para la efectiva prevención y castigo del delito y para el establecimiento de una auténtica carrera judicial".

"Del mismo modo se hace indispensable revisar el anacrónico régimen político administrativo de los departamentos y los municipios, así como el deficiente sistema que regula la prestación de los servicios públicos...".

"Los servicios públicos constituyen un serio problema. Se prestan con deficiencia y se administran con descuido (...). Todo esto (el caos, la burocracia, los atentados contra el erario municipal) ocurre por la exclusiva dependencia política de los administradores de tales empresas, en las que muy excepcionalmente están representados otros sectores comunitarios. Abrir las compuertas a la participación ciudadana en la administración de los servicios públicos es terapia que ordenará la prestación de aquellos. Estas necesarias reformas se identifican con las exigencias del Estado moderno y se confunden con clamorosos requerimientos de la moral social..." (4).

No es nuestro propósito examinar todas y cada una de las reformas aprobadas bajo la actual administración. Algunas de ellas han sido analizadas en esta misma publicación y a ellas remitimos a los lectores. Por lo que a nosotros respecta, queremos referirnos a la reforma político-administrativa, a la reforma del congreso y a la reforma educativa.

Antes de pasar a lo anunciado, queremos hacer una referencia al nervio mismo del paquete de medidas. Nos referimos a la reforma de la justicia. Para desentrañar sus propósitos, vamos a pedir la colaboración del propio Presidente Turbay, quien en su campaña electoral reseñó de manera un tanto unilateral, pero objetiva, el propósito central de la misma. Dijo al respecto Turbay: "No quisiera, sin embargo, pasar inadvertida una entre muchas de las causas perturbadoras, (de la justicia), que es la presencia de funcionarios que

(4) Turbay J. C. en *El Pensamiento Democrático de Turbay*, Bogotá 1977, pág. 27.

por su ideología política son opositores convencidos del orden del derecho y de la organización política del estado colombiano. La justicia que nuestro Estado de Derecho le ofrece a sus habitantes no es otra que la que debe corresponder a los principios fundamentales del sistema político y democrático que desde los comienzos de la República hemos instituido y por cuya vigencia tanto hemos batallado (...). Los jueces todos —desde la jerarquía municipal hasta los más encumbrados en la magistratura— están obligados por el juramento que deben prestar de “sostener y defender la constitución”, como lo manda su artículo 65. El juramento de sostener y defender la constitución no puede ser una mera fórmula intrascendente sin consecuencias vinculantes para quien lo rinde, sino la expresión de certeza de que quien va a ejercer el cargo cree en la fuerza obligante y en la autoridad subordinante del orden jurídico que ella establece” (5).

Las palabras del Presidente son elocuentes. Uno de los objetivos centrales de la reforma consistió en hacer frente a la protesta generalizada de los jueces y al criterio muchas veces independiente con el cual proferían algunos de sus fallos. Es conocido que en la última década los jueces desarrollaron tres movimientos a escala nacional en demanda de mejoras salariales y que sus organizaciones sindicales se acercaron a pedir la solidaridad de las restantes organizaciones populares. El acercarse a la dura realidad de los trabajadores se consideró como peligrosa politización. Más importantes resultaron los paros promovidos por la Asociación Nacional Judicial, en contra de las arbitrariedades de la justicia penal militar, es decir, de la justicia del ejecutivo si nos atenemos al reciente fallo del consejo superior de la judicatura, en contra de funcionarios adscritos a la rama jurisdiccional.

En contra de las declaraciones del foro nacional judicial y de algunos tribunales que públicamente se opusieron, la reforma fue aprobada por medio del acto legislativo número 1 de 1979. Con ella se dieron los primeros pasos para convertir en ordinarios procedimientos y preceptos practicados en los tribunales militares de justicia.

La reforma judicial no se dirigió a establecer políticas preventivas, pese a que los estudios desarrollados al respecto

(5) Ibid. Págs 30 y 31.

muestran, de manera inequívoca, que más del 70 por ciento de los delitos están originados en las condiciones socioeconómicas en que vive la mayoría de la población colombiana. De esta manera, antes que atacar las causas, se acude a perfeccionar los mecanismos represivos y la vigilancia "ideológica", pues no se pueden llamar de otra manera, las advertencias del primer mandatario.

Por lo demás, el planteamiento del Presidente reconoce la quiebra del principio de autoridad del Estado con respecto a sus propios colaboradores y conduce a comprobar la escisión producida en el seno de la intelectualidad, que hasta hace pocos años era una capa social monolíticamente integrada al bloque histórico, políticamente expresado en el bipartidismo. Para resolver la contradicción con los opositores políticos, es decir, con una parte de los jueces, se acudió nuevamente al bipartidismo. La reforma consigna constitucionalmente la paridad en los organismos rectores de la rama judicial y la obligatoriedad de pertenecer a uno de los dos partidos tradicionales para ser juez de la República. Con ello se busca controlar políticamente a los jueces ampliando, de paso, la cobertura de la clientela electoral.

### 1.3.2 La Reforma Político-Administrativa

Tal como había sido concebida la pequeña constituyente, con la cual estuvo de acuerdo el Presidente Turbay, ella debería ocuparse (además de la reforma judicial) de la reforma político-administrativa.

Frente a la problemática regional el Presidente Turbay esbozó (6) de la siguiente forma sus planteamientos: "Ha diagnosticado con aguda inteligencia el Presidente López Michelsen, la naturaleza de los graves problemas que genera la actual división política y administrativa del territorio y su correlativo régimen de relaciones entre los municipios, los departamentos y el estado central... Es innegable que existe un desequilibrio anómalo en las relaciones recíprocas de los tres sectores del orden territorial. La vida departamental y la municipal son declinantes, desfallecientes. El creciente centralismo administrativo y la hipertrofia del centralismo imponen

(6) Ibid. Págs. 32 y 33

ya un replanteamiento de las relaciones mutuas entre unas y otras entidades cuyos términos de reacondicionamiento no tienen que ser los del federalismo que la República experimentó en el siglo pasado, pero que pueden encontrarse acaso en fórmulas de mayor elasticidad y eficacia que se inspiren en una auténtica técnica de descentralización...”

“Además no se puede ser indiferente al clamor de la ciudadanía que con pertinencia demanda un procedimiento constitucional más flexible que el existente para la nominación de las primeras autoridades políticas en las secciones”.

“En la historia constitucional colombiana no son desconocidos sistemas que dieron participación a las regiones en la selección de quienes debían gobernarlos. Un adecuado régimen de democratización en la manera de designar a los gobernadores y los alcaldes de capitales de departamento podría ensayarse por vía de experimentación en este campo”.

En lo corrido de la administración se han adoptado medidas realmente intrascendentes en lo relacionado con la problemática regional. A no ser que se considere como una gran medida descentralista la reunión trimestral de los gobernadores en alguna de las capitales departamentales, las medidas adoptadas por el actual gobierno apuntan a minúsculos problemas.

Los problemas regionales han sido tratados por la administración en una serie de decretos cuyo contenido básico es el siguiente:

La directiva presidencial del 20 de octubre de 1978 tiene por objeto reunir “la más amplia información sobre el estado actual de la delegación de funciones en las entidades descentralizadas y el desarrollo dado a las provisiones de la ley 19 de 1958 y el decreto extraordinario 1050 de 1968, los ministros del despacho y los jefes de departamentos administrativos presentarán al Presidente, dentro del término de dos meses, contados a partir de la fecha de esta directiva, una lista de los siguientes asuntos:

- a. Funciones relacionadas con los despachos a su cargo, que sean susceptibles de ser delegadas por el Presidente de la República en los gobernadores de los departamentos.

- b. Funciones atribuidas por la ley a los ministerios y departamentos administrativos susceptibles de ser objeto de desconcentración en las dependencias del organismo localizadas en las entidades territoriales.
- c. Servicios nacionales cuya prestación pueda someterse al régimen de prestación por contrato celebrado con los departamentos..." (7).

