

T  
141

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
FACULTAD DE EDUCACION

BUROCRACIA ESTATAL COLOMBIANA  
Y SU RELACION CON EL APARATO ES  
COLAR

MARIA ELENA GONZALEZ R.

MARGARITA LOPEZ B.

JOSE IVAN ORTIZ C.

PROGRAMA DE GRADUADOS  
INVESTIGACION SOCIO-EDUCATIVA

C O N T E N I D O

INTRODUCCION	<u>Pag.</u> i
--------------	------------------

P A R T E      C O N C E P T U A L

I.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION. . . . .	1
II.	OBJETO DE LA INVESTIGACION. . . . .	3
III.	PROPOSITOS Y OBJETIVOS. . . . .	4
IV.	PERIODIZACION. . . . .	5
V.	MARCO TEORICO. . . . .	8
	Aspectos Generales :. . . . .	8
	A.    Formación y desenvolvimiento del Estado Capitalista..	8
\ /	B.    Función de la Escuela en un Estado Capitalista depen- diente. . . . .	16
	C.    Las clases sociales en América Latina. . . . .	20
	D.    Conceptualización acerca de la burocracia. . . . .	32
	Aspectos Específicos. . . . .	48
	„ A.    Formación social colombiana desde el Frente Nacional hasta hoy. . . . .	48
-V	B.    Papel de la Escuela en la formación de la burocracia estatal y proyección sobre la Carrera Administrativa	63
VI.	HIPOTESIS PLANTEADAS. . . . .	96

D I S E Ñ O      M E T O D O L O G I C O

I.	POBLACION Y MUESTRA. . . . .	97
II.	INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE INFORMACION. . . . .	100

A,	Fuentes Primarias.....	LZJL* 100
Bt	Fuentes Secundarias.....	101
III,	SISTEMATIZACION í ANALISIS.....	102
II	ANEXOS ! t í ! » • 1 » • ! « • t I « I » » • ' « í » « > . I ! H < ! I •	117
A,	Guía de las Encuestas.....	120
B,	Sistema de Codificación. . . . .	127
C,	Cuadros de Confrontación de Datos.....	128
D,	Datos sobre cargos y sus requisitos de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia (1980). . . . .	137
E,	Histograma relativo a las funciones del Gobierno de Antioquia (1978).....	155
, V,	CONCLUSIONES.....	156
	BIBLIOGRAFIA	159

## I N T R O D U C C I O N

La presente investigación está encaminada a servir de medio de aproximación a una realidad, la burocracia, que juega un papel determinante en la formación social colombiana.

Pretendemos que tal análisis de la burocracia no la aprehenda como realidad aislada sino en su determinación sistemática a la vez que en estrecha relación con el aparato escolar.

Procuramos manejar no solo una información teórica sino su implementación práctica con base en la confrontación empírica con los datos surgidos de las fuentes empleadas.

El desarrollo mismo del tema al igual que la formulación del problema respectivo, está íntimamente relacionado con la consideración de que el Estado es, en el estadio actual del desarrollo histórico, una realidad cuyo esclarecimiento objetivo es insoslayable en el campo de la investigación social.

La dinámica del trabajo exige la aceptación de un determinado campo teórico y por ello después de analizar las dos conceptualizaciones; estructural funcionalista (Weber) y materialista dialéctica (Marx), optamos por la segunda porque consideramos que permite una mejor comprensión para la definición del objeto en cuestión.

La asunción de tal teoría nos conduce al manejo de unas técnicas que se le subordinan, a un tratamiento metodológico del objeto a través de su periodización, con miras a detectar su movimiento real de producción y reproducción.

# PARTE CONCEPTUAL

## ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION.

El Postgrado en investigación social y pedagógica, en gran medida, se preocupa por el análisis de las condiciones sociales, económicas y políticas que tienen vigencia al interior de un Estado capitalista en tanto que se orienta a formar investigadores con algún grado de compromiso frente a la problemática propia de estas formaciones sociales.

En ese contexto uno de los problemas que, a nuestro modo de ver, tiene gran relevancia dentro de la formación social colombiana es, precisamente, el de la formación y reproducción de la burocracia estatal

Es de anotar que la formulación misma del problema a ser investigado estuvo determinado, en buena parte, por los diferentes campos de procedencia de quienes nos propusimos desarrollarla. En efecto, pensamos que la relación educación-burocracia reviste gran interés no solo desde el punto de vista sociológico, sino también desde el punto de vista eminentemente educativo además del jurídico-político y por consiguiente en tanto que socióloga, licenciada en ciencias de la educación y abogado, creemos que este tema sintetiza nuestras inquietudes.

El robustecimiento de la burocracia, constatable en el diario acontecer nos induce a tratar de inquirir en forma más profunda las razones estructurales que posibilitan el fenómeno y la dinámica interna que determina su reproducción.

Obviamente, que todo esto enmarcado dentro de la realidad socio-política que atraviesa un país como el nuestro ubicado en las es •  
estructuras del capitalismo dependiente,

Inicialmente partimos de un análisis, más o menos sistemático de obras relativas al tema, de la aceptación de unos principios filosóficos y metodológicos y de la captación de algunas características empíricas del objeto,

## OBJETO DE LA INVESTIGACION.

De entrada, el objeto de esta investigación puede ser sintetizado en la forma que lo insinúa el título de la misma: "Burocracia estatal colombiana y su relación con el aparato escolar" tratándose en este caso de una investigación teórico-concreta.

Podemos afirmar, en términos muy generales, que se persigue el estudio concreto de los mecanismos utilizados por el Estado para integrar y reproducir el cúmulo de los agentes que conforman lo que se denomina "la burocracia estatal"<sup>11</sup>, es decir, que se trata de mirar un sector particular del Estado que está determinado necesariamente por el contexto total de la formación social con sus aspectos económicos, jurídico-políticos e ideológicos.

Se enfatizará el análisis del aparato educativo como mecanismo que, real o presuntamente, juega un papel de gran proyección en la formación y reproducción de la burocracia estatal.

Consecuencialmente, el análisis no se realizará a partir de la burocracia como tal, sino de la índole y características específicas de esta formación social, como parte integrante de ese todo orgánico llamado capitalismo monopolista con sus sectores metropolitanos o imperialistas y dependientes o periféricos,

### III. PROPOSITOS y OBJETIVOS.

El conocimiento particular que pretendemos producir puede resumirse así: develar la función cumplida por la Escuela en relación con la integración de los agentes encargados de poner en movimiento la administración pública; realizar una aproximación acerca del papel político y social atribuido por el Estado colombiano a su burocracia como sosten de las llamadas instituciones democráticas y mostrar su relación con el "clientelismo"; analizar, además, desde el punto de vista teórico, la incidencia del modelo de desarrollo económico y de los factores ideológico-políticos en el intento de la modernización del Estado con la adopción de la Reforma Administrativa de 1968, a la par que en la diferenciación de los empleados estatales en de "libre nombramiento y remoción" y de carrera. Pretendemos, igualmente, detectar los posibles estratos en que se divide la burocracia y captar la especificidad de las funciones atribuidas a la burocracia frente a las masas "iletradas".

## PERIODIZACION.

Para hacer viable nuestra investigación, miramos el objeto en una dimensión cronológica, limitada a un lapso de tiempo determinado (Frente Nacional hasta hoy) , teniendo en cuenta que éste, a su vez, es subdividido en otros, a saber; -desde el plebiscito de 1957 hasta la Reforma Administrativa de 1968; de ésta hasta el desmonte del Frente Nacional y de éste último hasta hoy, para producir un conocimiento particular específico.

Es de anotar, que ese período general es mirado en contraposición al inmediatamente anterior (década del 50) para poder captar sus diferencias y especificarlo mejor como periodo a ser investigado.

La década del 50 podemos caracterizarla, muy suscintamente, como la época en la cual tomó vuelo la política de sustitución de importaciones iniciada desde los años treinta.

Esto como consecuencia de la imposibilidad de que los centros imperialistas siguieran supliendo las necesidades de bienes de consumo de los países periféricos a causa de las guerras mundiales, de la crisis del capitalismo y de otros fenómenos económicos.

En esta década, además, Colombia fue escenario de la continuación de la "violencia" que unida a otras causas, introdujo grandes modificaciones en el esquema socio-económico sobre todo por las migraciones

campesinas y el robustecimiento del latifundio. Fue igualmente, y en estrecha relación con lo anterior, el periodo en el cual prácticamente se pasó de la hegemonía liberal iniciada en los años treinta a una nueva hegemonía conservadora.

El período general pero concreto, objeto de nuestro estudio (Frente Nacional hasta hoy) es susceptible, como lo dejamos sentado, de ser desglosado en los siguientes estadios:

Desde el plebiscito de 1957 hasta la Reforma Administrativa de 1968,

Las notas más sobresalientes, a nuestro modo de ver, radican en la consolidación del bloque en el poder a través de los partidos tradicionales y la persecución implacable a los grupos y sectores que, en alguna forma, se oponían a esa política del Frente Nacional.

Además, trató de implementarse un modelo de desarrollo, inspirado en la Operación Colombia y en los intereses imperialistas vaciados especialmente en la Carta de Punta del Este.

Desde 1968 hasta el "desmonte" del Frente Nacional (1974). Aquí reviste importancia especial la pretensión de orientar al Estado hacia una organización tecnocrática en contraste con la falta de

profesionalización típica de la organización burocrática anterior y esto con base en un nuevo modelo de desarrollo que se apoyaba en la Reforma Agraria y en el desarrollo industrial capitalista dependiente. Obviamente que ese intento de racionalización» contenido en la Reforma Administrativa, contó con la oposición de importantes sectores y fracciones de clase que lo consideraban como un atentado contra sus intereses.

Dentro del mismo período hubo, en la práctica, un cambio de modelo de desarrollo que realmente retomó los lineamientos de la Operación Colombia con las Cuatro Estrategias y se enrutó hacia políticas abiertamente neo-liberales con el gobierno del Sr. López Miche1 sen.

Desde el "desmonte" del Frente Nacional hasta hoy.

Sus características más importantes pueden resumirse así;

Mayor énfasis en la llamada seguridad nacional y defensa de las instituciones "democráticas" por medio del "Estatuto de Seguridad",

Continuación de una economía neo-liberal a través de la libertad de importaciones, y Profundización de las tendencias clientelistas, ya presentes en los períodos anteriores.

## V. MARCO HISTORICO <sup>7</sup>

Para el desarrollo de la investigación encontramos conveniente explicar algunos aspectos generales que repercuten directamente en el tratamiento conceptual y practico que damos al objeto de estudio.

De igual modo, realizamos un análisis teórico más detallado de la formación social colombiana en el período que sirve de marca cronológica a nuestro estudio.

En concordancia con lo anterior desarrollamos los siguientes tópicos:

### Aspectos Generales.

- A, Formación y desenvolvimiento del estado capitalista.
- B. Función de la Escuela en un Estado capitalista dependiente.
- C, Las clases sociales en América Latina.
- D. Conceptualización acerca de la burocracia.

### Aspectos Específicos,

- A. Formación social colombiana desde el Frente Nacional hasta hoy.
- B. Papel de la escuela en la formación de la burocracia estatal colombiana y proyección sobre la Carrera Administrativa.

### ASPECTOS GENERALES.

- A, Formación y desenvolvimiento del estado capitalista.

El estado capitalista ha venido conformándose desde el feudalismo

caracterizado por Maurice Dobb como un "sistema bajo el cual el sistema económico y la autoridad estaban asociados con la tenencia de la tierra y en el que el productor directo (que a su vez era poseedor de algún terreno) tenía la obligación, basada en la ley o en el derecho consuetudinario, de dedicar cierta parte de su trabajo o de su producto en beneficio del señor feudal" (1).

En ese modo de producción feudal hubo luchas permanentes, sobre todo, en los siglos de su decadencia, originadas en los conflictos y contradicciones internas tales como las luchas revueltas campesinas. Realmente, iniciando en el siglo XII y apreciándose más claramente en los siglos XIII y XIV empezamos a descubrir la decadencia creciente del sistema feudal, fundamentalmente en el hecho de que los dos grandes poderes, el papado y el imperio, se debilitan, surgen los estados nacionales y pierde fuerza el poderío de los señores feudales a la vez que adquiere más y más importancia la nueva clase social de los burgueses a raíz del desarrollo del comercio y del crecimiento de las ciudades.

A pesar de que los cambios antes citados fueron de gran envergadura, la base económica del sistema no experimentó cambios radicales sino que, por el contrario, la servidumbre se vio acentuada y la situación de los campesinos empeoró. Esto motivó, pues, una serie de movimientos sociales que se manifestaron, ante todo, desde el punto de vista religioso como del político.

Por otra parte, de las familias de los pequeños productores agrícolas y artesanos surgieron hombres que acumularon capital a partir de modestos comienzos y lucharon por su independencia, por el dominio de las grandes compañías y también por el gobierno de las ciudades. Dichos hombres, empezaron a contratar trabajo asalariado en tanto que, desposeídos de todo rango en la sociedad feudal, no podían disponer de trabajo servil, y, precisamente por ello, tuvieron que apoyarse en el trabajo "libre".

Los dos fenómenos anteriores fueron ayudados y ayudaron, a su vez, a la ampliación del comercio y de la producción para el mercado.

Como podemos apreciar, se produjo una clara tendencia hacia un proceso de diferenciación social orientado, de una parte, a la formación de campesinos ricos y, de otra, a una clase de braceros pobres o sin tierra encontrándose así, en ciernes, el nacimiento de las relaciones burguesas de producción. Pero este proceso de desintegración feudal y la diferenciación social que allí se insinuaba fue demasiado lento y por esto puede sostenerse que el nuevo modo de producción (capitalista) no nació totalmente desarrollado del anterior, sino que sólo pudo desarrollarse cuando la decadencia del antiguo (feudal) había alcanzado una etapa bastante avanzada.

Es necesario contar con que la transición del feudalismo al capitalismo no revistió uniformidad en todos los países de Europa y como

dice Dobb "La clave de estos contrastes debe buscarse, a mi modo de ver, en el grado de desintegración que hubiera alcanzado el feudalismo y el modo de producción en pequeña escala antes de que surgiera cualquier forma de producción capitalista" (2).

Respecto a la caracterización del periodo que venimos comentando, encontramos posiciones disímiles en tanto que algunos hablan de un capitalismo comercial para referirse al capitalismo anterior a la llamada naciente revolución industrial y el desarrollo de la manufactura, mientras que otros se refieren a la misma etapa como un sistema de producción y de relaciones sociales de producción distinto y en cierto sentido intermedio (que sucedió al feudalismo pero previo a la entronización del capitalismo propiamente dicho).

Enfocando los aspectos políticos del mismo período observamos que quienes en realidad tenían un papel dirigente en estos siglos pertenecían a la aristocracia feudal que se iba debilitando; fue esta la época del ascenso del absolutismo político diferente de la organización política anterior más "libre" y descentralizada en la medida en que había permitido una autonomía considerable a cada señor dentro de sus respectivos feudos o dominios.