Por medio del decreto 2273, de octubre 20 de 1978, se creó el consejo nacional para la descentralización administrativa, integrado por el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, de Hacienda y de Agricultura, el jefe del departamento nacional de planeación, el jefe del departamento administrativo de intendencias y comisarías y el secretario ejecutivo de la presidencia, y tiene como funciones principales:

- a. "...estará encargado de asesorar al Presidente de la República en la adopción de medidas sobre delegación y descentralización de funciones destinadas a implantar una adecuada descentralización administrativa..."
- b. A través del secretario de administración pública de la presidencia, que será el secretario ejecutivo del Consejo para la descentralización, "coordinará e impulsará la pronta adopción de las disposiciones sobre descentralización por parte de los ministerios, departamentos administrativos y organismos descentralizados del orden nacional..."

Se encargará igualmente de prestar asistencia técnica a las entidades participantes del proceso, adelantará los planes para la capacitación de los funcionarios de las entidades territoriales que se estime conveniente, realizará los estudios de evaluación de los resultados de los programas de descentralización, supervisará el cumplimiento de las normas sobre descentralización, analizará la organización administrativa de las entidades territoriales y sugerirá normas y procedimientos para la delegación y descentralización de funciones a nivel regional y local (8).

Mediante el decreto 2274 del 20 de octubre de 1978, se señala que "los ministros y jefes de departamento administra-

(7) *Diario Oficial No. 35156*, 12. XII. 1978, pág. 697.

(8) *Diario Oficial No. 35140*, 17. XI. 1978, pág. 489

tivo promoverán en las juntas directivas de los establecimientos públicos nacionales que presidan, la expedición de normas que determinen las funciones que se delegan en los gobernadores de los departamentos, en las intendencias, comisarías y alcaldías municipales”.

En el mismo decreto se ordena que se promueva una política que permita a las entidades territoriales “expedir certificados, patentes, permisos, etc.”.

Más substancial parecería el decreto que fija el tipo de funciones que se delegan en los departamentos, las cuales están consignadas en el decreto 2275, del 20 de octubre de 1978, pero tampoco es así, puesto que la función central conferida a los gobernadores es la de intervenir en el funcionamiento, supervisión, formulación de programas, interrelación institucional y elaboración del presupuesto de las entidades nacionales que funcionen en su jurisdicción territorial (9).

El decreto número 880, de abril 20 de 1979, se ocupa de los ingresos departamentales por concepto de impuesto a las ventas de licores de producción nacional, de acuerdo con la ley 33 de 1968. Según este decreto “las licoreras departamentales girarán el producto del impuesto a las ventas... a los servicios seccionales de salud, en igual cuantía al valor liquidado correspondiente al consumo de cada departamento”. “El valor correspondiente a la liquidación del impuesto a las ventas generado por el consumo de licores en entidades territoriales que se provean de otros departamentos, será girado por el departamento productor directamente al servicio seccional de salud del departamento consumidor” (10).

Finalmente, los decretos 878 y 879, de abril 20 de 1979, se refieren a delegación de funciones del Ministro de Obras Públicas y Transportes a sus subalternos en la jurisdicción departamental y municipal. Las funciones delegadas se refieren a la celebración de contratos, licitaciones y a la representación judicial del ministerio en los territorios respectivos (11).

(9) Ibid.

(10) *Diario Oficial No. 35271*, 21. V. 1979, pág. 603.

(11) *Diario Oficial No. 35268*, 9. V. 1979, pág. 556.

Si nos hemos tomado el trabajo de reseñar el contenido de los decretos promulgados bajo la administración Turbay Ayala, referidos a la llamada descentralización administrativa y a la problemática regional, es para mostrar su carácter inicuo.

Las medidas aún están lejos del diagnóstico y de los propósitos recortados, expresados por el expresidente Lopez Michelsen. Según el exmandatario la reforma debería "dotar de los medios económicos a toda entidad que tenga la obligación de prestar un servicio, particularmente los servicios públicos y no tener estos fiscos paupérrimos, incapacitados para responder a los reclamos regionales, y obligados por las circunstancias a perturbar el orden público para que el poder central acuda presuroso a poner remedio". Además debería transformar radicalmente la división político administrativa por cuanto ella habría evolucionado hacia una función meramente política "Dentro del lento descaecer de la vida de los departamentos, la función de administrar para la cual habían sido creados, se fué transformando en política, cuando el lema de Núñez había sido el contrario: centralización política y descentralización administrativa" (12).

Un examen somero de la llamada problemática regional nos permite señalar que ella está relacionada con las características propias del capitalismo neocolonial que se desarrolla en el país, el cual ha estimulado la formación de conglomerados sociales que actúan como "polos de desarrollo" y concentran las actividades productivas, comerciales, culturales y económicas predominantes en la formación social. Tales polos son una necesidad para el capitalismo avido de mercados amplios y de mano de obra abundante.

La brusca transformación de las relaciones sociales de producción, no exenta de períodos en los cuales se utilizó la coacción violenta, terminó por precipitar a las cabeceras municipales, en una primera fase, y a las capitales regionales, en una segunda, a un porcentaje elevado de la población rural (13). En 1959 Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla tenían

(12) López M. Alfonso, citado por Fernán González en *Constituyente I: Consolidación del Estado Nacional*, *CONTROVERSIA* No. 59-60, pág. 138 y 140.

(13) Urbano Campo, *La Urbanización en Colombia*. Biblioteca Marxista Colombiana. No. 3 Ediciones Suramérica 1977.

el 14% del total de la población. En 1964 albergaban el 21% y en 1973 contaban con el 25% del total de la población (14).

En 1964 los treinta centros urbanos más importantes generaban el 94% del valor agregado, y el 92% del empleo industrial. Ya para 1973 las áreas metropolitanas, encabezadas por las cuatro grandes ciudades, albergaban el 42.4% de la población urbana, el 69.5% del número de establecimientos, el 71.9% del empleo industrial y el 70.3% de la producción bruta (15).

Hacia 1977 la industria nacional se hallaba concentrada en las tres principales ciudades Bogotá, Medellín y Cali. De los 6.671 establecimientos registrados hasta 1977, el 65% pertenecía a las mencionadas áreas. Concentrándose allí, en igual forma, (64%), los ingresos por salarios.

Las tendencias migratorias confirman lo que hemos señalado. Las regiones dedicadas a la agricultura y la ganadería tienden a perder población mientras las más urbanizadas e industrializadas la incrementan. Dentro de estos conglomerados urbanos, sobresale el crecimiento de Bogotá, a la cual han llegado, entre 1922 y 1972, 1'380.000 personas.

Esta modalidad en el desarrollo del país genera dos tipos de problemas en cuanto a la distribución espacial de la población. Por una parte, como se ha señalado, la concentración excesiva de la población en áreas metropolitanas y, por otra, el abandono y la crisis poblacional de los pequeños municipios. En el año de 1968, 573 municipios tenían una población inferior a 15.000 habitantes y 117 no llegaban a los 5.000 habitantes (16).

La concentración de los recursos estatales en las grandes áreas metropolitanas, por los factores reseñados, incide negativamente en la asignación de recursos a los pequeños núcleos poblacionales. Del total del fisco nacional, los medianos y pe-

(14) DANE. Censo Nacional de Población.

(15) Agudelo Carlos, Descentralización; reforma democrática o autoritaria. Revista *Teoría y Práctica* No. 14, pág. 81, Abril de 1979.

(16) Departamento Nacional de Planeación, DNP. "Modelo de Regionalización". Documento No. 595 de 1970.

queños municipios reciben aproximadamente el 15%; lo mismo sucede con los gastos totales del gobierno nacional. Sin considerar las intendencias y comisarías, en 1976 la nación (gobierno nacional e institutos descentralizados nacionales) utilizaba el 79.9% del presupuesto general, mientras los departamentos y municipios (departamentos, institutos descentralizados departamentales y municipales, municipios capitales y otros municipios) utilizaban el 20.1%. En 1978 la proporción fue del 75.1% para los primeros y del 24.9% para los segundos (17). De estos recursos, se aplica la mayor cuantía a gastos de funcionamiento del 75 al 80%, y a la inversión la restante del 20 al 25%.