Así pues, el Estado moderno (capitalista) surge de las condiciones generadas a partir del modo de producción feudal y ya los teóricos de la época, como Maquivelo, se encargan de conceptualizarlo como

una realidad totalmente distinta de la precedente. Dicha nueva realidad empezó a concretarse en el norte de Italia pero sólo consiguió desarrollarse plenamente en los imperios español y portugués. Al respecto, a pesar de que hay grandes diferencias en la situación específica de cada uno de los países europeos, es posible develar algunas de las notas generales que en relación con este tópico (formación y consolidación del estado moderno) surgieron, sobre todo, a partir del siglo XVI. Dado que entre la monarquía y las ciudades se presenta coincidencia de intereses se fortalece precisamente su alianza en tanto que a ambas conviene un Estado centralizado que posibilite el comercio y permita las comunicaciones en un territorio extenso. Además, se llega a la abolición o a severas restricciones de los antiguos derechos de soberanía de los señores feudales y lo propio acontece con los tributos al tráfico y a los derechos de justicia mayor, acuñación de moneda y mantenimiento de ejércitos propios. Se capta, asimismo, un cambio radical en las posiciones detentadas por la nobleza en la medida en que muchos de sus miembros obtienen importantes puestos junto con elementos de la burguesía pero ya como representantes del rey y no por su procedencia aristocrática feudal, y, con ello asistimos a la transformación de la nobleza en palaciega con funciones eminentemente decorativas ajenas, en gran medida, a su viejo papel político (este fenómeno lo alcanzamos a apreciar en toda su extensión en la corte francesa de Luis XIV).

Los nuevos papeles asumidos por la nobleza y también por la burgue-

sía como servidores directamente del Estado (ya que para entonces Estado y monarca se identifican) revela el nacimiento de una función encaminada a servir de sostén del Estado como tal. Dicha función en la medida en que no dimanaba de los viejos privilegios feudales ni de la consideración de la burguesía en tanto que tal, sino de una necesidad inmanente al nuevo orden político para poder conservarse y desenvolverse, manifiesta directamente que el funcionamiento del Estado moderno, por sus especiales características, exige de la presencia de un cuerpo burocrático que tiene como tarea esencial servir de mecanismo operativo de tal realidad estatal.

En resumen, desde el punto de vista de la organización política se pasó a otra realidad centralizada e impersonal que se autoconsideró como la única titular de todo el poderío económico, militar, jurídico-político, etc, y ella fue el Estado moderno o capitalista.

Hubo, además, un proceso social de concentración de la propiedad de los activos existentes que generó la progresiva polarización de la sociedad en las dos clases modernas: la burguesía y el proletariado.

La creciente complejidad en el mundo económico-social hizo incrementar los papeles del Estado y a pesar de que teóricamente se le consideró como un período liberal o competitivo, el hecho es que el incremento de sus funciones exigió necesariamente el robustecimiento del

grupo que desde la aparición del Estado moderno o capitalista se había encargado fundamentalmente del manejo de la cosa pública, grupo ya caracterizado como constitutivo de la burocracia.

Debe anotarse que desde finales del siglo pasado el capitalismo ha venido desarrollándose en su etapa monopólica (surgida como necesidad al interior del mismo periodo competitivo) y así las áreas atrasadas del mundo donde el capitalismo está incipientemente desarrollado han sido objeto de inversiones de capital, sobre todo, en productos primarios que satisfacen las necesidades de la industria de las metrópolis avanzadas, es decir, que los países industrializados tienen economías satélites o periféricas que les están orgánicamente unidas.

En este período vemos un incremento del papel del Estado en la economía lo cual no implica que el Estado no haya sido siempre importante en las etapas anteriores del capitalismo sobre todo desde el Mercantilismo (según Smith) o etapa de la acumulación primitiva (en términos de Marx).

Suele decirse que lo que se ha incrementado en forma considerable y no conocida en las etapas anteriores del capitalismo ha sido el gasto estatal. Sin embargo, el estado no puede presentarse y de hecho no se presenta como algo neutral colocado por encima de la sociedad y de los intereses de clase, como instrumento de la sociedad entendida

como un todo y esto, precisamente, carece de sentido en una sociedad caracterizada por la concentración del poder económico ya que los grupos que concentran dicho poder tienen un interés común en el mantenimiento de cierta estabilidad como requisito indispensable para preservar la superioridad del sistema, superioridad que es buscada, además, a través de la política de los gobiernos, que no pueden ser entendidas como políticas en abstracto separadas de los particulares intereses sociales que actúan sobre ellas y a cuyos fines sirven.

Por otra parte, y en relación con el papel de la burocracia dentro del Estado moderno, es conveniente introducir una diversificación a nivel de los países imperialistas y de los dependientes. En efecto, en los primeros es claramente observable que para poder legitimar el papel burocrático se exige la posesión de títulos académicos, pero dichos títulos no sólo cumplen la función ideológica de legitimación sino que además son portadores de una función técnica, es decir, que son indicadores de un mínimo de conocimientos instrumentales para el desempeño de las respectivas funciones. Por el contrario, en los segundos, el papel legitimador del título es más grande en tanto que no se requiere de mucha capacitación técnica para el desempeño de los cargos burocráticos, En resumen, este Estado capitalista desde sus orígenes y pasando por el período liberal o competitivo hasta desembocar en la organización monopolista actual, ha estado siempre encaminado a desarrollar un cúmulo de funciones que sintéticamente pueden englobarse como ideológicas, represivas y económicas.

Las funciones así caracterizadas exigen la presencia de personal encargado de agenciarlas, personal integrante de lo que hemos venido denominando burocracia.

Del análisis de tales funciones puede concluirse que: el poder está necesariamente caracterizado por una ideología de clase, ideología de las clases dominantes inculcada por los aparatos de Estado y que es de suma importancia en lo tocante a la constitución y reproducción de la división social del trabajo, de las clases sociales y de la dominación de clase,

B. Función de la Escuela en un Estado Capitalista Dependiente.

Dentro del marco de la dependencia vemos cómo la inversión extranjera directa en el sector industrial incrementa el predominio de la empresa de carácter monopólico, hecho que robustece la tradicional superexplotación de la fuerza de trabajo y exige la racionalización de las funciones complementarias de la producción tanto públicas como privadas lo cual genera condiciones sociales y políticas muy específicas en los aparatos educativos a nivel de los países dependientes. Sin embargo, no puede desconocerse que el Estado presenta un grado relativo de autonomía en la medida en que su estructura específica traduce particularmente las características de la formación en que el sistema se haya inmerso "la evolución de la Escuela depende no solamente de la fuerza y de la exigencia de las presiones externas sino también de la

Coherencia de sus estructuras, es decir, tanto de la fuerza de resistencia que puede oponer al acontecimiento, cuanto de su poder de seleccionar y de reinterpretar los azares y las influencias conforme a una lógica en la que los principios generales están dados desde el momento en que la función de transmisión cultural es tomada a su cargo por una institución específica. Así, la historia de un sistema relativamente autónomo se presenta como la historia de las sistematizaciones de las presiones que los constriñen y de las innovaciones conforme a las normas que lo definen en tanto que sistema" (3).

Tales aparatos educativos a nivel de casi toda América Latina se ven, pues, abocados a reformas modernizantes preordenadas a adecuar su producto a las nuevas exigencias de la modernización del capitalismo dependiente, a la vez que deben mostrar cierta apertura hacia la demanda de grupos que presionan por su incorporación al aparato educativo como mecanismo de promoción social y esto genera necesariamente una serie de contradicciones.

Esta creciente presión social sobre la escuela se debe, fundamentalmente, a que en estos países se observa una clara tendencia hacia la ubicación de parte muy considerable de la población en las áreas urbanas como consecuencia de la emigración campesina originada por la implantación de la empresa capitalista en el campo, del despojo de las tierras de los campesinos por parte de los terratenientes, o también en la búsqueda de facilidades de trabajo, educación, vivien-

da, etc. Lo anterior sin menoscabo de la consideración de que esta presión sobre la escuela encuentra otra razón de ser muy considerable en el acelerado crecimiento demográfico.

En consecuencia, se aprecia un incremento en la oferta de individuos capacitados que no encuentran cabida en el trabajo productivo (dado el escaso desarrollo industrial) y que, por ende, deben pasar a engrosar o bien las filas de la mano de obra de reserva o bien la burocracia sobre todo estatal para generar la ilusión de que se da pleno empleo a los recursos humanos. Sin embargo, dado que de hecho resulta imposible la absorción de toda la masa de población en edad de trabajar, sobre todo de aquella que ha pasado por la escuela a nivel del proletariado y del campesinado, la escuela empieza a verse como una institución que no está en condiciones de proporcionar la verdadera solución. Lo propio acontece con la pequeña burguesía amenazada por la acentuación del carácter monopólico del capitalismo dependiente que hace que vastos sectores de las capas medias vayan haciendo a un lado la esperanza de lograr una promoción a través del aparato escolar. El proceso productivo se encarga pues de dar aplicación a nuevos conocimientos no solo científicos sino también técnicos desarrollados en el centro imperialista (EEUU) y esto hace surgir otro conflicto al interior mismo del aparato escolar en tanto que esta nueva orientación choca abiertamente con la tradicional visión humanista de la Escuela que seguía los lineamientos europeos.

El análisis anterior, en apariencia, nos muestra a la escuela de

estos países periféricos como dotada de cierta especificidad que le es propia, pero es conveniente tener en cuenta que por tratarse de países capitalistas dependientes, su escuela, en gran medida, participa de ciertas notas comunes que caracterizan al aparato educativo a nivel general dentro de los marcos del capitalismo.

De otra parte, es indispensable reparar en que los teóricos del capitalismo no solo a nivel de los países imperialistas sino de los dependientes, disponen de un especial aparato conceptual acerca de la escuela y precisamente tal concepción burguesa plantea el sofisma de la unidad y continuidad de dicha institución; tales características sólo existen para aquellos que han alcanzado la superación de todo el ciclo escolar (una fracción determinada de la población originaria fundamentalmente de la burguesía y de las capas intelectuales de la pequeña burguesía). En contraposición a la gran mayoría que, o bien por razones económicas, sociales, culturales, etc, no tiene acceso al aparato escolar, o bien tiene que abandonar sus estudios durante el proceso de la primaria, para quienes no existe realmente una escuela sino escuelas distintas sin ninguna relación entre sí, no se dan grados y por consiguiente no se presenta ningún tipo de continuidad, sólo existen discontinuidades radicales.

En la práctica, para estos dos grupos existen escuelas distintas, incomunicadas, con profesorado, objetivos, contenidos de enseñan-

za, etc, radicalmente opuestos y antagónicos.

Estas dos "opciones" constituyen por las relaciones que las definen el aparato escolar capitalista que contribuye, en lo que le concierne, a la reproducción de las relaciones sociales de producción capitalistas y a la división de la sociedad en clases en favor de la clase dominante.

Cabe señalar que la escolarización no conduce por sí sola a los puentes de la división social del trabajo, sino que se combina con los imperativos del mercado capitalista del trabajo, constituyendo dos aspectos inseparables de un mismo mecanismo. En estos términos, el aparato escolar desempeña una doble función, así:

De un lado, asegura la distribución material y la repartición de los individuos en los dos polos de la sociedad.

/

De otro lado, cumple una función político-ideológica de inculcación de la ideología burguesa.

Por lo anterior podemos inferir que la institución escolar, no produce una diferencia específica sino que se limita a reproducir o bien a perpetuar desigualdades sociales existentes.

i

C. Las Clases Sociales en América Latina:

El capitalismo no solamente constituye una forma particular de relaciones materiales de producción sino también de relaciones sociales que están perfectamente ubicadas y que además tienen un tiempo determinado en la historia.

Dada la existencia de los medios de producción y de las relaciones de producción, para nuestros efectos, es de suma importancia el análisis de las últimas referidas a las relaciones de propiedad que se establecen sobre los primeros, las cuales están dotadas de distinción a través de la historia. De su esencia dependen las clases sociales cuya existencia, en la etapa que analizamos, está ligada al capitalismo como factor determinante de proletariado y burguesía.

La etapa actual del capitalismo, el monopolismo, genera la dependencia y por ello se puede aseverar que el análisis de las clases en las sociedades dependientes, está íntimamente ligado con la problemática del capitalismo monopolista o financiero.

La articulación de tales clases encuentra su fundamento en la manera específica como se presenta la dependencia a través de su vinculación con el exterior, es decir, que es indispensable tener como punto de partida sus diferencias estructurales.

Lo anterior implica, ni más ni menos, la presencia de diferencias

reales que dimanar de la concatenación diferente de las clases, clases que no son susceptibles de ser entendidas sin un real conocimiento de la articulación de las economías locales con la economía internacional (esto ejemplificaría la situación denominada por algunos teóricos latinoamericanos como dependencia estructural de los países periféricos o dependientes).

"Es decir, de una dependencia que es económica, tecnológica, cultural, política y aún militar a la vez, que influye grandemente en la fisonomía de toda la estructura socioeconómica y que, en particular, condiciona muchos de los rasgos del sistema y del proceso de desarrollo". En otros términos, "la dependencia estructural revela, en detalle, la forma por la cual el imperialismo se inserta y se difunde en el interior de la sociedad subordinada; o como se da la interiorización de las relaciones imperialistas por la sociedad dependiente" (4).

En las conceptualizaciones sobre las clases sociales (en América Latina), se ha dado especial importancia a la noción de oligarquía. Esa oligarquía ha sido entendida como realidad social cuya aparición es necesario buscar desde la época de la dominación ibérica. Tal concepto se encuentra referido al pacto entre el sector moderno exportador más desarrollado y el más atrasado y precisamente el análisis histórico, se encarga de revelar que la llamada independencia fue encabezada por las fracciones de las

clases estrechamente vinculadas a los intereses más dinámicos del capitalismo, o sea, el grupo agroexportador y comercial que se había venido consolidando y reproduciendo con cierta celeridad a partir de la mayor libertad comercial permitida en estos territorios coloniales a raíz de la entronización en España de la casa gobernante de los Borbones y no el grupo latifundista.

Lo anterior nos autoriza a decir que la burguesía industrial se fue formando al interior de una alianza de intereses con los sectores rurales tradicionales que se apoyan en la posesión de la tierra para la dominación directa tanto económica como política sobre los grupos campesinos. Estos grupos (campesinos) si bien desde el punto de vista económico solo han tenido una importancia muy relativa en tanto que han estado alejados de una verdadera economía monetaria que les imposibilita en gran medida ser motores del mercado interno (como consumidores), mirados desde el punto de vista político sí han sido decisivos, porque no solo han asegurado la propiedad y una permanente oferta de mano de obra sino que además han deparado el personal necesario para la marcha del aparato militar en sus estratos inferiores, El hecho de que de los grupos campesinos se haya sacado el personal militar en sus estratos inferiores empieza a revelarnos que tales aparatos (represivos fundamentalmente) y partes básicas dentro de la burocracia estatal, son provistos con un claro criterio asentado en la diferenciación de clases. Vemos pues, en for

ma incipiente por el momento, que la burocracia estatal a este nivel por lo menos (militar) reserva los cargos inferiores al campesinado mientras que los cargos superiores son provistos con base en otras clases o en otros grupos sociales.

La burguesía industrial se va estructurando inicialmente dentro del sistema agroexportador, como lo anotábamos, y sus diferencias que de hecho se presentaron y siguen presentándose proporcionan al mercado extranjero la causa principal para dar un tratamiento diferencial a estos dos sectores; así por ejemplo los terratenientes nunca se han comprometido en plantear el problema de la transformación de la propiedad como requisito indispensable para su proyección sino que esto ha sido presentado por los grupos industriales que, en lo fundamental, se han hecho eco de la política norteamericana que planeó y propició las tesis de la Reforma Agraria con miras, sobre todo, a prevenir nuevas rupturas sociales del tipo de las agenciadas por la Revolución Cubana.

De tal manera que hemos introducido la noción de oligarquía como expresión social del imperialismo en una situación social determinada, o sea que éste ejerce una influencia decisiva en la estructura social y particularmente en las relaciones de clase sobre todo con respecto a la burguesía y a la oligarquía con quienes maj<sup>a</sup>cha en estrecha alianza, pero ello no es óbice para que, en reiteradas oportunidades, tengan frecuentes contradicciones. Ese tipo

de contradicciones nos introduce directamente en la noción de burguesías locales definidas en términos de relaciones de producción contradictorias en forma no antagónica, con el capital extranjero y con cierto proceso de acumulación propia lo que hace que esté conflictivamente opuesta a los intereses del imperialismo.

Según esto, es posible que fracciones de la burguesía tomen una posición contraria al imperialismo y ello posibilita (en opinión de algunos teóricos) alianzas de clase con sectores o clases interesados abiertamente en llevar hasta sus últimas consecuencias una perspectiva revolucionaria. Sin embargo y en esa perspectiva no puede descuidarse el hecho de que tales sectores de la burguesía local tendrían sus propios intereses, es decir, que se apartarían en la idea de que algo van a ganar.

Esta situación surgida como consecuencia necesaria de la dependencia estructural, como se ve, es portadora de tensiones y contradicciones sociales entre grupos componentes de la propia clase dominante por lo cual ésta aparece siempre ambigua, desposeída de una verdadera caracterización ideológica, incapaz de formular proyectos propios más allá del nivel coyuntural! lo que la lleva a estar siempre dispuesta en su conjunto a someterse al liderazgo político, económico, militar e intelectual de los gobernantes del país imperialista. Para sintetizar esta situación: "La

verdad es que los grupos sociales que componen la clase dominante (a lo largo de toda la historia latinoamericana) estuvieron siempre vinculados a los mercados y centros de decisión externos. Muchas veces, la composición y recomposición de sus relaciones internas como partes de la clase dominante nativa, están correlacionados con las fluctuaciones de la tasa del dólar; así como lo estuvieron en el pasado con la tasa de la libra esterlina. Así fue (y así es) con los grupos económicos creados en torno a la producción y comercialización del salitre, guano, petróleo, fierro, estaño, cacao, caucho, café, carne, lana, trigo, etc. Actualmente, así es también con los grupos económicos formados en torno de la producción y comercialización de manufacturas"(5).

En contraposición con la oligarquía se encuentran las clases populares entendiendo por tales al pueblo como conjunto de clases que son antagónicas con relación a las clases o fracciones de clase dominantes y, que sin incluir a la clase obrera, no son antagónicas entre sí. 0 expresado en otra forma, sería las posiciones estructurales que siendo antagónicas a la oligarquía, no pertenecen a la clase obrera.

De otra parte, la realidad social latinoamericana se encarga de mostrarnos la existencia de otros agentes que no están ligados directamente al proceso productivo y que constituyen la pequeña burguesía.

Dada la posición estructural de la pequeña burguesía entendida no solo en forma tradicional (pequeños propietarios, pequeños comerciantes y pequeños artesanos) sino también como la formada a partir de la expansión del capitalismo monopolista (nueva pequeña burguesía en términos de Nicos Poulantzas), con intereses que no se identifican con los de las clases directamente antagónicas en un modo de producción capitalista, es decir, proletariado y burguesía y que por consiguiente no se define por la bipolaridad estructural, sus agentes tienen una ubicación muy importante para esta investigación básicamente porque de ella se reclutan, en lo fundamental, los servidores del Estado, es decir la burocracia,

En efecto, los pequeños comerciantes, artesanos y propietarios en la medida en que aunque lentamente avanza el proceso de industrialización, en que se va incrementando la empresa capitalista en el campo y el comercio va quedando en manos de grupos monopólicos, todo ello dominado y formando una unidad orgánica con el capital imperialista (aunque con pequeños conflictos), se van viendo abocados a mirar al Estado como su única posibilidad de acceder a un cargo remunerado que les permita entrar en la economía de mercado y satisfacer siquiera en mínima parte las crecientes necesidades que el sistema les crea.

Si reparamos el problema desde el punto de vista de la nueva pequeña burguesía ella por definición, como ya lo anotamos, es pro-

ducto del desarrollo del capitalismo monopolista que requiere de muchos agentes en el sector llamado servicios. La ubicación en el sector servicios de gran cantidad de personal que no encuentra colocación en el trabajo productivo, está robustecida al nivel de los países dependientes conformando la mano de obra excedente que se incrusta en el aparato administrativo. Esta tendencia en los países periféricos se explica, como lo hemos dicho, en la permanencia del latifundio que se va tecnificando liberando de paso mano de obra, destruyendo la pequeña propiedad de la tierra como respuesta a su baja productividad y por consiguiente a su poca posibilidad de competir dentro de una economía de mercado, además del exiguo desarrollo de la industria. De otra parte, la burocracia se ve incrementada porque el escaso desarrollo tecnológico es más palpable a nivel de las esferas estatales y por consiguiente sus actividades son intensivas en el uso de gran cantidad de personal aún para las labores más rudimentarias o mecánicas.

Un análisis de las clases sociales en América Latina quedaría incompleto si no se mira, así sea tangencialmente, las repercusiones que ha tenido el proceso de urbanización y las migraciones campesinas, además de la llamada explosión demográfica. Ese proceso de urbanización, consecuencia clara de la tendencia del capitalismo a desarrollar fuertes contradicciones entre el campo y la ciudad creando dos formas de vida opuestas, tiene especial importancia en este estudio dado que el despoblamiento acelerado del campo

y la correlativa concentración demográfica en los centros urbanos, todo ello acompañado de un escaso desarrollo industrial hace que, en alguna medida, muy buena parte de la población en condiciones de trabajar pero que no encuentra ubicación a nivel de la industria se convierta en una presión constante sobre el Estado en demanda de empleo, motivo por el cual éste debe absorberla en gran proporción en las esferas de la burocracia no sólo para "evitarse problemas" sino también para aparentar que se utilizan racionalmente los "recursos humanos".

"Es, ciertamente, de máxima importancia la aplicación de la austeridad. Pero ésta no siempre es posible, porque para evitar en muchos sectores el crecimiento del empleo, se mantiene el exceso burocrático y no sólo esto, sino que se incrementan las nóminas en las esferas del gobierno, a fin de satisfacer presiones e intrigas políticas con lo cual, como es obvio, se crea una abierta y creciente descompensación entre los gastos y la inversión, tocándole a ésta la peor parte, por razones que no exigen análisis muy profundos para comprenderse" (6).

Las migraciones campesinas, asociadas en buena proporción al "desarrollo industrial" unido a la gradual implantación de la empresa capitalista en el campo y a los procesos violentos de descomposición del campesinado, robustece de paso a la burguesía rural que monopoliza la producción y exportación de los rubros agrícolas

que satisfacen las necesidades no solamente del mercado interno sino que también se orienta hacia el externo a través de la exportación como sucede por ejemplo con el café en Brasil y Colombia, los productos pecuarios y cereales en Argentina, etc. Robustece, además, a los grandes latifundistas en la medida en que, por múltiples causas, los pequeños y medianos propietarios que se desplazan hacia las ciudades se ven precisados a vender por precios irrisorios sus predios (caso de Colombia en la época de la violencia). Es preciso tener en cuenta que la tendencia del latifundio es hacia su conversión en empresa capitalista agrícola y consecuencia]\_mente hacia la proletarizaron del campesino, Sin embargo, dicha tendencia aún no es muy acelerada y esto hace persistir las formas precapitalistas en el campo con el trabajo de aparceros, terrazqueros, etc, es decir? que allí la problemática se hace más compleja a raíz de la introducción de las formas de explotación propias del modo de producción capitalista que chocan abiertamente con las condiciones persistentes de modos de producción anteriores,

Esta situación es similar a la descrita por Marx cuando sostiene: "en todos los demás campos, nuestro país, como el resto del occidente de la Europa continental, no sólo padece los males que entraña el desarrollo de la producción capitalista, sino también los que supone su falta de desarrollo, Junto a las miserias modernas, nos agobia toda una serie de miserias heredadas, fruto

de la supervivencia de tipos de producción antiquísimos y ya caducos, con todo su séquito de relaciones políticas y sociales anacrónicas. No sólo nos atormentan los vivos, sino también los muertos. Le mort saisit le vif" (7).

Pero a nivel del campo es indispensable, además, tener en cuenta la presencia de los campesinos sin tierra que no sólo han emigrado hacia los centros urbanos sino que han participado en la recuperación de tierras (eufemísticamente denominada por los terratenientes como "invasiones") en especial bajo la consigna de "la tierra pa'l que la trabaja".

En cuanto al crecimiento acelerado de la población en los países dependientes, y más concretamente en América Latina, se ha convertido en un verdadero problema para el capitalismo en su conjunto y por ello precisamente los países imperialistas han propiciado políticas de control natal que han sido acogidas por los gobiernos y clases dominantes.

El patrocinio a tal tipo de políticas por los países imperialistas se fundamenta en la necesidad de éstos de frenar la expansión de poblaciones privadas de los recursos básicos para subsistir por su tendencia a convertirse en agentes que se enfrenten al régimen político imperante. Esta razón es válida también para los gobiernos y clases dominantes criollos que ven amenazados

sus privilegios en tanto que estos países carecen de los recursos indispensables para lograr el desarrollo y satisfacer las necesidades educativas, sanitarias, etc.

D. Conceptualización acerca de la Burocracia,

Con respecto al análisis de la burocracia, dos enfoques disímiles y antagónicos se han esbozado en forma más precisa.

El primero de ellos es el de Max Weber quien tuvo una contribución grande en el esclarecimiento de las relaciones entre la burocracia y el sistema capitalista y la democracia política. Esta concepción se formuló en forma explícita con el objetivo de combatir la lucha de clases e insiste más particularmente sobre su relación con la forma política del Estado moderno, o sea, el Estado capitalista a pesar de que sitúa el fenómeno burocrático en los diferentes sectores de una formación capitalista.

Dicha corriente iniciada por Weber ha sido retomada por otros pensadores en especial dentro del funcionalismo y de la teoría de sistemas. En términos generales se puede presentar así; Como un sistema de gestión y en este sentido se comprende por tal un sistema objetivo de administración y gestión que puede entenderse bajo una doble perspectiva;

1. Como un sistema de gestión y administración altamente racionalizada y de máxima eficiencia técnica caracterizada

por la organización jerárquico-autoritaria, asignación de funciones en virtud de una capacidad objetivamente demostrada, la rigurosa delimitación de competencias entre las distintas ramas que lo integran, la estructuración con arreglo a normas y a reglas técnicas objetivas e impersonales, el procedimiento en la tramitación y resolución de los asuntos, etc. Tal es, a grosso modo, la manera de concebirla de Max Weber.

2. Como un sistema de racionalidad y disfuncionalidad aparentes y de arbitrariedad y funcionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia, y caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad, por la sustitución de lo concreto vital a abstracciones desvitalizadas, por pedantería (es decir, por el detallismo), por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad o del precedente, por la "incapacidad adiestrada" (Veblen) o, en fin, por ser un "sistema de organización" incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno.

De la confrontación de las dos nociones anteriores se llega a la conclusión, con Merton, de que;

a. Una burocracia eficaz exige seguridad en las reaccio-

nes y una estricta observancia de las reglas.

- b. Esta observancia de las reglas llega a hacerlas absolutas; ya no se consideran relativas a un conjunto de propósitos.
- c. Esto impide la rápida adaptación en circunstancias especiales no claramente previstas por quienes redactan las reglas generales,
- d. Así, los mismos elementos que conducen a la eficacia general producen la ineficacia en casos específicos.

En un segundo sentido; La burocracia como cuerpo o conjunto institucional entendiendo por tal a un cuerpo o conjunto de personas jerárquicamente organizadas. A su-vez, en este sentido es posible encontrar por lo menos dos variantes;

- 1, Entendido como puro instrumento de gestión y administración rigurosamente subordinado a las instituciones en que se condensa el poder de decisión política, o como eslabón intermedio entre los gobernantes y los gobernados en rigurosa dependencia de los primeros a los que está vinculado por la relación jurídica de subordinación y por la relación ética de lealtad.

Serían notas esenciales de la burocracia así entendida,  
las siguientes:

- a. Carecer de propiedad sobre el objeto, los medios y el producto de la gestión, de manera que hay una separación entre función y propiedad.
- b. No ser elegidos por los administradores sino nombrados por la autoridad superior.
- c. Estar dotados de un específico saber (mostrado en el caso típico ideal a través de pruebas objetivas como exámenes, concursos, etc.) y de un status jurídico y/o social.
- d. Tener como profesión única o principal el servicio a la organización burocrática,
- e. Actuar leal y metódicamente sine ira et studio y sometiendo rigurosamente su actividad a las formas y contenidos de unas normas o unos precedentes aunque ello contradiga sus propios criterios y convicciones.

En ciertos contextos se entiende como un sistema político no solo administrativo sino también dirigido por funciona

rios de cuyas capas superiores se reclutan preponderantemente o en los casos límites totalmente los miembros de las clases políticas, de modo que la burocracia viene a acumular los poderes de decisión política y los de ejecución administrativa, sea formal, sea fácticamente.

Pensamos que este enfoque es consecuencia clara de un análisis de la burocracia dentro del contexto cronológico del siglo XIX mirada en forma estática y por consiguiente conceptualizada de una manera abstracta dando como resultado necesario una visión ahistórica.

Su ahistoricidad, creemos, dimana del hecho de que simplemente se encarga de hacer una pura descripción sin poder profundizar en el porqué de ella, vale decir, sin poder dar una visión explicativa de la misma y sin poder, consecuencialmente, hacer previsiones más o menos exactas de su desarrollo más allá de las circunstancias empíricas que sirvieron de base para la teorización inicial.