Dado que los institutos descentralizados y el gobierno local son los responsables de garantizar la infraestructura de las áreas municipales (servicios de agua, luz, alcantarillado, vías, etc.) y de atender el área social (salud, educación, recreación, etc.) y como lo hemos señalado, sus recursos son limitados, se vive en un total abandono y en un déficit creciente tanto a nivel de la infraestructura como de los servicios sociales y asistenciales. Se intenta el acopio de recursos a través de vías impositivas, valorización, matrículas, etc., que chocan con la resistencia de la población local, tributaria del engranaje central. O, simplemente, se dejan de prestar servicios elementales que terminan desencadenando los movimientos cívicos y las formas de presión y movilización de la lucha popular, que son las que realmente preocupan a los personeros de la burguesía en el alto gobierno.

La vida política municipal está dominada por el creciente centralismo autoritario del Estado. Las corporaciones públicas, asambleas y concejos, fueron despojadas de toda capacidad de decisión mediante la reforma de 1968. El poder radica en los funcionarios elegidos por el ejecutivo central que, a su vez, ha entregado estas labores a los personeros del "gamonal" respectivo, cuando no al gamonal mismo. El coloso de los pies de barro encuentra su alimento en la relación de "compadrazgo y caciquismo" desempeñados por el jefe liberal o conservador de la provincia, al cual, no le pasa por encima el nombramiento de un maestro rural o de un aseador de las vías públicas. La red clientelista encuentra en la vida municipal, con su limitadísimo desarrollo ideológico y cultural, su

(17) Agudelo Carlos, op. cit.

principal soporte. La propia renovación política de estos pequeños centros es una excepción. Hay municipios liberales y conservadores a los que no les pasa el tiempo ni los carcome la dura realidad como en "Cien años de soledad".

Como lo señalábamos al comienzo, los más altos personajes del gobierno y de los partidos tradicionales, hunden sus raíces y se levantan sobre esta realidad. Las medidas adoptadas frente a la problemática político-administrativa regional no será distinta mientras los factores de la lucha urbana y cívica no obliguen a transformaciones profundas en la estructura y funcionamiento del Estado y del capitalismo en el país.

### 1.3.3 La Reforma del Congreso

En el fragor de la campaña electoral, Turbay Ayala se atrevió a afirmar: "Se habla de que el congreso ha perdido importancia en el aprecio de los ciudadanos por la forma como ha venido actuando. ¿Desde cuándo el congreso de la República está siendo objeto de permanentes críticas, unas justas y otras mentirosas? ...particularmente desde la reforma constitucional de 1968, de la cual es autor Lleras Restrepo. Fue él quien, por sacar su reforma, en un momento dado hizo tal género de concesiones en donde no debía ceder y, por el contrario, dentro del criterio de fortalecer el Estado, fue en otros campos tan avanzado que dejó prácticamente sin funciones al parlamento.

El parlamento de antes de 1968 era un parlamento con mucha mayor raigambre en la conciencia pública, pero fue esa reforma, que por otra parte creó una comisión del plan que, por sus errores estructurales, nunca ha podido reunirse, la que desprestigió al congreso...".

"...habiéndose suprimido la iniciativa parlamentaria en el gasto público, en el acto legislativo número uno de 1968, (se estableció que) para poder decretar cualquier auxilio se necesita la firma de uno de los ministros, y en el caso concreto de la expedición del presupuesto, del Ministro de Hacienda. De tal manera que él (Lleras R.) tiene esa particularidad de haber sido el creador del sistema que ahora critica, con razón...".

"De tal manera que el congreso, que hasta donde mis conocimientos alcanzan fue precisamente creado para estable-

cer límites al poder del “príncipe”, para decretar los impuestos y decretar la inversión del gasto público, ha dejado de ser en Colombia ese freno necesario y se ha convertido en un simple espectador de las iniciativas ejecutivas...” (18).

En la misma intervención, Turbay, responsabilizando a Lleras Restrepo, señaló que la aprobación del presupuesto para la inversión del gasto público pasa más fácilmente que la aprobación de un pésame en el congreso. “Porque de pronto, en una proposición de pésame, algún enemigo personal de la familia del fallecido puede salirse o hacer constar su abstención en el voto. Pero el plan de inversión, el que determina la suerte de los colombianos, el que crea la infraestructura para el desarrollo económico, el que debe atender a las exigencias y clamores de todos los sectores del país, por no poderse someter al estudio de la famosa comisión del plan... no necesita ser discutido, sino que tiene una tramitación diferente: al pasar determinado tiempo sin que el Senado o la Cámara hayan decidido sobre él, el gobierno puede hacerlo vigente”.

Ya en la presidencia de la República, Turbay Ayala presenta un proyecto de reforma al Congreso que olvida sus palabras de campaña. Pareciera como si, al llegar a la presidencia, súbitamente se hubiese convertido al Llerismo criticado en la campaña electoral.

Con la ponencia de Augusto Espinosa Valderrama, el ejecutivo sometió a consideración del parlamento una reforma típicamente administrativa. La propuesta tendió a resolver problemas de orden procedimental que dificultan la acción del Congreso y que una vez aprobadas y en funcionamiento, están encaminadas a combatir el ausentismo. La modificación del número de congresistas para sesionar se opuso al mecanismo, muy utilizado, de romper el quorum y las sesiones. El proyecto, además, buscó la conformación de la comisión del plan, adoptando criterios que facilitan su constitución; tal es el caso de la representación de todos los departamentos en la misma. La comisión del plan es uno de los pocos organismos a través del cual el Congreso puede, en escasa medida, ejercer vigilancia sobre el Ejecutivo.

---

(18) Turbay J. C. en *La Campaña por la Presidencia 1978-1982*. Pág. 271. Ediciones Tercer Mundo. 1978.

El otro gran aspecto de la reforma se refiere al régimen de incompatibilidades e inhabilidades para los funcionarios gubernamentales que busquen acceder al Congreso o a las asambleas departamentales, el cual entra a regir un año antes de las respectivas elecciones. En este mismo orden se encuentran los aspectos referentes a la inmunidad parlamentaria y a la "recomendación", dada la inexistencia de normas disciplinarias, hecha a los parlamentarios de no dejarse sobornar por el gran capital.

Finalmente las medidas que tendían a incrementar el poder del Congreso se limitaron a conferirle la posibilidad de realizar estudios, o pedir informes a personas naturales y jurídicas; a la citación de los ministros, asunto planteado muy confusamente y sin claras normas que obliguen al ejecutivo a tener en cuenta las conclusiones del Congreso.

La cuestión de las dietas y de los auxilios parlamentarios que alimentan el aparato clientelista, y que fué uno de los blancos de la diatriba turbayista mencionado anteriormente, son reasumidos por la reforma.

En fin, la reforma ratificó las relaciones establecidas por la reforma del 68 entre el ejecutivo y el legislativo, dejando intacto el poder de gobernar por decreto, mediante el recurso de acudir al artículo 121 de la Constitución Nacional, que ha sido utilizado desde 1949 para legislar sobre multitud de tópicos sin contar con el parlamento.

La omnipotencia del ejecutivo no se restringe con la función constitucional de la Corte Suprema de Justicia de juzgar sobre la constitucionalidad de los decretos promulgados en uso de las facultades conferidas por el artículo 121, sino de la posibilidad que tenga el parlamento de decidir si se aplica o no el estado de sitio.

La reciente reforma del Congreso dejó intactas las normas constitucionales que generan su dependencia del ejecutivo: la capacidad, mediante el artículo 122 o de emergencia, de legislar sobre esta materia; la norma que establece que las iniciativas en materia de administración pública, financiera o económica son exclusivas del ejecutivo, lo mismo que las relaciones con el situado fiscal, obras públicas departamentales y proyectos de presupuesto y, finalmente, la facultad que tiene el ejecutivo de aplicar el plan económico por encima del parlamento.