En síntesis, con la elaboración teórica de Weber y sus seguidores, que hace abstracción de la lucha de clases y de la realización del excedente, nos parece imposible dar una explicación acertada de la burocracia, y el burocratismo como fenómenos específicos del imperialismo .

El segundo es el planteamiento marxista representado, en este caso, por los clásicos (Marx, Engels, Lenin) y más recientemente por Gramsci y sobre todo por Poulantzas.

Se distingue aquí entre la burocracia como categoría social y como sistema específico de organización y funcionamiento interno del aparato de Estado que manifiesta el impacto político de la ideología burguesa sobre el mismo (burocratismo o burocratización), El burocratismo se debe simultáneamente a las estructuras del Estado capitalista y al efecto de la ideología capitalista dominante sobre las reglas normativas de organización del aparato de Estado, por el lado de la ideología se aprecia la ocultación del saber (manifestada como secreto burocrático) basado en la incultura y falta de saber de las masas, carácter impersonal de las funciones burocráticas, modelos normativos de la división del trabajo y formas jurídico-políticas (ya más relevante),

Marx y Engels frecuentemente distinguen lo concerniente al reclutamiento de clase de las alturas de la burocracia entre las diferentes fracciones de la burguesía más que todo la financiera y la industrial. Así, la burocracia puede identificarse o no con la clase o fracción hegemónica del bloque en el poder.

Siendo la burocracia una categoría específica, su funcionamiento

to particular "depende del funcionamiento concreto del aparato de Estado, y aun del lugar del Estado en el conjunto de una formación y de sus relaciones complejas con las diversas clases y fracciones" y esto le permite mantenerse unida y coherente a pesar de la diversidad de reclutamiento y pertenencia de clase de sus diferentes estratos.

Como categoría que es, no tiene ni puede tener poder político propio ya que sólo ejerce las funciones del Estado, Estado que no puede fundamentar el poder político sino ser centro de poder político que pertenece a clases determinadas (clase o fracción hegemónica).

Dentro de esta línea de pensamiento se establece una relación necesaria y contradictoria entre el fenómeno burocrático, la burocracia y el burocratismo con el Estado capitalista y una formación capitalista teniendo en cuenta indispensablemente las clases sociales. Se trata, en consecuencia, de mirar una situación en la que el Estado asume el papel dominante de una formación capitalista lo que influye sobre el funcionamiento político y el papel de la burocracia que crece con los cometidos de aquel,

Sin embargo, un análisis del pensamiento marxista quedaría incompleto si no se confronta con las tesis hegelianas. En efecto:

Frente a la concepción hegeliana que deduce la burocracia estatal de la "necesidad de la idea en sí" del Estado, como "espíritu en el que tiene lugar la prodigiosa unión de la autonomía de la individualidad y de la sustancialidad universal", se elabora la tesis de Marx en abierta polémica con la anterior que sostiene que "la suprema identidad" elaborada por Hegel entre Estado y sociedad civil, es decir, el "estipendio del funcionario", esa configuración profesional del servicio público que privatiza la gestión general de la comunidad, no es más que la transformación de las actividades estatales en empleos, sobre la base de la separación entre Estado y Sociedad.

Lo anterior significa que la privatización de la gestión pública surge del proceso de división social del trabajo que hace que la actividad individual se presente como eminentemente privada, desligada de las conexiones con la comunidad, caracterizada por la ruptura entre trabajo social global y apropiación de sus productos. Este fenómeno (privatización de la actividad individual) marcha al unísono de la determinación de una esfera puramente pública separada de las actividades sociales que requiere de una gestión especializada de algunos.

De acuerdo con lo anterior el fenómeno burocrático es un resultado de la privatización de los medios de producción y de la consiguiente separación entre vida social y vida pública, lo cual nos

hace decir que ella posee una racionalidad condicionada a la sociedad burguesa capitalista. Por ello, la burocracia que administra tal Estado se configura como una sociedad "particular", "cerrada" en el Estado que se ve obligada a presentar lo formal como contenido y el contenido como formal; así la burocracia se manifiesta como un círculo del que ninguno puede salirse porque su jerarquía es una jerarquía del saber y la cabeza confía a las esferas inferiores el análisis de lo particular y las esferas inferiores confían a la cabeza el análisis de lo general y así se engañan mutuamente,

En una sociedad en la que la propiedad privada es la forma específica de la apropiación del mundo, la idea de que la cosa pública no puede gestionarse en forma común desemboca directamente en que tal gestión debe convertirse en gestión particular del burócrata.

Las raíces sociales de la irracionalidad burocrática, de acuerdo con esta concepción marxista sólo podrían ser suprimidas con la socialización de los intereses particulares separados y enfrentados por la propiedad privada.

Según Marx, la supresión de la burocracia sólo será posible cuando el interés particular y el interés general se identifiquen realmente y no solo en forma abstracta. Esto denota la necesidad de

la destrucción del Estado ya que éste se basa en la oposición que se da entre la vida pública y la privada, entre los intereses generales y los particulares. La pequeña burguesía considera asegurada su posición cuando tiene una influencia directa en la legislación y cuando participa en forma igualmente directa en la administración regional y local,

En esta forma, nos aproximamos a las concepciones que anidan en la burocracia desde el punto de vista político y en ese sentido observamos que se orienta con decisión hacia ilusiones de tipo reformista, defensoras de la redistribución de las ganancias con el objetivo de lograr la justicia social y una política igualitaria, Es temerosa de su posible proletarización a causa de la inseguridad salarial y su fetichismo monetario fomentado por la inclinación a satisfacer las crecientes necesidades creadas por la sociedad de consumo. Todo esto la orienta a exigir mayor participación, mayores responsabilidades y poderes de decisión (se pronuncia consecucionalmente en favor de la descentralización del poder aspirando siempre a la promoción y a la carrera administrativa de los más honestos y capaces), según ella tendientes a lograr la racionalización de la sociedad sin trabas de ninguna índole al trabajo intelectual por parte del Estado a quien mira no solo como su propiedad privada sino como una fuerza neutra conciliadora de los intereses encontrados de las clases.

Es claro que, ideológicamente, yalora su trabajo y asume una actitud desvalorativa respecto al "del proletariado", es decir, que por razones ideológicas y por la índole misma de su labor, privilegia el trabajo intelectual con respecto al trabajo manual y por consiguiente, la calificación escolar (títulos, grados, etc) es de suma importancia. De ahí que su relación con la edición formal sea preocupación constante no sólo de ella sino de las políticas estatales, especialmente en los Estados imperialistas.

La división anotada, entre trabajo intelectual y trabajo manual, se propaga en toda su ritualidad material hasta en los menores detalles por ej: en el caso de la escritura cuyo papel es completamente particular en el Estado capitalista y que más aún que el discurso hablado, representa aquí la articulación y el desglosamiento del saber-poder en el seno de ese Estado; todo el papeleo de la organización estatal moderna (notas, informes, archivos) es un rasgo esencial de su existencia y funcionamiento. Esa relación saber-poder se plasma en técnicas específicas del ejercicio del poder; ritos, formas de discurso, formulación y tratamiento de los problemas por los aparatos del Estado, de modo tal (monopolización del saber) que la masas populares (trabajador manual) se encuentran de hecho excluidas.

Como anotábamos, en los países imperialistas se enfatiza por parte

del Estado el aspecto educación formal, lo cual se traduce en una clara tendencia a que la burocracia se convierta en un grupo que cumple funciones técnicas dotado, por consiguiente, de una gama de conocimientos instrumentales que lo habilitan para manejar el campo de las decisiones y gestión estatales y que en buena parte es titular de cierta autonomía con respecto a las clases sociales y a los partidos políticos como consecuencia de la aplicación de avanzadas tecnologías. Por esta razón, pensamos que se va haciendo el tránsito hacia la tecnocracia comprometida en la obtención de la mayor efectividad de los medios técnicos disponibles por parte del Estado,

La tecnocracia se basa en los siguientes supuestos:

1. La imagen del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas.
2. La existencia de una razón técnica que configura y orienta a tales entidades.
3. Esa razón técnica se apoya en unos conocimientos adecuados a la configuración y dirección del Estado que son proporcionados o bien por disciplinas sectoriales o bien por disciplinas muítisectoriales cuyas conclusiones son válidas y aplicables a distintos sistemas,
4. Para cada problema existe una solución óptima (The Best one

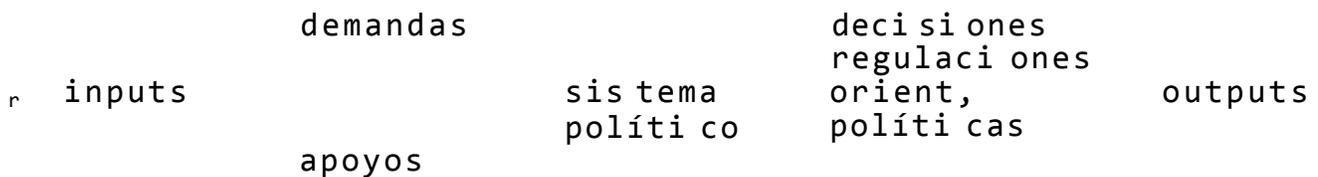
Way) imposible de ser discrepada razonablemente (esto excluye los antagonismos ideológicos o de intereses),

- 5, La adaptación del Estado a las exigencias estructurales de la razón técnica y a la dialéctica de los sistemas. De acuerdo con lo anterior, en la tecnocracia los técnicos determinan la toma de decisiones y sustituyen al político y al burócrata, Al primero, en la fijación de las políticas y al segundo, en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma.

Según esta orientación, la política se reduce a ser un sistema de relaciones entre componentes intercambiables mirado en términos de funcionalidad o disfuncionalidad para su persistencia y dado que el sistema político está en constante relación tanto con su ambiente interno (nacional) como con la situación política internacional recibe aportaciones positivas o negativas constituidas por perturbaciones, demandas y apoyos, vale decir» por lo que se le pide al sistema y concretamente por las exigencias y necesidades a satisfacer por éste y por los recursos y adhesiones que pueda obtener del ambiente (inputs). Seleccionados éstos los transforma en outputs o aportaciones al ambiente en forma de decisiones y políticas generales (por ejemplo: servicios públicos, actividades de control social y cultural, eliminación de

inputs negativos, etc) Estos outputs con base en un proceso de retroacción o feedback se convierten en nuevos inputs y así permanentemente.

Esto significa que el sistema político tiene que efectuar los cambios necesarios en su estructura interna para conservar su identidad.



Esta caracterización de un modelo tecnocrático nos lleva a la consecuencia de que en tal orientación es imprescindible la represión de toda acción o iniciativa social que lo ponga en peligro, por lo cual podemos concluir con Hope que se trata de "una teoría y movimiento sociológicos que se basa en la "representación imaginaria" de una "expertocracia" técnica, económica, administrativa y científica que garantizaría una planificación y desarrollo racional de la sociedad que harían desaparecer los antagonismos sociales, ideológicos y de cosmovisión entre las clases y los estratos de una sociedad" (8). Esto implica que los abanderados de esta concepción creen que ella es una exigencia de nuestro tiempo que responde al desarrollo de las fuerzas produc-

tivas, a la técnica actual y que por lo tanto se impone por encima de todo sistema específico de producción, o sea, que capitalismo y socialismo son palabras vanas, que las clases (burguesía y proletariado) han desaparecido, Corolario indispensable de este planteamiento es que el Estado es la organización general de la sociedad y de los intelectuales como estrato libre de intereses específicos.

Con respecto a tales planteamientos, podemos adoptar la posición de Antonio Pesenti "se puede decir, sin embargo, que la primera refutación de esa concepción apologética del capitalismo actual, aparece de hecho, cotidianamente en la práctica, en la vida real, con la lucha de clases que se desenvuelve y prorrumpe ya sea en las relaciones entre países imperialistas y países en lucha por su liberación nacional y por un desarrollo económico y social autónomo, o, en la lucha que dentro de los países capitalistas avanzados prosiguen la clase obrera y las masas populares contra la empresa capitalista, cualquiera que sea su forma, contra el capital anónimo o no, sea privado o estatal, es decir, contra Mr Le Capital, que, como decía y preveía Marx, ha adquirido con el desarrollo histórico su función pura de capital sin adjetivaciones" (9).

El hecho de que se marche hacia la tecnocracia es indicati-

vo de que se pretende conservar las estructuras de poder y esto de por sí implica el compromiso con una política determinada que conlleva además una serie de privilegios para una minoría (los tecnócratas) frente al resto de la población.

Este proceso hacia la tecnocracia que, como decíamos, es más palpable a nivel de los Estados imperialistas, en los países dependientes o periféricos y más concretamente en Colombia ha pretendido establecerse, pero dadas las condiciones internas y las exigencias del capitalismo entendido como un todo orgánico, ha encontrado una serie de obstáculos que han hecho que sus perspectivas sean muy restringidas.

A pesar de que el intento de proyectar la burocracia hacia la tecnocracia es poco dinámico en los países periféricos, es un hecho que estos Estados necesitan engrosar las filas de sus servidores como mecanismo de ampliación del mercado interno de consumo básicamente de bienes duraderos (automóviles, electrodomésticos, etc.) para dar la impresión de desarrollo ante la imposibilidad de producir bienes de capital. En conclusión; la burocracia no está en condiciones de apartarse del modo de producción del cual surge, en este caso el capitalista, para crear uno nuevo, y de ahí que, por

lo general, sus decisiones surgen de las condiciones históricas y objetivas propias del sistema y del modo de producción en que está inmersa y de sus intereses específicos como categoría social privilegiada.

Dentro del modo de producción capitalista, y si tenemos en cuenta que el capitalismo en su etapa actual (monopolista) funciona como una totalidad formada por los países imperialistas y los periféricos, descubrimos que a nivel internacional la lucha de clases fundamental se da entre proletariado y burguesía quedando en consecuencia a la burocracia y a la tecnocracia un simple papel de distorsión. Este papel de distorsión reviste especiales características si aceptamos que la burocracia en lo fundamental, proviene de la pequeña burguesía que, como producto en parte muy considerable del capital monopólico, tiende a incrementarse y a reproducirse en forma acelerada,

#### ASPECTOS ESPECIFICOS.

##### A, Formación Social Colombiana desde el Frente Nacional hasta hoy.

En la Sociedad Colombiana la influencia de la burocracia ha sido permanente y esto es tan cierto que desde la formación de los partidos tradicionales (mediados del siglo XIX) se vieron comprometidos en interminables luchas encaminadas a tomar las riendas del Estado y, por consiguiente, los cargos burocráticos que ello impli-

ca. Tales partidos (liberal y conservador) son pluriclasistas por su composición como en todo Estado capitalista pero en ellos la representación de las diferentes clases o fracciones de clases, conlleva necesariamente la imposición de los intereses de la clase dominante. Sin embargo, las luchas entre ellos a pesar de haber sido muy encarnizadas en algunas épocas de su historia no podemos llegar a pensar que tuvieran intereses realmente antagónicos sino que en reiteradas oportunidades los hemos visto mantener una política de alianzas.

Esta política de alianza se ha presentado también en este siglo y actualmente tiene vigencia, con base en elementos ideológicos, históricos y de clase.

La influencia de la burocracia en la sociedad colombiana, puede verse más marcada a raíz de la institucionalización del Frente Nacional (Plebiscito de 1957).

En ese año, después de la caída del General Rojas, los Jefes de los partidos liberal y conservador -Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez, respectivamente- se comprometieron en un acuerdo según el cual a partir de 1958 y durante 16 años los cargos públicos se dividirían por mitades entre sus respectivos partidos (paridad) al igual que para la elección de presidente de la república se tendría en cuenta la alternación en el gobierno cada cua-

tro años. Esta fórmula, como se sabe, se conoció como de Frente Nacional el cual tipificó, bajo la perspectiva que traemos, un gran acuerdo entre los partidos tradicionales con la finalidad de repartirse los cargos burocráticos bajo el pretexto de que la violencia iba a dar al traste con el Estado colombiano.

En la Reforma Constitucional que entronizó el sistema del Frente Nacional, los partidos liberal y conservador no solo prohijaron la tesis de que iban a turnarse en la presidencia y a repartirse por mitades los cargos del gobierno sino que consagraron también igual división con respecto a los asientos del Congreso. Decidieron igualmente que para votar cualquier ley importante debería hacerse con las dos terceras partes de los miembros de dicha institución con lo cual se buscaba garantizar la unidad del bloque en el poder, a través de la exclusión de cualquier medida que no contara con la virtual unanimidad de los socios, previendo así las posibles perturbaciones susceptibles de surgir, de proyectos que pudieran producir contradicción en su seno.

La oficialización de tal esquema hizo que se considerara como subversión todo tipo de oposición a él o a algunos de sus elementos.

La rigidez del sistema y la reproducción de las condiciones del capitalismo periférico o dependiente fueron lo suficientemente fuertes como para posibilitar dentro de ese campo conocido como

oposición, el surgimiento o consolidación de tendencias que manifestaron su inconformidad mediante una salida generalmente definida como populista (ANAPO) y de tendencias orientadas directamente a la destrucción del sistema imperante.

Esta última tendencia se estructuró más visiblemente por medio de las guerrillas (que recibieron gran impulso, por lo menos ideológico a raíz del triunfo de la Revolución Cubana), pero también el movimiento estudiantil universitario en gran medida, sobre todo, en las universidades estatales se orientó hacia la denuncia fundamentalmente teórica del sistema capitalista dependiente imperante,

A pesar de que algunos consideran que la política del Frente Nacional se orientó básicamente hacia el afianzamiento del poder civil frente a los militares y a garantizar la paz pública por un camino que no fuera el de la sola campaña militar, ello realmente no fue cierto en tanto que se persiguió poner un freno efectivo a la violencia, garantizar a liberales y conservadores el reparto burocrático, detener todo intento subversivo que pretendiera destruir las "instituciones democráticas" y mantener la organización socio-económica vigente. Además, el presunto freno a los militares no fue más que un planteamiento teórico encaminado a encubrir su real situación de pilares del sistema y esto se corrobora por el hecho de que, durante el período comentado, el gobier-

no conservó para ellos una cuota importante de poder discrecional en el frente del orden público. Tal cuota de poder creció a lo largo de todo el Frente Nacional sobre todo con base en el estado de sitio casi permanente, también prevaleciendo de esta figura (estado de sitio) el poder real de los militares se incrementó de modo especial al adscribirseles buena parte de la administración de la justicia. Es conveniente recordar que dicha tendencia no terminó con el Frente Nacional sino que aun continúa vigente y la prueba más clara la encontramos en el Estatuto de Seguridad.

Especial importancia se le dio a la alternación presidencial, pero todos los gobiernos que se sucedieron (Alberto Lleras Camargo, Guillermo León Valencia, Carlos Lleras Restrepo, Misael Pastrana Borrero) pueden caracterizarse como comprometidos estratégicamente en la conservación del orden institucional basado en el esquema político demo-liberal y en la orientación económica del capitalismo dependiente.

El gobierno de Alfonso López Michelsen estuvo llamado a servir de transición entre el Frente Nacional y el pleno ejercicio de la democracia burguesa, pero teniendo en cuenta que se conservaba la repartición por mitades de los cargos nacionales y regionales de gobierno, es decir, que no obstante haberse producido, por lo menos teóricamente, el desmonte del Frente Nacional en la práctica, y en lo relativo a la burocracia, se estableció como norma

permanente del Estado según prescripción del parágrafo del artículo 120 de la Constitución que: el partido mayoritario distinto al del Presidente de la República tiene derecho a una participación adecuada y equitativa en "tos cargos del Estado. Durante el gobierno comentado, como consecuencia de la bonanza cafetera y el crecimiento vertiginoso de los ingresos del sector exportador, unidos al monopolio, se produjo una fuerte inflación que golpeó seriamente a las masas populares.

En 1978 fue elegido para la Presidencia de la República Julio César Turbay Ayala con quien se han profundizado las tendencias ya surgidas desde el Frente Nacional sobre todo en lo tocante al robustecimiento del poder de los militares a través del precitado Estatuto de Seguridad encaminado directamente a acabar con la llamada "subversión". En la práctica, todo el espacio histórico estudiado desde el Frente Nacional hasta su proyección actual, se ha convertido en un instrumento adecuado para garantizar la acumulación de capital en tanto que el estado de sitio permanente, como ya lo señalábamos, se ha utilizado en innumerables ocasiones para ilegalizar los movimientos huelguísticos frenando así la posibilidad de que la clase obrera utilice el arma más eficaz de que dispone para obtener algunas reivindicaciones económicas y de paso irse fogueando en la lucha política que es indispensable si se piensa en términos de una revolución.

Este análisis del Frente Nacional y su proyección hasta nuestros

días, aparentemente enfatiza más en los aspectos políticos, descuidando otros tópicos por ejemplo el económico.

Sin embargo, la estructura económica colombiana en el período del Frente Nacional, como etapa con su especificidad propia debe contar, indispensablemente, con una somera reseña de la etapa inmediatamente anterior y más concretamente con la década del 50 en la medida en que durante ella se aprecia con mayor claridad la política de sustitución de importaciones iniciada ya desde los años treinta.

"La etapa propiamente sustitutiva, definida por una rápida modificación en la composición de la oferta interna industrial, desarrollará hasta más o menos 1.958 la sustitución de bienes de consumo corriente y en alguna medida la de bienes de consumo durable" (10).

Todo esto estaba determinado por el desarrollo del mercado interno y por las fluctuaciones de la capacidad para importar desde el punto de vista externo haciendo referencia más que todo al precio del café en los mercados internacionales. Pero dado que el mercado interno era realmente restringido, el sector industrial tuvo que diversificarse horizontalmente y esto unido a la introducción de tecnología por parte de las unidades productivas organizadas para sustituir la oferta externa, desembocó directamente en un ro

bustecimiento del monopolio.

La absorción de mano de obra por la industria, en la década comentada, fue relativamente acorde con las exigencias de aquella. "En efecto, el desempleo masivo y permanente aparece sólo en la década de los sesenta como una cuestión problemática. Tanto 'el informe Currie' (1950) como 'el informe Le Bret (1958) consideraron que Colombia no tenía problemas de desempleo abierto y la estrategia propuesta reflejaba, ciertamente, esta convicción" (11).

A partir del 58 se inicia la sustitución de bienes intermedios y de capital contando con las restricciones de la escasa amplitud y composición del mercado interno.

Desde ese momento se observa una incapacidad creciente para absorber la fuerza de trabajo aumentando consecuentemente el desempleo y el subempleo desde comienzos de la década del sesenta. Los informes finales de la década del sesenta, como el de la OIT, el plan trienal (1970) y el Plan de Desarrollo (1972) reconocen el surgimiento del desempleo y su agudización en la última década, colocando incluso el objetivo de pleno empleo como el fundamental, al punto de sustituir el objetivo convencional de crecimiento por el de pleno empleo.

"La tasa de desempleo abierto aumentó de 1.2% en 1951 a 4.9% en

1964 según la información censal y en las cuatro ciudades más grandes se estimaba en 10% en 1963, 10.5% en 1966 y 13% en 1967. El subempleo se sitúa, según el censo de 1964 en 18.8% para el sector primario, el 17,55% para el sector secundario y el 17.18% en el sector terciario. Sin duda, la incapacidad de absorción de mano de obra y su resultado, el desempleo creciente, no eran más que el reflejo de la manera como se conformaba el proceso interno de acumulación de capital" (12).

Durante el periodo del Frente Nacional, las clases y fracciones componentes del bloque en el poder se caracterizaron en lo fundamental por ser portadoras de intereses comunes que les permitieron un acuerdo acerca del carácter general del "desarrollo" del país y ello obviamente encaminado a la preservación y reproducción del Estado, ubicado dentro de los marcos del capitalismo dependiente. Esto no puede hacernos olvidar que entre tales clases y fracciones hubo contradicciones, claro está que de carácter secundario lo cual explica, en gran medida, el surgimiento de diferentes programas de acción para la reproducción del estado de cosas existente.

Una posición claramente diferenciada fue la asumida por los partidarios de la "Operación Colombia" que, en síntesis, perseguía el desarrollo de la agricultura con base en la gran empresa capitalista en el campo.( En esencia la Operación Colombia consiste

en el desarrollo de formas para crear más empleos productivos y resolver el problema agrario dando un gran impulso a la industrialización y a la tecnificación de la agricultura)»

Como se ve, esta operación básicamente perseguía el favorecimiento de los intereses de las clases y fracciones unidas directamente con la gran propiedad territorial y consecuentemente era opositora de toda medida que pretendiera suprimir el latifundio y liberar el mercado de tierras fijándole por consiguiente al Estado, la tarea de planificar con base en incentivos de carácter fiscal para lograr el aumento de la producción y productividad agrícolas, transformándose así el latifundio en gran empresa capitalista de carácter agrícola. Es bueno tener en cuenta que, además en el proyecto estatal de esta orientación, se buscaba el fomentar las colonizaciones con miras no sólo a aumentar la productividad y la producción agrarias sino también a frenar las presiones campesinas contra el latifundio.

En términos generales esta orientación, aunque con algunas variantes, es recogida por las Cuatro estrategias: Los programas de redistribución de tierras tienen una ubicación claramente marginal. La política agraria propuesta tiene las siguientes características: Se da prioridad a las medidas tendientes a expandir la tecnología moderna para aumentar la productividad agrícola; se diseña una política de sustentación de precios de productos agrícolas, que per-

sigue una relación de cambio favorable al campo, y por esa vía, al permitírsele mayores beneficios a la burguesía rural y rentas más altas a los propietarios de la tierra, se busca incrementar los niveles de acumulación de capital en el campo; no obstante anunciarse que no se fijarán salarios mínimos, estos son establecidos en 1972, pero regulados por los aumentos de la productividad del trabajo en el sector rural, con lo cual se sigue el espíritu de la "Operación Colombia", un mayor énfasis en el mejoramiento del nivel de vida de la población, no a través de una distribución del ingreso, sino como receptora del aumento de producción; se consigna el postulado de la "renta presuntiva" que busca, integrado a las medidas anteriores, en primer lugar acelerar la conversión de los terratenientes perceptores de renta no capitalista en perceptores de renta capitalista o en burguesía rural, y en segundo lugar influir en la liberación del mercado de tierras; en otros aspectos, se mantienen las actuales medidas impositivas a los terratenientes; el plan señala que "se recurrirá a las mismas exenciones de impuestos,.., pues el objetivo principal no es afectar la distribución del ingreso, sino más bien aumentar los incentivos económicos"; se programa una serie de estímulos para el fomento de las exportaciones, sobre todo de ganado, y es así también como, con respecto a las decisiones concretas del Ministerio de Agricultura, se garantiza que la Reforma Agraria no afectará las explotaciones pecuarias que se orienten a la exportación de ganado; finalmente se ofrece acceso al crédito a tasas de interés del

870 anual, lo que equivale a una tercera parte del valor real del crédito en el país, que es del 24% anual. En síntesis, "medidas fiscales como el acceso al crédito barato, fundamentalmente orientado a la compra de equipo técnico agrícola, el mantenimiento de las bajas tasas impositivas a los terratenientes y la política de sustentación de precios son, entre otros, los estímulos que implementa el Estado burgués para acelerar la transformación capitalista de los latifundios; con todo ello se busca, pues, lograr incrementos significativos en la productividad agrícola y crear condiciones de mayor acumulación de capital en el campo, fortaleciéndose así la ampliación del gran capitalismo rural"(13).

Por otra parte, de este contexto se infiere que debe continuarse y acelerarse la migración hacia las ciudades, razón por la cual en ellas debe generarse rápidamente nuevos empleos. Sin embargo, es un hecho que el desarrollo industrial en un país dependiente o periférico es de poca consideración lo que lleva a pensar que, en la práctica, ese flujo campesino a las ciudades necesariamente debe pasar a robustecer la mano de obra de reserva y en cierta proporción a ser absorbido en posiciones burocrático-estatales. Igualmente esta política pretendió absorber esa mano de obra en la construcción pero dado el bajo nivel de salarios, los trabajadores realmente no pudieron adquirir vivienda propia y por ello tal estrategia se convirtió en un verdadero fracaso a pesar de que grupos minoritarios consiguieron vivienda suntuaria financia-

da, sobre todo, por las corporaciones de ahorro y vivienda a través del sistema UPAC, con el cual la vivienda se encarece astronómicamente, generando un fenómeno inflacionario sin precedentes.

El otro programa de acción fue asumido por los partidarios de que la mecanización en la agricultura se encarga directamente de disminuir la necesidad de trabajadores en el campo, de que las unidades parcelarias se van dividiendo y agotando paulatinamente, de que los centros urbanos atraen a los campesinos. En consecuencia se pronuncian en favor de prácticas tendientes a la redistribución del ingreso con miras a expandir la producción industrial y en el impulso a la Reforma Agraria orientada a frenar la migración hacia las ciudades, todo esto enmarcado dentro de una política más amplia encaminada a superar las estrecheces del mercado interno.

Así, con la política de Reforma Agraria (patrocinada básicamente a través de la carta de Punta del Este) en la práctica pretendía minar las bases económico-sociales de los terratenientes con el objetivo de conseguir una redistribución del ingreso rural incorporando de paso al campesinado al consumo de manufacturas para generar así nuevas oportunidades de inversión industrial, (Es conveniente tener en cuenta que este esquema era implementado como la forma más viable de frenar la posibilidad de surgimiento de con-

flictos sociales que se alinearan por la vía recientemente instaurada por la Revolución Cubana).

Esta tendencia dado que se pronunciaba en favor de las pequeñas parcelas agrícolas apuntaba a servir de freno efectivo a la oferta excesiva de mano de obra en los centros urbanos que en ninguna forma podía ser absorbida por la industria si se tiene en cuenta las limitaciones inherentes al "desarrollo" capitalista dependiente, abría la posibilidad de plantear una nueva política con respecto a la burocracia estatal.