El g  
das de tra  
La prime  
vigencia  
ciones al  
secundari

Esta  
movimie  
las últim  
rrientes a

Las  
ción bur  
y partic  
Repúbli  
educació  
del apar  
bilidad  
gemónic  
lógicos  
medida  
masiva,  
(censur

D  
glamen  
agrupa  
meses  
diato  
bleció

E  
los afe  
en ella  
traba  
convoc  
centes  
sus pu  
conter

### 1.3.4 La Política Educativa

El gobierno de Turbay ha puesto en marcha dos medidas de trascendencia en relación con la educación en el país. La primera buscó reglamentar la carrera docente y poner en vigencia un nuevo escalafón; la segunda introdujo modificaciones al funcionamiento y estructura de la educación post-secundaria.

Estas medidas se aplican en una situación de reflujo del movimiento estudiantil y profesoral, duramente golpeado por las últimas administraciones y afectado en su interior por corrientes anarquistas.

Las medidas hacen parte de la tendencia a la centralización burocrática y a la ampliación de las funciones del estado y particularmente del ejecutivo. Con ellas, el Presidente de la República adquiere poderes discrecionales en el manejo de la educación colombiana, profundizando el manejo autocrático del aparato educativo. Tales medidas permiten observar la debilidad ideológica y el carácter restringido de una política hegemónica en la conducción y dirección de los aparatos ideológicos de Estado; lo cual puede observarse también en las medidas tomadas con respecto a los medios de comunicación masiva, en las cuales predominan los aspectos restrictivos (censura).

#### 1.3.4.1 El Nuevo Estatuto Docente

Dos intentos fallidos de la administración López por reglamentar las relaciones del Estado con los 180.000 maestros agrupados en la Federación Colombiana de Educadores, y 47 meses de suspensión del escalafón fueron el prelude inmediato del decreto 2277 de 1979, por medio del cual se estableció un nuevo estatuto para los docentes colombianos.

En un país en que raras veces se consulta la opinión de los afectados por las nuevas reglamentaciones o interesados en ellas, se produjo en esta ocasión, quizá porque se encontraba de por medio la agremiación más numerosa del país, la convocatoria de una comisión con la participación de los docentes. Allí pudieron los representantes del magisterio sentar sus puntos de vista discrepantes con algunos de los puntos contenidos en el proyecto, puesto que la decisión estaba en

poder del Presidente y en la comisión aludida, en manos del ministro del ramo, dada la existencia de facultades extraordinarias concedidas por el Congreso de la República.

En el estado de cosas actual, los logros en materia laboral en el país se limitan a mantener los convenios actuales o a regresar a antiguas legislaciones suspendidas o violentadas mediante los consabidos recursos excepcionales. Y esto fue lo que sucedió con el nuevo estatuto docente en su parte más progresiva. El solo hecho de adoptar un nuevo escalafón era progresivo y benéfico para los maestros puesto que, desde marzo de 1976, al dejar de funcionar las juntas de escalafón, se suspendieron los ascensos y, por consiguiente, las mejoras económicas que antes se otorgaban por antigüedad o capacitación. A partir del primero de enero de este año, de acuerdo a lo ordenado por el decreto, los maestros gozan de estas prerrogativas laborales.

La ampliación del escalafón a ocho categorías para los maestros de primaria (el anterior solo tenía cuatro) incrementa, así sea en mínima forma, los estímulos y la permanencia de los educadores en este nivel de la enseñanza, a la vez que mejora en parte sus ingresos. Esto último es importante en un país en el cual los educadores de la niñez son discriminados no solo a nivel social sino también salarial y profesional, con la creencia pueril de que los maestros de primaria necesitan menos preparación que los de secundaria o universitaria.

Punto aparte merece lo relativo a los cursos exigidos para pasar de una categoría a otra. Ellos no fueron sometidos a reglamentación en el estatuto y por tanto no se consignó la obligación del estado de programarlos. Aún no se sabe si los cursos se dejan a iniciativa de las entidades privadas, con lo cual entrarían a ser una nueva carga económica para los maestros.

La reglamentación de la carrera docente es apenas una quimera, puesto que los requisitos exigidos y la posibilidad de contar con profesionales de otras disciplinas es mantenido en el decreto 2277.

Puntos francamente regresivos para los maestros, y que sólo se explican por la debilidad organizativa de Fecode, son los siguientes:

— La representación de los maestros en las juntas de escalafón, tanto a nivel nacional como seccional, es mínima. De los siete participantes en las juntas, nacional y seccionales, el gobierno cuenta con una mayoría de cinco, si contamos el representante de las instituciones privadas, contra los dos restantes de los maestros.

— La categoría de “empleados oficiales de régimen especial” recorta, desde el punto de vista de la legislación colombiana, una serie de derechos a los maestros en lo atinente al derecho de huelga y contratación. Constituye esta calificación un avance en las pretensiones del ejecutivo por declarar empleados públicos a los maestros.

— El carácter francamente discriminatorio del estatuto con los docentes de las instituciones privadas, quienes son dejados por fuera de la reglamentación. Con esta medida el estado sigue protegiendo el “negocio” que actualmente representa algo más del 50% del total de la educación colombiana.

— La provisión de cargos, contenida en el artículo 6o. no establece la modalidad del concurso, mecanismo que serviría para sustraer del control de los politiqueros liberales y conservadores, el cubrimiento de las plazas vacantes.

— Las “evaluaciones periódicas” para promover educadores a los cargos directivos en los planteles de primaria y secundaria garantizarán el control del gobierno, y más exactamente del gamonal respectivo, de las direcciones de los establecimientos públicos. Ello se hará a través de las juntas de escalafón.

— La prohibición de abandonar o suspender labores sin autorización (!), contemplada en el artículo 45, cercena de un tajo el derecho de huelga.

— Será causal de mala conducta e ineficacia profesional y, por consiguiente, motivo de destitución por un juez o por el procurador, “La utilización de la cátedra para hacer proselitismo político” (Art. 46). ¿Quién calificará el proselitismo político de los maestros? Naturalmente la maquinaria bipartidista que ha venido controlando, y que continuará controlando, el aparato educativo colombiano. El mismo conte-

nido del llamado proselitismo político quedará a la libre interpretación de los funcionarios gubernamentales.

— Particularmente lesivos resultan los criterios establecidos para determinar los traslados. Dichos criterios son tres: solicitud del educador, permuta libre y por necesidades manifiestas del servicio. Este último es el que atenta contra la estabilidad de los maestros, por cuanto podrá ser utilizado por los agentes gubernamentales para “desterrar” a los activistas y promotores sindicales que resulten molestos para el “normal” funcionamiento del sistema educativo.

Como puede observarse el estatuto docente contempla un conjunto de medidas que permiten al estado el control rígido sobre los maestros y a través de ellos sobre el conjunto de la institución. De paso limita la actividad sindical y establece prohibición de paros y huelgas asimilando a los maestros a los empleados públicos.

El mismo decreto fue calificado por el Presidente Turbay como “reglamento de avanzada”: “Esta reforma indica un sentido absolutamente (sic) de avanzada nacional y no su criterio partidista, además ha sido fruto de la colaboración de todos los sectores políticos que integran el gobierno y ha habido, desde luego, participación liberal muy activa y decisoria, tanto a nivel de los propios educadores, por intermedio de sus comisiones de estudio en Fecode, como de otros funcionarios y a través de la misma comisión de representantes y senadores...

Es pues el fruto de un gran esfuerzo que se caracteriza por el sentido de la equidad y por el espíritu justiciero y de avanzada que representa el Estatuto” (19).

Con estas afirmaciones del Presidente sobre el carácter progresivo y justiciero del estatuto docente termina uno por entender por qué el ministro Camacho Leyva dice que el golpe de estado es un deber constitucional.

---

(19) Turbay J. C. *El Estatuto Docente Nueva Contribución a la Paz*. Boletín No. 39 Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República. Abril 1980.