En resumen, mientras la primera orientación se apoyaba directamente en la idea de que el "desarrollo" del país se basaba en que deberían ser complementarios los intereses de la clase dominante en su conjunto pero bajo la hegemonía de los intereses de los terratenientes y de la burguesía rural, la segunda preconizaba tal hegemonía para la burguesía industrial,

Otros planes implementados por el Estado en la última parte del período que nos ocupa fueron; Para cerrar la brecha, el DRI y el PIN que, en términos generales, continúan y profundizan las políticas trazadas en planes anteriores en lo relativo al mantenimiento, conservación y reproducción del capitalismo dependiente que han canalizado, por lo menos inicialmente, la llamada bonanza cafetera y el crecimiento vertiginoso del sector exportador y

del monopolio y recientemente con el mayor énfasis en una política neo-liberal.

Lo anterior se corrobora con una simple mirada a los objetivos generales del DRI: a. En lo económico, el aumento de la producción para lograr la estabilización y, eventualmente, reducción de los precios reales de alimentos de consumo masivo, b. En lo social, aumento de la oferta de servicios públicos que solucionen las necesidades básicas de los sectores campesinos, contribuyendo en forma decisiva al mejoramiento del ingreso y de la distribución de las oportunidades económicas (PIN, pag. 174), o como lo plantea el propio Presidente Turbay: "en nuestro caso hemos dado gran atención a tres aspectos que consideramos fundamentales. El primero, la indispensable consistencia del plan con la política económica; el segundo, la vinculación del plan con el presupuesto nacional y con las distintas fuentes de financiamiento; el tercero, el énfasis en las prioridades de largo plazo, en contraste con las necesidades inmediatas del presente" (14).

Con respecto a las políticas educativas el plan que venimos comentando "considera la educación como un bien social, ante todo, y como un factor decisivo del desarrollo económico y refleja una visión integrada de lo económico y lo social que se caracteriza por: énfasis en lo cultural, científico y tecnológico; su carácter de educación permanente y su interacción con el sector productivo y

los sectores sociales; así el objetivo general es hacer de la educación un proceso permanente mediante la integración de los modos de educación formal, no formal e informal"(15).

Aunque el Plan cubija todos los niveles del aparato educativo, si nos fijamos en las tendencias más marcadas dentro de las políticas para el sector, podemos darnos cuenta de que se propende por una verdadera elitización, en forma más palpable en la Reforma Post-secundaria, en tanto que en ella subyace la orientación de la Universidad Pública hacia la formación en tecnologías (proyectando la ilusión de que se trata realmente de carreras universitarias y superiores) y de paso, robusteciendo a la Universidad Privada que podrá dedicarse a brindar las carreras encaminadas a la formación de las élites. Es lógico pensar que dichas élites podrán ingresar a los estratos superiores de la burocracia.

Lo anterior nos introduce directamente al problema de la misma, pues en el plan antedicho, desde el punto de vista estrictamente educativo, se habla de la regionalización mediante la creación de los servicios seccionales, la organización nuclear regionalizada alrededor de algunos centros y, en fin, la creación y dotación de dos mil quinientos núcleos de desarrollo educativo.

B. Papel de la Escuela en la formación de la burocracia estatal colombiana y proyección sobre la carrera administrativa.

El último planteamiento expuesto en el capítulo anterior pretendió transformar la burocracia en tecnocracia y lo hizo precisamente, por medio de la llamada Reforma Administrativa, eje central de la política que, con respecto a los servidores del Estado, se tuvo durante el gobierno frente nacionalista de Lleras Restrepo. Es que si se tenía en perspectiva una presión no muy exorbitante sobre los cargos estatales como mecanismo de absorción de los excedentes demográficos no susceptibles de ser ubicados en el trabajo productivo, es obvio pensar que el Estado estaba, por lo menos teóricamente, en condiciones de profesionalizar la labor de sus servidores más inmediatos en tal forma que, a imitación de los países capitalistas metropolitanos, estos agentes pudieran dedicarse al manejo de la cosa pública como cuestión privada ajena, en gran medida, a las presiones de los partidos políticos y de las clases sociales.

Si este enfoque es acertado, resulta claro que la precitada reforma estaba llamada al fracaso dado el contexto histórico en el cual tendía a implantarse porque, como lo habíamos afirmado, el Frente Nacional por definición era el acuerdo de los partidos políticos tradicionales para repartirse el botín burocrático, Además, en un país dependiente, el desarrollo industrial es de escasa consideración. Esto sin olvidar que los intereses de los terratenientes eran sumamente fuertes, tan fuertes que en la práctica estaban llamados a oponerse a la Reforma Agraria y así toda la base de la

nueva orientación cojeaba impidiéndose como consecuencia el florecimiento de sus efectos.

Aspecto central de la llamada Reforma Administrativa de 1968, para efectos de esta investigación, es el relativo a la carrera administrativa. En efecto, a través del decreto 2400 del 19 de septiembre de 1968 se modifican las normas que regulan la administración del personal civil y se dictan otras disposiciones.

El mismo decreto sostiene por medio de su artículo lo que: "regula la administración del personal civil que presta sus servicios en los empleos de la rama ejecutiva del poder público". Con la finalidad de circunscribir mejor su campo de aplicación a través del artículo 2o define el empleo como: "el conjunto de funciones señaladas por la Constitución, la ley, el reglamento o asignadas por autoridad competente que deben ser atendidas por una persona natural, Empleado es la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión del mismo, previa comprobación del lleno de los requisitos exigidos para su desempeño".

Como podemos apreciar, ya de entrada, la mencionada disposición está exigiendo el lleno de una serie de requisitos para poder ingresar a ejercer un empleo, además de colocar como condición sine qua non el nombramiento y la posesión, Obviamente que, como lo desarrollaremos con posterioridad, el aspecto nombramiento es funda-

mental en términos de nuestro trabajo, porque precisamente de su análisis podemos desembocar en la inteligencia de la nueva orientación que pretendió darse al Estado mediante la integración del cuerpo de sus servidores más inmediatos.

Sin embargo el mismo decreto se encarga de distinguir en el artículo 3o los empleos, atendiendo a la provisión de los mismos con base en una de dos modalidades: "libre nombramiento y remoción" y de carrera. En el primer caso, nos percatamos de que existe por lo menos un individuo, organismo o entidad que puede a su arbitrio nombrar y remover a ciertos servidores del Estado y ello hace pensar que, en tal caso, no es precisamente el criterio de la tecnificación en la conformación del grupo de servidores estatales el imperante y habremos en consecuencia de descubrir cuál es, en última instancia, el criterio tenido en cuenta para tales efectos. El mencionado decreto hace una lista exhaustiva de las personas que pueden ser nombradas y removidas libremente en la siguiente forma:

Artículo 3 L o s empleados según su naturaleza y forma como deben ser provistos se dividen en: de libre nombramiento y remoción y de carrera.

Son de libre nombramiento y remoción las personas que desempeñan los empleos que se señalan a continuación;

1. Ministros del despacho, jefes de Departamento Administrativo, Superintendentes, Vice-Ministros, Secretarios Generales de Ministerio y de Departamento Administrativo y Presidentes, Gerentes o Directores de establecimientos públicos o de empresas industriales y comerciales del Estado.
2. Los empleos correspondientes a la planta de personal de los despachos de los funcionarios mencionados anteriormente.
3. Los empleos de la Presidencia de la República.
4. Los empleos del servicio exterior de conformidad con las normas que regulan la carrera diplomática y consular.
5. Los empleos de agentes secretos y detectives,
6. Los empleos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, cuya designación esté regulada por leyes especiales.

La consagración por medio del decreto en estudio, de una gran cantidad de servidores estatales como empleados de libre nombramiento y remoción, es indicativo de que con relación a todos ellos la vinculación al servicio del Estado está supeditada al libre arbitrio del mismo a través de la entidad nominadora, Ese libre arbitrio, y si se tiene en cuenta la lista misma y la caracteriza-

ción de las funciones a desempeñar por los posibles nombrados, nos lleva a la conclusión de que, al respecto, privan consideraciones eminentemente políticas.

Si en un decreto que pretende reglar la administración del personal civil adscrito a la rama que el desarrollo de los Estados modernos (capitalistas) ha hecho jugar el papel determinante dentro del Estado contempla este tipo de acceso a los cargos públicos, es apenas obvio pensar que se le da gran énfasis a la política.

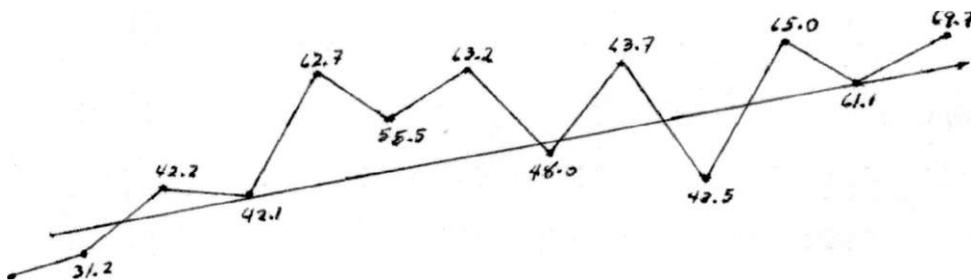
Este énfasis en la política muestra a las claras que el Estado como tal no está interesado en que todos sus servidores tipifiquen una categoría profesional administrativa y ahí encontramos un asidero real a la forma típica de manejar las cuestiones estatales conocida actualmente entre nosotros como "clientelismo" coji cebido como la tendencia a buscar protección, amparo o patrocinio en un individuo más poderoso, de tal manera que dicho individuo resuelva las dificultades del más débil. Esta elemental caracterización nos lleva a pensar que la burocracia es consecuencia clara de tal orientación en la medida en que el Estado tiene que irse convirtiendo en una realidad "poderosa" que brinde seguridad a sus servidores.

Si tenemos en cuenta el contexto histórico del Frente Nacional y

su orientación burocratizante en el sentido de que los cargos públicos deben repartirse por igual entre los dos partidos tradicionales, es lógico concluir que tales partidos se convierten inevitablemente en los patrocinadores directos del clientelismo y que al interior de ellos surgen necesariamente los grandes "pji drinos" que mantienen su poder a través de su "clientela", clientela que de paso deriva prebendas del Estado por intermedio de di^ chos padrinos.

Esta dependencia recíproca "padrino-clientela" se transparenta mejor en el proceso electoral porque el "padrino" conserva su posición de preeminencia con base en los votos que logre "poner" mediante quienes en forma real han recibido o esperan recibir sus beneficios.

### Abstención electoral en Colombia (1957 - 1980)



50 58 60 62 64 66 68 70 72 74 76 80

nte: Pizarro, E. y otros. El patrón Estado en Cbia. Bog. Edic. Ceis, 1981 p. 220.

Si reparamos en las crecientes tasas de abstención, se deduce que la burocracia y el "elientelismo", desempeñan un papel muy importante en la preservación del Estado porque a través de aquel se reproducen los privilegios del "padrino" y los beneficios de sus "seguidores" mientras que por medio de aquella (en íntima relación con el elientelismo), el Estado se autoconserva mediante la utilización de mecanismos encaminados a que tanto los burócratas propiamente dichos como las personas que, en alguna forma, son influidas por ellos, depositen sus votos. "Lo que pasa es que con los gastos de inversión difícilmente se puede pagar con empleos a los amigos a quienes se les deben favores políticos lo que es, precisamente el elientelismo" (16).

La enumeración de los empleados públicos nos resulta especialmente importante en tanto que, por exclusión, llegamos a los empleos de carrera, entendiendo por tales "los demás empleos de la rama ejecutiva". A pesar de lo dicho, el criterio de clasificación no es muy objetivo en la medida en que se deja a la discrecionalidad del gobierno las modificaciones que estime convenientes; esto si nos atenemos a lo prescrito en los dos párrafos del artículo que se viene analizando:

Parágrafo Lo: El gobierno podrá modificar el carácter de libre nombramiento y remoción o de carrera de determinados empleos cuando así lo aconsejen las conveniencias de la administración, previo concepto favorable del Departamento Administrativo del Servicio

Civil y de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

Parágrafo 2^: Las personas a quienes el gobierno o las Corporaciones públicas confieran su representación en las juntas directivas de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, o los miembros de juntas, consejos o comisiones no tienen por ese sólo hecho el carácter de funcionarios públicos. Su nombramiento y remoción se rigen por las disposiciones especiales relativas a esas entidades.

Gran importancia, para nosotros que entendemos que la carrera administrativa se perfilaba claramente hacia la tecnificación de la burocracia, reviste la categoría de los empleados de carrera. Se legisló (artículo 4o) en el sentido de que "los nombramientos para los empleos de carrera se producirán en período de prueba y recaerán en las personas que sean seleccionadas mediante sistema de mérito, de acuerdo con los reglamentos de cada carrera, Una vez que la persona designada haya superado satisfactoriamente el período de prueba y que su nombre sea inscrito en el respectivo escalafón, será ratificado en su cargo como empleado de carrera. Es de anotar que la misma disposición, más adelante, abre la posibilidad de que la carrera sea distorsionada cuando dice; "los nombramientos tendrán carácter provisional cuando se trate de proveer tran-

sitoriamente empleos de carpera con personal no seleccionado de acuerdo con la reglamentación de la respectiva carrera. El periodo provisional no podrá exceder de cuatro meses.

Decíamos que los empleados de carrera eran objeto muy importante dentro de nuestro estudio y por ello debemos detenernos, en la medida de lo posible, en la ya citada carrera administrativa.

La disposición comentada, en su artículo 40, es clara en sostener que "la carrera administrativa tiene por objeto mejorar la eficiencia de la administración y ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, la estabilidad en sus empleos y la posibilidad de ascender en la carrera conforme a las reglas que el presente título establece".

La simple lectura de esta parte del artículo revela que las finalidades perseguidas por medio de la carrera administrativa se pueden sintetizar en la maximización de la administración con miras a mejorar su eficacia, a deparar a todos los colombianos la posibilidad de aspirar en pie de igualdad a acceder a un cargo público, la permanencia en el mismo y de paso la oportunidad de conquistar ascensos. Esta filosofía muestra el anhelo de todos los Estados capitalistas a presentarse como la síntesis de la racionalidad, como el mejor de los Estados, como la concreción de la justicia y la equidad que al brindar a todos el máximo de oportunidades hace insensata cualquier confrontación del mismo.

Expresamente la segunda parte del artículo afirma que "para alcanzar estos objetivos, el ingreso, permanencia y ascenso en los empleos que no son de libre nombramiento y remoción se hará exclusivamente con base en el mérito, sin que en ellos la filiación política de una persona o consideraciones de otra índole puedan tener influjo alguno".