### 1.3.4.2 La Reforma de la Educación Superior o Post-secundaria

“Dentro del marco de la constitución y de las leyes, las universidades colombianas y los establecimientos de educación superior deben gozar de autonomía. Es decir, tener capacidad jurídica para ejercer su propio gobierno académico y administrativo; elegir sus rectores por medio de sus consejos directivos, en el caso de las entidades oficiales; transmitir objetiva y científicamente los conocimientos; asegurar la independencia de los sistemas de enseñanza profesional... y preparar ciudadanos idóneos para la solución de los problemas nacionales con un criterio de renovación...”. Tales fueron los planteamientos del actual Presidente de la República en su campaña electoral (20).

Un examen de los decretos 080, 081 y 082 de 1980, por medio de los cuales se reformó el sistema de educación superior, nos permiten comprobar que el pensamiento del Presidente de la República sufrió una gran transformación. En vez de la cacareada autonomía, la educación se convirtió en una dependencia más de la presidencia de la República. El nombramiento de los rectores sigue en manos del Ejecutivo y de la ciencia y de la investigación se prefiere no hablar, seguramente para no tener que darles el tratamiento de agentes subversivos. Juzgue el lector si no es así, después de que conozca los aspectos principales contenidos en los decretos a que hemos hecho mención.

#### *Modalidades Educativas*

La educación superior comprenderá las siguientes modalidades educativas (Art. 25):

- Formación intermedia profesional.
- Formación Tecnológica.
- Formación Universitaria.
- Formación avanzada o de postgrado.

La reforma define de la siguiente manera los tipos de educación: La formación intermedia profesional se ocupa de

---

(20) Turbay J. C. *Plataforma de Gobierno*.

la educación predominantemente práctica para el ejercicio de actividades auxiliares o instrumentales concretas. Ella conduce al título de Técnico Profesional Intermedio en la rama correspondiente.

La formación tecnológica se ocupa de la educación para el ejercicio de actividades tecnológicas, con énfasis en la práctica y con fundamento en los principios científicos que la sustentan. La actividad investigativa propia de esta modalidad de formación se orienta a la creación y adaptación de tecnologías. Conduce, este tipo de educación, al título de Tecnólogo en la rama correspondiente y permite un segundo ciclo de formación en la misma rama profesional al cabo del cual se optará el título de Tecnólogo especializado.

La formación universitaria se caracteriza por su amplio contenido social y humanístico y por su énfasis en la fundamentación científica e investigativa. Esta última se orientará a la creación, desarrollo y comprobación de conocimientos, técnicas y artes. Esta modalidad se orienta en dos direcciones: hacia las disciplinas primordialmente académicas que son de naturaleza fundamentalmente científica y preparan para el cultivo del intelecto y el ejercicio académico; y hacia las profesiones liberales, que tendrá un carácter científico y preparará para el cultivo del intelecto desarrollando la dimensión instrumental de las profesiones. Conduce al título en la respectiva disciplina y en el caso de las profesiones habilita para el ejercicio legal.

A la par con la definición de las modalidades se establece, para las profesiones universitarias, la organización de los programas por ciclos, mediante un currículo integrado.

La formación avanzada o de postgrado esta ubicada en el vértice de la pirámide educativa colombiana y tiene por objeto la preparación para la investigación y para la actividad científica o para la especialización. La investigación constituye el fundamento y el ámbito necesarios de esta modalidad. Estos programas conducen a los títulos de magister o de doctor. Los títulos de la formación avanzada no habilitan por sí solos para el ejercicio legal de la profesión.

Para ofrecer o adelantar programas en las diferentes modalidades educativas y para otorgar los títulos respectivos se

requiere expresa autorización del ICFES. El SENA solo podrá adelantar programas terminales de formación tecnológica, de formación intermedia profesional y de educación media vocacional.

### *Instituciones de Educación Superior*

Las instituciones de educación superior se clasifican en intermedias profesionales, las cuales adelantarán programas de formación intermedia profesional y vocacional; instituciones tecnológicas, autorizadas legalmente para adelantar programas terminales en la modalidad educativa de formación tecnológica, programas de formación intermedia profesional y de especialización tecnológica; instituciones universitarias, autorizadas para adelantar programas en la modalidad de formación universitaria. Podrán recibir autorización para ofrecer nuevos programas de formación tecnológica, suscribir convenios con instituciones intermedias profesionales o con instituciones tecnológicas para que éstas ofrezcan un primer ciclo de formación universitaria. *Para su validez, dichos convenios requieren la aprobación del ICFES.* Las instituciones universitarias podrán, además, ser autorizadas para desarrollar programas de especialización, correspondientes a las modalidades de formación avanzada. Estos programas están reservados a las instituciones universitarias, es decir, a aquellas entidades que tengan aprobados por lo menos tres programas de formación universitaria, en diferentes áreas del conocimiento.

Las instituciones dedicadas a la investigación solo podrán ofrecer programas de formación avanzada, es decir, postgrados, mediante convenios con universidades.

El decreto en su artículo 49 clasifica las instituciones de educación superior, en razón de su origen, en públicas u oficiales y en privadas o no oficiales.

### *El control de las Instituciones Oficiales*

Las instituciones creadas hasta la fecha y que estén funcionando, conservarán su personería jurídica y atribuciones. Deberán sujetarse en lo sucesivo a las disposiciones emanadas de este decreto.

Para la creación de nuevas instituciones universitarias o de educación superior de carácter oficial se deberá demostrar, entre otras cosas, que la nueva institución dispondrá de idóneo personal docente con dedicación específica y suficiente para ella; organización académica y administrativa adecuadas y recursos físicos y financieros suficientes. Este estudio debe demostrar además que la creación de la institución está acorde con el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, los proyectos sectoriales y las necesidades de la región (Art. 52).

La creación de instituciones oficiales corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales, a *iniciativa del Ejecutivo* (Art. 53).

Al respectivo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo municipal, deberá acompañar la autoridad ejecutiva correspondiente *el estudio de factibilidad debidamente aprobado por el ICFES*, que acredite la conveniencia de crear la institución.

En ningún caso podrán crearse instituciones de carácter oficial cuya financiación no se encuentre plenamente garantizada por la nación, el departamento o el municipio.

#### *Organización Interna de las Instituciones Universitarias*

La dirección de las instituciones universitarias corresponde al Consejo Superior, al Rector y al Consejo Académico (Art. 56).

El Consejo Superior es el máximo órgano de dirección y está integrado por:

- a. El Ministro de Educación o su representante.
- b. El Gobernador del departamento donde tenga su domicilio la institución o su representante, para las de orden nacional y departamental. El respectivo alcalde o su representante para las de orden municipal.
- c. Un miembro designado por el Presidente de la República.
- d. Un decano, designado por el Consejo Académico.

- e. Un profesor de la institución, elegido mediante votación secreta por el cuerpo profesoral.
- f. Un estudiante de la institución, elegido mediante votación secreta por los estudiantes con matrícula vigente.
- g. Un egresado graduado de la institución, de prominente trayectoria profesional, designado por los egresados miembros de los Consejos de Facultad de la entidad.
- h. El Rector de la institución, con voz pero sin voto.

Constituyen quorum para decidir más de la mitad de los miembros que hayan acreditado su condición de tales. El Consejo será presidido por el representante del Ejecutivo en orden de jerarquía.

Las funciones principales del Consejo Superior son las siguientes:

- Expedir o modificar el Estatuto General de la Institución, el cual entrará en vigencia *una vez haya sido aprobado por el gobierno nacional*.
- Expedir, por propuesta del Rector, el reglamento académico y los del personal docente, administrativo y estudiantil.
- Crear, fusionar o suprimir, de acuerdo con las disposiciones vigentes, las dependencias académicas y administrativas de la institución.
- Aprobar la creación, suspensión o supresión de programas docentes de acuerdo con las disposiciones legales.
- Expedir, por propuesta del Rector, la planta de personal de la institución, con señalamiento de los cargos que serán desempeñados por docentes y por empleados y trabajadores oficiales del orden administrativo.
- Expedir, con arreglo a lo dispuesto en el decreto 080, el presupuesto de rentas y gastos de la institución.

— Designar o remover a los Decanos. *La designación de cada Decano se hará de una terna presentada por el Rector.* Dos de los integrantes de cada terna deben provenir de una lista de seis candidatos, presentada por el Consejo de la respectiva Facultad.

El Rector, en su calidad de “primera autoridad ejecutiva de la Institución”, tiene las siguientes funciones principales:

- Someter el proyecto de presupuesto a consideración del consejo superior y ejecutarlo una vez expedido.
- Con arreglo a las disposiciones pertinentes, nombrar y remover al personal de la institución.
- Suscribir los contratos y expedir los actos que sean necesarios para el cumplimiento de los objetivos de la institución, ateniéndose a las disposiciones legales vigentes.
- Presentar ternas de candidatos para el nombramiento de decanos. Designar decanos encargados.
- Expedir los manuales de funciones y requisitos, y los procedimientos administrativos.
- Aplicar las sanciones disciplinarias que le correspondan por ley o reglamento.

El Consejo Académico será la autoridad académica de la universidad y tendrá como funciones: conceptuar ante el consejo superior sobre la creación, modificación y supresión de unidades académicas; revisar y adoptar los programas docentes al tenor de las normas legales (las cuales estipulan que la programación de las carreras estará en última instancia en manos del ICFES); definir las políticas y adoptar los programas de investigación que deba desarrollar la institución; designar un decano como su representante ante el consejo superior; designar los jefes de departamento miembros de los consejos de facultad. Estará conformado mayoritariamente por el personal directivo de la universidad.

Los mismos criterios operan en la designación y constitución de los organismos directivos de las instituciones tecnológicas e intermedias profesionales. (capítulos III y IV del decreto 080).

## *El presupuesto de las Entidades Universitarias*

“Con base en los aportes oficiales asignados presupuestalmente para la correspondiente vigencia por los gobiernos nacional, departamental y municipal y la proyección de sus ingresos propios, el consejo superior de cada institución, expedirá el presupuesto de rentas y gastos para la respectiva vigencia...” (Art. 80).

“En todo presupuesto, excepto el de las instituciones intermedias profesionales, se incluirá como mínimo el dos por ciento de su monto total de ingresos corrientes para fomento y desarrollo de programas de investigación”.

### *Normas relacionadas con el Personal Docente*

“Los docentes de tiempo completo y de tiempo parcial están amparados por el régimen especial previsto en este decreto y aunque *son empleados públicos*, no son de libre nombramiento y remoción, salvo durante el período de un año establecido en el artículo 109 de este decreto, (a este respecto se señala: Todo primer nombramiento de un docente de tiempo completo o de tiempo parcial será por el término máximo de un año, cumplido el cual podrá solicitar su ingreso al escalafón)”.

“Los docentes de cátedra no son empleados públicos ni trabajadores oficiales y su vinculación a la institución se hará mediante un contrato administrativo de prestación de servicios, el cual se celebrará por períodos académicos...”.

Es un deber de los docentes “No abandonar o suspender sus labores sin autorización previa, ni impedir o tratar de impedir el normal ejercicio de las actividades de la institución”.

Las sanciones disciplinarias serán impuestas de la siguiente forma: “la amonestación privada o pública la impondrá el superior inmediato del docente, las multas o suspensiones el rector de la institución. La destitución será impuesta por la autoridad nominadora, previa solicitud del concepto al consejo académico”.

Una muestra de cómo se reglamenta la inestabilidad laboral, es la que se presenta en el artículo 109: "La pertenencia al escalafón confiere estabilidad al docente de tiempo completo y de tiempo parcial así:

La calidad de instructor o de profesor auxiliar otorga estabilidad por períodos sucesivos de dos años calendario, a partir del segundo año, cuando el docente podrá solicitar su inscripción en el escalafón.

La calidad de profesor asistente otorga estabilidad por períodos sucesivos de tres años calendario.

La calidad de profesor asociado otorga estabilidad por períodos sucesivos de cuatro años calendario.

La calidad de profesor titular otorga estabilidad por períodos sucesivos de cinco años calendario.

*Si con antelación no inferior a un mes a la fecha de vencimiento del período respectivo, la institución no manifestare al docente su decisión de dar por terminada la relación laboral, ésta continuará vigente por un nuevo período.*

Todo primer nombramiento de un docente de tiempo completo o de tiempo parcial será por término de un año, cumplido el cual podrá solicitar su ingreso al escalafón".

#### *Normas para el personal administrativo*

El artículo 122 del decreto 080 define: "El personal administrativo de las instituciones oficiales de educación superior, está integrado por empleados públicos y trabajadores oficiales. Tienen la calidad de trabajadores oficiales los obreros que desempeñen funciones en construcción, preparación de alimentos, actividades agropecuarias, jardinería, aseo y mantenimiento de edificaciones o equipos. Los demás empleados administrativos tienen la calidad de empleados públicos".

"Necesariamente serán de libre nombramiento y remoción los empleados que correspondan a la dirección administrativa o académica de la institución... los que tengan asignadas funciones de vigilancia y supervisión..."

Como empleados públicos, se regirán por las normas consignadas en el decreto 2400 de 1968 y en las normas que lo reglamentan, complementan o sustituyen, y en las demás disposiciones de carácter general aplicables a los empleados nacionales de la rama ejecutiva del poder público.

#### *Intervención mínima en la educación privada*

La reforma de la educación superior solo interviene en los aspectos más generales en lo que respecta a la educación no oficial o privada. A través de los decretos de reforma universitaria se garantiza el control y dirección del conjunto de la enseñanza por parte del estado sin que se introduzcan las más leves modificaciones a la estructura y funcionamiento interno de las instituciones privadas.

A nivel general, sobresalen dos aspectos en la reglamentación que cobijan a las entidades no oficiales: "Solamente podrán tomar la denominación de "universidad" las instituciones universitarias no oficiales que hayan obtenido aprobación de por lo menos tres programas en diferentes áreas del conocimiento. Dicha aprobación la otorgará el ICFES". El otro aspecto, se refiere a las facilidades de funcionamiento otorgadas a las instituciones universitarias regentadas por la iglesia.

No aparece en la reforma ninguna medida tendiente a la intervención del estado en aspectos como el de personal docente adscrito a las entidades privadas o a los aspectos administrativos internos.

#### *Estudiantes de Bienestar Universitario*

Dos aspectos son dignos de mención con respecto a los derechos de los estudiantes: El primero se refiere al derecho de transferencia o traslado que, valga la pena señalarlo, no es completo puesto que estará restringido por "disponibilidad de cupos y antecedentes personales del solicitante"; y el segundo se relaciona con el derecho de asociación de los docentes y los estudiantes con matrícula vigente.

El decreto 080 señala que por lo menos el dos por ciento de los ingresos corrientes, de las instituciones universitarias, deberán invertirse en los programas de bienestar social.

## *El Papel del ICFES en el conjunto de la Reforma*

El ICFES cumplirá el papel de instrumento a través del cual el estado asume el control, no solo administrativo sino académico de la enseñanza superior en el país. Su papel y funciones están definidas en los decretos 080 y 081, y son las siguientes:

- La suprema inspección y vigilancia del sistema educativo la ejercerá el Presidente de la República, de acuerdo con las disposiciones consignadas en la Constitución Nacional, a través del gobierno nacional con la inmediata colaboración del ICFES. (Art. 182. Decreto 080).
- Las sanciones de que habla el decreto 080 serán aplicadas por el director del ICFES y por el Ministro de Educación Nacional. (Art. 184. Decreto 080).
- “El ICFES podrá suspender o cancelar cualquier programa de formación u ordenar la no admisión de nuevos estudiantes, cuando previa evaluación aparezca que su nivel académico no es satisfactorio”. (Art. 187. Decreto 080).
- El ICFES “aprobará o improbará los estudios de factibilidad requeridos para la creación de entidades oficiales y no oficiales de educación superior y de sus seccionales”.
- Evaluará periódicamente las instituciones de educación superior y los programas correspondientes a las diferentes modalidades educativas.