Si es válida la afirmación inicial de que; uno de los propósitos del Frente Nacional consistía en repartirse equitativamente entre los partidos tradicionales los cargos del gobierno, es obvio concluir que esta reforma en lo pertinente a la Carrera Administrativa por definición o bien estaba abocada al fracaso o bien sólo se planteó en términos teóricos con miras a lograr otras finalidades muy diferentes a las expresadas por la norma. Esto en cuanto se refiere a la filiación política.

En lo relativo al mérito como consideración básica para ingresar, permanecer y ascender en los empleos que no son de libre nombramiento y remoción, es bueno considerar que dicho mérito podría hacer relación al título académico pero también es posible que se estuviera refiriendo a otro tipo de méritos.

Si asimilamos mérito con título académico escenas lógico pensar que esto conllevaba indispensablemente la necesidad de implementar una política educativa tendiente a que el aparato escolar pu-

diera capacitar adecuadamente a los servidores públicos no solo para cumplir un papel ideológico de legitimación sino también para que dicho aparato desempeñara una función técnica en el sentido de proporcionar al futuro servidor del Estado un mínimo de conocimientos instrumentales,

Esta aseveración no puede llevarnos a concluir que solamente a partir de este decreto se pensó en términos de la estructuración del servidor estatal a través de la escuela pues, como lo hemos dicho,, el botín burocrático siempre ha sido entre nosotros el mayor anhelo de los partidos políticos tradicionales, anhelo claramente expresado mediante el plebiscito de 1957, creador del Frente Nacional. Es claro, por consiguiente, que esos partidos y por ende el Estado se hayan preocupado desde tiempo atrás por calificar algún personal para el manejo de la cosa pública. En efecto, mucho antes de la expedición de la norma que se analiza pero ya dentro del contexto del Frente Nacional se facultó por medio de la ley 19 de 1958 al Presidente de la República para crear una institución educativa cuya finalidad específica fuera la que se viene tratando.

En uso de tales facultades, se expidió el Decreto 0350 del 12 de febrero de 1960 para organizar la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

El artículo 2o<sup>^</sup> del mencionado decreto fija como objetivo de tal

institución: "La enseñanza, investigación y difusión de las ciencias y técnicas concernientes a la administración pública y en particular la preparación y capacitación del personal que requieran los servicios del Estado".

De especial interés es el artículo 12 que textualmente reza:

"La Escuela promoverá el intercambio de profesores, técnicos y expertos en administración y propiciará la asistencia de alumnos de todas las regiones del país para cuyos efectos podrá pagar honorarios, viáticos, transportes, gastos de permanencia, auxilios, subvenciones, así como conceder becas, dentro o fuera del país y demás erogaciones que fueren necesarias para el logro de estos objetivos. Igualmente podrá celebrar convenios y contratos con otros organismos docentes, públicos y privados, nacionales o extranjeros, para el desarrollo de programas de preparación y capacitación de personal".

Su importancia radica en que la preparación y capacitación de personal para la administración se tuvo como política central con independencia del tipo, clase y monto de gastos que fuera preciso realizar. Pero si reparamos en la institución que sirvió de modelo para la "ESAP" (La ENA Francesa) pensamos que no se buscaba a este nivel la preparación de todo el personal estatal sino de sus capas más elevadas.

En efecto, ella fue creada después de la Segunda Guerra Mundial

con el objetivo de "democratizar el reclutamiento de la alta función pública que seguía siendo el privilegio de la aristocracia y de la alta burguesía y derribar los compartimientos estancos entre las diferentes administraciones, entre la administración y la nación".

Así fue abierta la escuela, mediante dos concursos distintos, a los estudiantes que habían pasado la enseñanza superior y a los funcionarios que tenían algunos años de antigüedad. Treinta años después de su creación, está claro que la ENA situada en la prolongación de una enseñanza superior que asimismo es muy poco democrática, no ha permitido una democratización sensible de la función pública. Su creación se ha traducido por una cierta apertura de la alta función pública a la burguesía media, pero el acceso a los cuerpos más prestigiosos ha continuado siendo el privilegio de los estudiantes que son hijos de la burguesía parisiense. En particular, para los alumnos que provienen del concurso abierto a los funcionarios, las posibilidades de acceder a esos cuerpos son muy débiles e incluso parecen haber disminuido durante los últimos años. Así, un decreto de 1958 ha ratificado una situación de hecho al reducir a un tercio (contra 50% antes) el número de puestos ofrecidos al concurso para los "funcionarios".

También se observa, de una parte, el escaso grado de democratización y, de otra, la oportunidad de promoción para una minoría pri-

vilegiada (selección).

El papel esencial de las grandes escuelas que son la ENA y el "Polytechnique" también es el de operar una filtración suplementaria al enviar hacia los cuerpos más prestigiosos y al abrir el acceso a las mejores carreras, a los alumnos que surgen de las clases sociales más elevadas o los que han sabido integrarse aceptando las normas. La formación dispensada en dichas escuelas se ha orientado hacia la producción de gestores cuya competencia general podrá ejercerse tanto a la cabeza de las administraciones públicas como de las empresas privadas. Las enseñanzas referentes a la teoría de la decisión, los métodos de racionalización de las opciones, la estrategia de las grandes empresas, las técnicas del trabajo en grupo, ocupan una posición cada vez más considerable en el empleo del tiempo. Los razonamientos anteriores permiten concluir que la dicha Reforma Administrativa, por lo menos en lo concerniente a la carrera administrativa estaba, de todos modos, abocada a ser un intento fallido en tanto que se apoyaba en una verdadera autonomía de la burocracia, autonomía que dentro del contexto histórico era imposible y consecuentemente se convirtió en un completo fracaso.

El mismo Estado se encargó de desvirtuar las bondades de la carrera administrativa y es así como vemos que los artículos 1 y 2 del decreto legislativo 528 de 1976, suspendieron las normas relativas a los derechos, garantías y demás efectos de la citada carrera mientras subsistiera el estado de sitio. A pesar del efímero levanta-

miento del mismo, su reimplantación en octubre del mismo año a través del decreto 2131 posibilitó la expedición del decreto 2132 por medio del cual las garantías de la carrera fueron nuevamente suspendidas.

Aunque las jurisprudencias de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado sostuvieron que la suspensión afectaba solamente a los empleados comprometidos en actos de perturbación del orden público, la Presidencia de la República ordenó hacer solo nombramientos por el sistema de "libre nombramiento y remoción".

Todo esto incidió en que el acceso a la carrera administrativa se determinara básicamente por factores de índole "clientelista" y por los intereses de los partidos políticos de tal manera que el título no basta sino que el mismo es una simple condición para entrar a determinados cargos públicos.

No solo para dar desarrollo teórico a la finalidad, ya anotada, de que los agentes del Estado, en principio, surgen del pueblo mismo y que por consiguiente, todos tienen la posibilidad de acceder a los cargos públicos, sino también para mostrar que solo los más capaces son idóneos para servir dentro de la administración, el artículo 42 de la norma analizada prescribe: "La selección para el ingreso a la carrera o la promoción dentro de ella se efectuará siempre mediante oposición o concurso para lo cual los as-

pirantes acreditarán sus méritos y conocimientos mediante exámenes o con la comprobación de sus títulos y experiencia con -forme lo determine este decreto y los reglamentos que en desarrollo del mismo se expidan".

Dicho artículo nos revela en forma más clara el papel de la Escuela en la formación de la burocracia estatal colombiana en tanto que repara en los títulos que son normalmente conferidos por el aparato escolar después de cierto período de estudios. De tal manera que según esto sería prácticamente impensable el acceso a la burocracia del Estado sin haber sido previamente objeto de un trabajo de formación y adecuación por parte de la escuela, salvo que los aspirantes acrediten sus "méritos y conocimientos mediante exámenes o con la comprobación de su experiencia".

La contemplación de la experiencia como mecanismo de selección y promoción dentro de la Carrera hace pensar que una de las formas expeditas para la reproducción de la burocracia, es el trabajo previo dentro de la misma.

Estas dos consideraciones (escuela y experiencia) como mecanismo de formación y reproducción de la burocracia estatal colombiana se aprecia cuando analizamos, valga el caso, el Manual de organización de la Secretaría de Educación y Cultura del Departamento de Antioquia y nos encontramos con que, de 150 cargos tomados co

mo muestra para estudio, la escuela ha debido formar: administradores de empresas y en educación; titulados en Derecho y Ciencias Políticas; profesionales en Medicina y con especialización en algún campo como neurología, psiquiatría, órganos de los sentidos, oftalmología, psicólogos profesionales e industriales; tecnólogos en construcción, sistematización de datos, costos y auditoría, tecnólogos agropecuarios, etc; técnicos comerciales e industriales; sociólogos; economistas; profesionales con título en antropología y arqueología, terapistas del lenguaje; licenciados en Ciencias de la Educación y otras áreas como: medios de la comunicación, administración preescolar, arte dramático, artes plásticas, danzas, educación física, bibliotecología, trabajo social, etc, además de gran número de bachilleres y personas con estudios hasta 5o<sup>a</sup> de primaria.

En este caso ha sido excluida la docencia que, por su elevado número de integrantes y especiales características, merecería estudio aparte.

Encontramos, además, que para desempeñar muchos de los cargos se precisa haber ocupado otros con anterioridad, ej: Para ser director de planeamiento educativo se requiere haber desempeñado cargos administrativos dentro de los sectores oficiales preferiblemente en educación, por un período no inferior a dos años. Para ser Jefe de la División de Registros y Diplomas se requiere expe-

rienda en cargos, de dirección y manejo de personal, preferiblemente ocupados dentro de la Secretaría de Educación por un período no inferior a dos años y experto en legislación escolar por un año,

Para ser analista de personal, experiencia preferiblemente obtenida en cargos relacionados, con el campo de la administración de personal, o en su defecto un puesto en que haya obtenido una visión de las funciones y requisitos que se deben cumplir en todos los puestos de la Secretaría para poder tomar decisiones acertadas de selección de personal.

Para ser director de Extensión Cultural, se precisa experiencia en cargos administrativos en entidades de carácter cultural, durante cinco años, y en cambio, para desempeñarse como asesora, no se requiere experiencia (Ver Cuadro Anexo), Como se desprende de dicho Cuadro, la Escuela juega un papel muy importante en la formación de la burocracia estatal. Este papel del aparato educativo en la formación de un grupo de agentes con un papel especializado dentro del Estado (burocracia) hace pensar que en la formación de ella existen por lo menos algunos elementos especializados que no son transmitidos en forma genérica a quienes reciben orientación formal por medio de la Escuela.

La afirmación anterior válida para la organización de la Secreta-

ría de Educación y Cultura de Antioquia (SEDUCA,1980) pensamos que tiene aplicación a nivel de todo el período comprendido desde el Frente Nacional hasta hoy, en la medida en que, como lo afirmábamos, es el más típicamente burocrático de nuestra historia.

En 1958 al comenzar el Frente Nacional, la educación servía básicamente los intereses de las clases dominantes y de la pequeña burguesía. Había, pues, abandono de los sectores más desfavorecidos sobre todo a nivel del campo, mientras los grupos económicamente poderosos y políticamente dominantes de suyo ubicados en forma igualmente dominante dentro de la estructura social utilizaban la educación como criterio ideológico para legitimar su status y garantizarse el acceso al sector moderno de la economía prevaliéndose de las credenciales educativas.

Durante el período 1958-1974 hubo expansión relativa de la educación a todos los niveles, grandes sumas de dinero fueron invertidas en educación, se introdujeron reformas en la administración educativa, se dio oportunidades, en cierta forma, para los grupos más abandonados, programas extraescolares, promoción, actividades de investigación y planeamiento, grandes sumas de dinero en ayuda extranjera y asistencia técnica de agencias internacionales (UNESCO, PNUD, Banco Mundial, AID, etc.)

Estos cambios en la orientación educativa obedecieron, obviamente,

a condiciones internas como las presiones de grupos y clases que pretendían ascender a través de la escuela, los requerimientos de mano de obra calificada e ideológicamente formada por parte del sector productivo, el afán de mostrar al Estado como preocupado por la democratización de la cultura, etc, y a condiciones externas al estilo de las impuestas por los países imperialistas (básicamente EEUU y en menor proporción los de Europa Occidental).

A pesar de los avances relativos durante el período (1958-74) se continuaba notando la gran diferencia entre el campo y la ciudad; así por ejemplo hacia 1971, el 80% de los establecimientos de secundaria estaban ubicados en las principales ciudades (Bogotá, Medellín y Cali).

Otra nota característica fue la concentración de los estudiantes de secundaria en el sector privado especialmente en las grandes ciudades, pero esta orientación comenzó a decrecer con la creación de los INEM, financiados inicialmente con empréstitos del Banco Mundial, con ellos se aprecia claramente la tendencia hacia una preparación técnico-vocacional. El decreto respectivo fue promulgado por el Presidente Lleras Restrepo en 1962 y pensamos que ello estaba en concordancia con el modelo general de desarrollo que pretendía implantarse con base en la Reforma Agraria y en el desenvolvimiento de la industria capitalista dependiente.

En contraste con la educación secundaria, la superior ha venido creciendo más aceleradamente en el sector privado y en gran parte como respuesta a las exigencias sociales de la pequeña burguesía. Una de las posibles razones para el crecimiento de la población estudiantil en las Universidades Privadas ha sido el movimiento político en las Universidades Públicas. El robustecimiento del sector privado se basó, además en el apoyo del gobierno.

Este incremento en la educación superior privada, marca ya una cierta tendencia elitista a formar en dichos centros los profesionales que posteriormente habrán de engrosar las filas de la llamada "clase dirigente", y esto se robustece como consecuencia del desprestigio de la Universidad Pública (a raíz de las huelgas, movimiento estudiantil, etc.)

Tal desprestigio de la universidad pública (no sólo en Colombia sino en general en la América Latina) puede explicarse, en buena parte, por la represión oficial en tanto que muchos gobiernos han visto en ella fuente de subversión y agitación política restringiendo por ello las actividades docentes e investigativas que en alguna forma se relacionan con la problemática social y política del desarrollo económico y trazándole orientaciones tecnológicas y tecnocráticas. Las políticas estatales frente a la Universidad, las condiciones del capitalismo dependiente, las circunstancias internas de dicha institución, etc han conducido a que "sectores

estudiantiles y de profesores hayan creído ver en la Universidad la principal fuente formadora de líderes políticos e ideológicos, de tal suerte que la expectativa no es tanto la obtención de un nivel cultural y científico, ni la adquisición de un grado de rigor en el análisis de la realidad sino que la expectativa ha sido en algunos casos la de obtener un grado de activismo o de reformador social" (17),

Como sostiene el mismo autor: (Ladrón de Guevara, Laureano) "lo anterior supone dos problemas; En primer lugar, la Universidad no forma parte del núcleo principal de los procesos políticos por lo cual, el concederle el carácter de centro fundamental o determinante de la lucha política, es incurrir en una deformación de corte "elitista" que pretendería encontrar la causa de los conflictos políticos y del cambio en la esfera ideológica, -una de cuyas instancias es precisamente la Universidad- y no en la estructura y conflictos entre las clases. En segundo lugar, la Universidad puede y debe cumplir la función de crítica de la sociedad, la cual no se ejerce en la medida que dichas críticas carezcan de rigor y de profundidad" (18).