La dirección del ICFES estará compuesta toda, directa o indirectamente, por funcionarios gubernamentales, dado que su composición es la siguiente: El Ministro de Educación Nacional o su delegado quien la presidirá; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; el Rector de la Universidad Nacional de Colombia; un Rector y un ex-Rector de universidad oficial, elegidos por la asamblea de rectores de estas instituciones; un Rector y un ex-Rector de universidad no oficial, elegidos por la asamblea de rectores de estas instituciones; un Rector de Institución Tecnológica o un Rector de Institución Intermedia Profesional, elegido en asamblea conjunta de los respectivos rectores; un miembro designado por el Presidente de la República y el Director del ICFES, con voz pero sin voto.

### 1.3.4.3 Reforma Universitaria: ¿De la Hegemonía Liberal al autoritarismo?

Es la pregunta obligada frente al contenido de la reforma universitaria o post-secundaria. A esta altura, creo que estamos de acuerdo en que la tal autonomía universitaria se perdió, o por lo menos anda muy extraviada. Y que además de la mala memoria del Presidente Turbay, hay que buscar una explicación de fondo, más profunda, a las medidas adoptadas también en esta materia por la administración actual. Es lo que intentaremos a continuación.

Las tres últimas décadas han sido fundamentales para el aparato educativo colombiano, por lo menos en dos aspectos: en su crecimiento y en la diferenciación ideológica producida a su interior.

El crecimiento del aparato escolar ha estado relacionado con el proceso de industrialización y modernización de la economía nacional. Este desarrollo ha planteado necesidades en cuanto a la capacitación de mano de obra y, por consiguiente, en relación a las modalidades de educación ofrecida. De manera categórica, Lleras Camargo planteaba en 1957: "La industrialización del país va a verse frenada, como ya comienza a estarlo, por la limitación de mercados, por la deficiencia del obrero, por la ausencia del técnico y aún por la rareza del administrador de empresas, insuficiencias todas que radican en que los colombianos no tienen preparación alguna para vivir la revolución industrial que han importado sin haber tenido participación alguna en su creación y desarrollo... capacidad y consumo de millones de colombianos que hoy no cuentan con la economía ni con la estadística oficial, no puede crecer sin que la educación cree el apetito de poseer y el de poder adquirir" (21).

Las necesidades planteadas por la industria fueron absorbidas inicialmente por el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, fundado en 1957. Mediante esta institución se centraliza la acción del capital en la preparación de mano de obra, permitiendo, de paso, su formación con una baja inversión.

---

(21) Lleras Camargo, Alberto, La educación, volumen II de las *Memorias del Ministro de Educación Jaime Posada*

No obstante, esta institución, y las de carácter universitario, resultaron insuficientes para atender la demanda planteada por el desarrollo económico. Se asiste entonces, a comienzos de la década del sesenta, a una eclosión del aparato educativo.

Dicha ampliación conduce al crecimiento de la universidad oficial y, a la ampliación y creación de las universidades de carácter privado, bien sean ellas religiosas o laicas. En la estructura interna se asiste a una diferenciación y ampliación de las áreas abarcadas mostrando una inclinación hacia las ingenierías, las ciencias agrícolas y administrativas. Las necesidades que plantea el desarrollo de la economía capitalista van a incidir de manera determinante en el rumbo que toma la universidad y que hemos señalado.

La montaña de arena comienza a desmoronarse cuando el mercado para la fuerza de trabajo calificada no se desarrolla al mismo ritmo que el crecimiento de los egresados y de la población estudiantil. Dicha situación la podemos ubicar a comienzos de la década del setenta. La reacción del sistema y naturalmente del estado es la desestimulación en la "producción" de profesionales, primero lo hará sobre algunas carreras y posteriormente sobre el conjunto, y el mecanismo es simple, el estado no aumenta las partidas para la educación.

Nos encontramos aquí con una de las causas de la crisis presupuestaria, aquella a la cual se referían los rectores en carta dirigida al primer mandatario el 8 de marzo de 1978. En esa oportunidad expresaban los rectores de las universidades públicas: "Estimamos urgente un plan de adición presupuestaria que permita contrarrestar la insuficiencia de apropiaciones del presupuesto que asciende a \$2.264 millones, si comparamos lo solicitado por las universidades con lo aprobado en la ley (...). La situación financiera acumulada después de varios años de partidas insuficientes ha llegado a un punto de tal deterioro que justifica medidas de emergencia".

La cuantía del déficit presupuestal de la universidad podemos observarla en los siguientes datos:

Año	Déficit (en millones de pesos)
1975	500
1976	1.200
1977	1.500
1978	2.000

El déficit de la universidad pública presentado no incluye a la Universidad Nacional.

Como es natural el déficit ha incidido sobre las actividades de la universidad pública. Los aspectos más sobresalientes son: bajas remuneraciones a los docentes, ausencia de investigación, desaparición de las llamadas labores de extensión o vinculación de la universidad con la comunidad, mengua en los servicios de bienestar estudiantil (22), cierre de algunas instituciones por falta de recursos y disminución de las partidas destinadas a construcción de nuevas sedes y modernización de los laboratorios y equipos (23). Esto último se ve agravado porque cerca del 40% de los recursos de inversión están destinados a pagar deudas contraídas por las universidades con entidades extranjeras y a otros programas del gobierno financiados con este rubro (24).

El desestímulo dirigido hacia el sector educativo ha dado como resultado el dramático cuadro presentado por Franco y Tunnerman en estudio hecho para el Ministerio de Educación. Algunas de las cifras presentadas son las siguientes:

— De cada 1.000 niños de 7 años de edad, 770 se matriculan en primero de primaria. Por lo tanto 230 se quedan como analfabetos puros.

(22) La supresión de los servicios de bienestar universitario se ha visto materializada en el cierre de las residencias estudiantiles. En Bogotá fueron clausuradas las residencias estudiantiles 10 de Mayo que prestaban servicio a estudiantes de bajos recursos de distintas universidades; lo propio sucedió con las residencias de la Universidad Nacional.

(23) El cierre de la Universidad Distrital de Bogotá es una muestra palpable de ello. Desde hace dos años la administración distrital y el rector de esta universidad, Daniel Ceballos Nieto, han suspendido labores con el argumento de que la universidad no dispone de sede adecuada para su normal funcionamiento. Entre tanto, el cierre ha sido utilizado para despedir profesores y personal administrativo sin que, por otra parte, se haya propiciado solución al problema.

(24) En los años sesenta varias universidades recibieron empréstitos, principalmente del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y de la Agencia Interamericana de Desarrollo. Actualmente dichas instituciones están pagando, con sus recursos de "inversión", los intereses y comisiones que salen de sus presupuestos. Las universidades Nacional, de Antioquia y del Valle pagan estos préstamos en la actualidad, al BID. Desde el año 1979 la Universidad Industrial de Santander paga un empréstito adquirido en el año de 1972.

- De los 770 anteriores, 357 pasan a tercero de primaria, 413 salen del sistema entre el primero y el segundo año de primaria.
- 216 terminan 5o. de primaria.
- 119 se matriculan en la secundaria.
- 60 terminan 4o. de bachillerato.
- 37 se gradúan de bachilleres.
- 25 entran a la universidad.
- 15 pasan 3o. de universidad.
- 11 terminan su carrera profesional (el 1.1%).
- 7 reciben su grado.

Esta situación, y no la labor de "agitadores profesionales", es la que ha conducido a movilizaciones populares y aún a paros cívicos en demanda de ampliación de cupos, creación de instituciones públicas o aumento del presupuesto asignado a las instituciones oficiales (25). La misma situación ha conducido al fortalecimiento de la educación privada y en particular de la universidad de este carácter. En 1950 la universidad pública constituía cerca del 75% del total de la educación superior; en 1970 constituía más del 50%; actualmente representa cerca del 45%.

El peso de cada uno de los sectores podemos observarlo en el siguiente cuadro:

#### POBLACION ESTUDIANTIL UNIVERSITARIA

Año	Públicas	Privadas	Total
1974	67.960	73.258	141.218
1975	80.965	86.538	167.503
1976	95.549	101.693	197.242
1977	113.181	114.852	228.033
1978	117.745	129.322	247.067

(25) En las ciudades de Pasto, Popayán, Montería y Tunja se realizaron en los últimos cinco años paros cívicos exigiendo garantías y mejoras económicas para el funcionamiento de sus respectivas universidades locales. Mientras estuvo abierta la Universidad Distrital de Bogotá realizó innumerables movilizaciones y paros, en demanda de pago de salarios, sede unificada, materiales de docencia, etc.

La misma situación se presenta en relación con el número de instituciones. Existen en la actualidad 22 universidades públicas y 38 universidades privadas, de las cuales seis cuentan con 12 seccionales en distintas ciudades del país.

El proceso de crecimiento de la educación superior en el país será contradictorio en grado sumo. La universidad no responde a la demanda planteada por la población estudiantil y por tanto es deficitaria —lo que, como hemos señalado, constituye la base para un conjunto de movimientos cívico-populares— y la oferta de profesionales será superior a las posibilidades reales de mercado de trabajo para esa mano de obra calificada.

El crecimiento de la población estudiantil y docente en la educación superior —con las características señaladas— conduce a dificultades administrativas y a que se resquebraje la débil unidad ideológica que, hasta entonces, había tenido en la Iglesia el instrumento principal de cohesión y dirección ideológica sobre el conjunto del sistema educativo y a los liberales como fuerza hegemónica en la universidad pública, en general. La ampliación de la universidad y la diversificación de las disciplinas científicas serán el punto de partida de los sectores críticos, vale decir, auténticamente democráticos, en su lucha contra el escolasticismo y el modelo tecnocrático de la universidad norteamericana que intenta ser aplicado desde el Ministerio de Educación, con el respaldo de las fundaciones privadas de dicho país.

Es el propio desarrollo del capitalismo el que asestará un rudo golpe a la vieja intelectualidad, al papel del cura y del maestro, como representantes de la base social predominante, es decir, de los agricultores y artesanos. Al igual que en el mundo capitalista de centro, el desarrollo de la industria en el país traerá consigo la transformación de la intelectualidad y erigirá al técnico y al profesional de la ciencia aplicada como sus dignos representantes.

La conjunción de los factores señalados será la base que alimentará el proceso de diferenciación ideológica que se produce al interior del aparato educativo en las últimas décadas y más recientemente a la reforma educativa.

Con los elementos aportados intentaremos responder a la pregunta con la cual iniciamos el presente acápite.

a. *El Centralismo Autoritario*

El crecimiento anárquico y el resquebrajamiento de la unidad ideológica del sistema universitario fueron signos presentados desde el inicio de su ampliación; como también lo fueron, los intentos por centralizar rígidamente el conjunto del aparato educativo. Los gobiernos de los últimos treinta años han dictado medidas que se encaminan a lograr tal propósito.

En 1954 se creó el Fondo Universitario Nacional, FUN, como organismo encargado de la inspección y vigilancia de la educación universitaria en el país. Lleras Camargo en 1958, mediante decreto 251, crea un organismo conformado paritariamente por representantes de la FUN, oficial, y de ASCUN, privado, y en el cual el peso central lo tenían las instituciones religiosas. Dicho organismo rigió durante 18 años, hasta 1968 en que la administración Lleras Restrepo, mediante decreto 3156, transformó el FUN creando el ICFES sin que se tocaran substancialmente los intereses de ASCUN. Es nuevamente el liberalismo, en el gobierno de López, el encargado de llevar adelante el proyecto centralista y burocrático. Una ley y tres decretos son las reglamentaciones expedidas bajo la administración de mandato "claro". La ley 43 de 1975 "por la cual se nacionaliza la educación primaria y secundaria que prestan los departamentos, el distrito especial de Bogotá, los municipios, las intendencias y las comisarías"; el decreto 102, por el cual se descentraliza la administración de los planteles de educación nacional, que se entrega a los voceros del ejecutivo regional; el decreto 089 de 1976, por el cual se reestructura el ICFES; el decreto 128 de 1977, mediante el cual se intentó la expedición del estatuto del personal docente de la enseñanza primaria y secundaria a cargo de la nación.

Un mínimo examen de las normas expedidas nos permite concluir que ellas se han encaminado a desarrollar la centralización del aparato educativo y la dirección del Estado sobre el conjunto del sistema escolar. Lo particular de estos años es que el estado —sin que haya tenido que enfrentarse a la Iglesia y más bien como consecuencia de los cambios operados en la realidad— asume el control del conjunto del sistema educativo, naturalmente garantizando los privilegios de la Iglesia.

El control estatal es asumido, en la educación superior, por intermedio del ICFES y bajo la dirección de la cabeza del ejecutivo. Dicho control abarca desde los resortes administrativos —nombramiento de la dirección de los planteles de enseñanza— hasta los aspectos académicos, investigativos y de admisión. Pasando naturalmente por el rígido control financiero y de personal docente.

Los decretos del gobierno del Presidente Turbay encajan perfectamente en la tendencia del centralismo autoritario y antidemocrático; ellos desarrollan la intervención y ampliación de las funciones del estado y en particular del ejecutivo en el sistema educativo colombiano.

b. *El Centralismo Autoritario, Respuesta a la Crisis de Hegemonía.*

La tendencia del centralismo autoritario se corresponde con la crisis de hegemonía en la cual se debate el bloque de clases en el poder. La imposibilidad de generar un consenso al interior de los estamentos básicos del aparato educativo ha conducido a la utilización de la fuerza y la centralización, como mecanismos que garanticen el funcionamiento del régimen y la funcionalidad del aparato educativo con respecto a las relaciones capitalistas de producción en el país.

La imposibilidad de generar consenso en los estamentos básicos —alrededor de la política y de los instrumentos de la clase en el poder— se ha manifestado en la independencia de los movimientos estudiantiles y profesoriales de los últimos años con respecto al Estado. Estos movimientos han sido la base de la profunda escisión de la intelectualidad que se ha presentado en las dos últimas décadas. La clase dominante ha perdido un núcleo importante de la intelectualidad que ha sido ganada por el movimiento popular y que a su vez, ha fracturado e imposibilitado la dominación ideológica amplia sobre el conjunto de los estamentos básicos del sistema educativo colombiano.

Con la pérdida de ese sector de la intelectualidad la dirección ética y cultural sobre el conjunto de la población ha sufrido un rudo golpe. Así lo señalaba Alberto Lleras Camargo en 1959, cuando el proceso apenas se iniciaba. En aquella

oportunidad Lleras dijo: "Cuando el país era poco menos que un desierto, las clases superiores y cultas ejercían sobre la masa analfabeta una influencia casi siempre directa, un patronato riguroso o amable, pero mantenían contacto y comunicación con ellas, en las haciendas, en las parroquias, en las ciudades, en los talleres. Pero dentro de la problemática de nuestro tiempo la más grave situación surge del crecimiento tremendo de las masas y de la consecuente desaparición del contacto con las clases cultas (...). Cada día que transcurre se hace más notoria la ausencia de una opinión pública activa que encuentre representación y reflejo en un sistema institucional, construida sobre la pretensión de que ya existe, desea expresarse y gobernar. Si no la hay, el sistema no funciona. Si se retrae o inhibe, alguien toma su puesto, porque la política tiene, como se decía de la naturaleza, horror al vacío" (26).

Y el vacío, encarnado en la crisis de hegemonía y presente en la vida social, política y cultural, ha comenzado a ser llenado mediante la centralización autoritaria de la cual es prueba fehaciente la reforma educativa y, en el conjunto de la sociedad, la creciente militarización.

---

(26) Lleras Camargo, Alberto. En *Una Política Educativa para Colombia*, Jaime Posada Compilador. Tomo II, pág. 65.