Por ejemplo si reparamos en la población estudiantil en las Universidades en el segundo semestre de 1975, encontramos que algunas carreras se cursan predominantemente en establecimientos privados (Administración y Economía, Arquitectura y Bellas Artes,

Ciencias Sociales, Derecho y Humanidades).

AREAS ACADEMICAS	TOTAL	OFICIAL	PRIVADA
Administración y Economía	47.323	14.803	32.520
Agropecuaria y Afines	8.339	8.105	234
Arquitectura y Bellas Artes	7.820	3.250	4.570
Ciencias Exactas y Naturales	4.626	3.298	1.378
Ciencias de la Salud	16.892	12.516	4.376
Ciencias Sociales	8.067	2.727	5.340
Derecho	20.952	3.453	17.499
Educación	32.532	22.710	9.822
Humanidades	2.704	1.133	1.571
Ingeniería y afines	29.271	19.323	9.948
<u>TOTAL GENERAL</u>	<u>178.576</u>	91.318	87.258

Fuente; ICFES. Estadísticas de la Educación Superior 1975 pp69-81

El cuadro anterior es indicativo, además, de que existen algunas carreras más directamente encaminadas a la formación e información del personal que estará encargado de desempeñar los puestos dentro del Estado, pudiéndose afirmar que entre ellas estarían la Administración y el Derecho.

La composición de clase social de los estudiantes que se gradúan en educación secundaria y que asisten a las universidades públi-

cas, indica que los niveles superiores del sistema educativo están dominados por los estratos sociales superiores.

Cataño, después de revisar estudios sociológicos relacionados con la educación en Bogotá, concluye que a lo sumo el 8% de los estudiantes que se gradúan del bachillerato, proviene de las clases bajas, el 80% proviene de la clase media y el 12% de la clase alta. Rama presenta resultados similares y anota que los estudiantes de la Universidad Nacional (una institución supuestamente popular, no elitista) son descendientes de abuelos y padres con un nivel de educación relativamente alto, comparado con el promedio nacional. Los datos de la Universidad Nacional y de dos Universidades privadas elitistas de Bogotá (Los Andes y la Javeriana) respaldan esta afirmación. Mientras que sólo el 1.7% de la población nacional masculina entre 40 y 59 años de edad, ha asistido a una universidad, el 18.8% el 42,5% y el 38% de los estudiantes en estas instituciones, tienen padres que han sido estudiantes universitarios. Es interesante observar el énfasis puesto en la obtención de una educación universitaria para sus hijos por este grupo de padres relativamente exitosos, a pesar del hecho de que una mayoría de ellos no ha tenido ninguna educación universitaria.

De otro lado y si nos fijamos en las tendencia más marcadas dentro de las políticas educativas actuales del Estado colombiano es

evidente que se encaminan en forma abierta a la diferenciación radical en cuanto a la formación de los agentes que habrán de ocuparse del desempeño de los papeles estatales en tanto que propende por una verdadera elitización. Tal elitización se deja traslucir en la Reforma Post-secundaria que en la práctica pretende, entre otras cosas que los altos agentes del Estado tengan una formación sustancialmente distinta de la que se brinda a las masas populares y ello en una proporción muy reducida. Esto se manifiesta, además, en forma más marcada en los mecanismos encaminados a la preparación de quienes habrán de desempeñar sus papeles en los estratos superiores de la burocracia.

En efecto, mientras se persigue, en lo fundamental, que la Universidad pública forme en tecnologías haciendo creer que se trata realmente de carreras universitarias y superiores, de paso se está robusteciendo a la Universidad privada que podrá encargarse de brindar las carreras encaminadas a la formación de las élites y lógicamente de las capas superiores de la burocracia.

Igualmente, el papel de la práctica burocrática como mecanismo encargado no sólo de garantizar al empleado en particular la permanencia en el cargo sino también de reproducir a la burocracia como tal se ve avalado a través del artículo 45 del decreto que venimos comentando que a la letra reza: "El empleado que ingrese por selección estará sometido a un período de prueba cuya duración se fijará

en los reglamentos de acuerdo con las características del empleo. Este período no podrá exceder de seis (6) meses salvo lo que más adelante establece. Durante el período de prueba se calificará el empleado en el desempeño de sus funciones".

Este período de prueba está encaminado, básicamente como lo dice más adelante el mismo artículo, a examinar la conducta y eficiencia del empleado quien sólo al término de este lapso de tiempo está habilitado para solicitar al Departamento Administrativo del Servicio Civil su inscripción en la carrera.

La inscripción en el escalafón de la carrera es determinante desde el punto de vista de la continuación como burócrata ya que el artículo 46 sostiene que ello le da derecho a: "permanecer en el servicio siempre que cumpla con lealtad, eficiencia y honestidad los deberes de su cargo y el de ascenso por mérito de acuerdo con los reglamentos de la carrera". Claro que estos derechos son incrementados con otros preyistos para todos los empleados estatales (artículo 7o); "Los empleados tienen derecho a percibir puntualmente la remuneración que para el respectivo empleo fije la ley; a recibir capacitación adecuada para el mejor desempeño de sus funciones y a participar en los concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio; a participar de los programas de bienestar social que para sus servidores establezca el Estado; a gozar de los estímulos de carácter moral o pecuniario; a disfrutar de vacaciones anuales remuneradas y al reconocimiento

y pago de prestaciones sociales; a obtener los permisos y licencias, todo de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias que regulen la materia". La permanencia dentro de la carrera administrativa está supeditada a que no se presente ninguna de las causas establecidas en el artículo 25 del mismo decreto. Erróneamente, el artículo 47 hace citación del artículo 24,

Esas causas son: la declaración de insubsistencia del nombramiento (en este caso sólo es procedente por los motivos y mediante los procedimientos establecidos en la ley o reglamento que regule la respectiva carrera, a diferencia del nombramiento hecho a una persona para ocupar un empleo del servicio civil, que no pertenece a una carrera, que puede ser declarado insubsistente libremente por la autoridad nominadora sin motivar la providencia (artículo 26).

La renuncia regularmente aceptada que en este caso conlleva la renuncia a su situación dentro de la carrera respectiva (artículo 27). La supresión del empleo (por referirse a cargos de carrera existe el derecho preferencial a ser nombrados en puestos equivalentes de la nueva planta de personal o en los existentes o que se creen en la entidad cuando se trasladan funciones o se reorganiza una dependencia).

El retiro con derecho a jubilación (precisamente en estos casos de funcionarios de carrera está expresamente prohibido el reintegro

gro al servicio en este evento-artículo 29).

El decreto 2074 del 17 de diciembre de 1968 que modifico y adicionó al 2400, al respecto dijo: "El empleado que reúna las condiciones para tener derecho a disfrutar de una pensión de jubilación cesará definitivamente en sus funciones y será retirado del servicio dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha en que reúna tales condiciones. No obstante, el gobierno podrá establecer excepciones para el retiro, cuando las necesidades del servicio lo exijan".

El decreto que introdujo las modificaciones y reformas al 2400 (el 3074) sostuvo además que eran causales para la cesación definitiva de funciones, la destitución y el abandono del cargo, la invalidez absoluta, la edad. Igualmente se refiere a la edad de 65 años que da lugar al retiro del servicio sin posibilidad de reintegro.

A manera de conclusión inicial puede sostenerse que, especialmente, desde el Frente Nacional, la sociedad colombiana está abocada a un tratamiento burocrático impulsado a través de todas las instancias políticas hasta el punto de que toda pretensión de carácter administrativo que busque satisfacer alguna necesidad por medio del Estado tiene que contar con el patrocinio de los cuerpos burocráticos mediante los sistemas que el argot popular ha venido a denominar como "elientelismo", "palanca", "padrinazgo", "rosca" etc.

Además, si es válida la premisa, ya sentada, de que por múltiples razones en los Estados dependientes en general y en el colombiano en particular se da una tendencia creciente hacia el aumento de la burocracia, es lógico inferir que muy buena proporción de la población colombiana está directamente influenciada en el modo de vida por su pertenencia al contexto burocrático del cual deriva los medios para atender medianamente a su subsistencia personal y familiar.

La ubicación del Estado colombiano dentro del capitalismo dependiente y teniendo en cuenta que a tal nivel el desarrollo económico y fundamentalmente de la industria es muy deficiente, para frenar las crecientes tasas de desempleo o para evitarse brotes de inconformidad, el Estado se ve precisado a robustecer la burocracia recurriendo al sistema de creación de empleos inútiles desde el punto de vista del trabajo productivo, "Nos encontramos con la asombrosa realidad de que los gastos de la burocracia se duplicaron entre 1977 y 1979, o sea, a una rata de crecimiento anual superior al 40%" (19).

Por otro lado, en la medida en que crecen las contradicciones de clase, los brotes de inconformidad y los movimientos "subversivos" amplían su radio de acción y para controlarlos, pretextando la defensa de la seguridad nacional y de las instituciones "democráticas" el Estado expande la burocracia mediante sus aparatos represivos (policía, ejército, etc.).

Finalmente, pensamos que el Estado se orienta hacia el robustecimiento de la burocracia en tanto que ella le depara un sostén eficaz para su autoconservación. Esta afirmación obedece directamente a la observación de un hecho de experiencia en el caso de la participación electoral. Dicha participación es cada vez más reducida, vale decir, que creciendo aceleradamente las tasas de abstención, el Estado por medios directos o indirectos hace que los agentes burocráticos depositen su voto para dar la impresión de la vitalidad del sistema vigente y de lo democrático de las instituciones políticas.

## N O T A S

1. Dobb, Maurice. Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación. Madrid, Ed. Tecnos, S.A. 1973. p.37.
2. Ibid. p.49.
3. P. Bordieu y J.C. Passeron. "El examen de una ilusión". La educación burguesa. México, Ed. Nueva Imagen, S.A. 1977, p.23.
4. Ianni, Octavio. Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina. 2a, ed. México, Siglo XXI Editores, S.A. 1971, p.32.
5. Ibid. p.20.
6. "La burocracia acaba con la inversión". El Colombiano. Medellín, junio 2 /81. p. 3A.
7. Marx, Carlos. Prólogo a la primera edición del Capital. México, Fondo de Cultura Económica, 1974. p. XIV.
8. Hope, G. Tecnocracia. Traducción de G. Klaus y M. Buhr, Leipzig, 1971. p. 33.
9. Pesenti, Antonio. "Validez actual del Imperialismo". Lenin, ciencia y política. Traducción de Carlos Altamirano y Cristina Iglesias. Buenos Aires, Ed. Tiempo contemporáneo, 1973,
10. Arrubla, Mario y Otros, Colombia, hoy, 4a ed. Bogotá, Ed, Siglo XXI, 1979. p,221.
11. Bejarano, Jesús Antonio, "Desarrollo clásico y desarrollo dependiente", Cuadernos colombianos 1, Medellín, 1974. p.17,
12. Arrubla, Mario y otros, Ibid, p,226,
13. Vélez, Humberto. "Concepciones de política económica bajo el Frente Nacional". Cuadernos colombianos 2. Medellín, 1974. p. 247.
14. DPN. Plan de Integración Nacional. Bogotá (17); 174.
15. "Documentos (9)"<sup>11</sup> El Mundo. Medellín, septiembre/80.
16. "La desburocratización o la descientelización". El Colombiano, Medellín, agosto 23/81. p. 8 D.

17. Ladrón de Guevara, Laureano. "Notas acerca del desarrollo latinoamericano y los problemas de su investigación". Revista de administración y desarrollo ESAP. Bogotá (17)' 77.
18. Ladrón de Guevara, Laureano. Op. cit.
19. "Seguiremos la contienda". El Colombiano. Medellín, junio 20/81. p. 7 A.

## VI. HIPOTESIS PLANTEADAS.

V

Se han formulado tres hipótesis generales;

Primera: La Escuela interviene en la formación de la burocracia en la medida en que provee de títulos para legitimar el acceso a algunos estratos de ella, pero este no es el único mecanismo ni siquiera el determinante.

Segunda: El Estado cualifica sus burócratas a través del entrenamiento en el servicio y en esta forma complementa y/o suple la función del aparato escolar.

Tercera; Entre burocracia y clientelismo se dan relaciones de dependencia recíproca.

# DISEÑO METODOLÓGICO

El presupuesto metodológico de esta investigación estriba en la aceptación de que los aspectos teóricos y conceptuales que manejamos al igual que la aceptación de unos principios filosóficos, determinaron el desenvolvimiento práctico del trabajo.

Debido a ello estamos entendiendo a la burocracia como una necesidad inmanente a las formaciones sociales capitalistas como es el caso de la Colombiana.

Además, si bien la Investigación recoge básicamente aspectos teóricos no descuidamos el estudio empírico, con las limitaciones que exponaremos.

#### I. POBLACION Y MUESTRA,

Partiendo del principio de que no obstante existir estadísticas oficiales acerca del número total de trabajadores del Estado en forma concreta y específica, es preciso tener en cuenta la resistencia de las diversas dependencias para proporcionar información especialmente en lo tocante a número y estratificación de empleados (excepción hecha del Municipio de Medellín donde fue posible conseguir un cuadro relativo al incremento de personal de 1970 a 1980). De otro lado, las precitadas dependencias no poseen datos relativos a quienes ya no prestan servicios a la entidad.

Las limitaciones anteriores nos llevaron a que, después de rea

lizar un inventario de los diversos organismos Oficiales -Nacionales, Departamentales, Municipales e Institutos descentralizados- existentes en la ciudad, optáramos por escoger una muestra por cuotas escogiendo para tal efecto y al azar 115 personas entre las ubicadas en tales organismos.

Dado que dentro del plan de la investigación asumíamos que en alguna forma las Universidades, en especial a través de las Facultades de Derecho y Administración, proveen cuadros a la burocracia recurrimos a las de la ciudad (U. Nacional - U. de M.- U.de A, - U.P.B.- Unaula, Eafit) a fin de determinar la población total matriculada en los dos últimos semestres de tales carreras. Pero, cabe anotar que en dichas Universidades, no se lleva estadísticas al respecto y por ende solo nos proporcionaron datos muy estimativos que en un total arrojaron 538 y con base en ello, después de sacar el respectivo cálculo estadístico, encuestamos a 150 escogidos al azar.

Idénticas razones a las consideradas para seleccionar la muestra de empleados y ex-empleados se tuvieron en cuenta en lo pertinente a la escogencia de las universidades locales como modelos tanto del sector público como del privado cuyas características son susceptibles de ser generalizadas, mutatis, mutandi, a las demás existentes en el país.

Como puede apreciarse, la muestra seleccionada no es lo suficien

temente grande \$i miramos la población total de empleados y ex-empleados públicos y de estudiantes de los dos últimos semestres de Administración y Derecho, No obstante, si tenemos en cuenta que las características propias del burócrata como burócrata y del estudiante universitario dentro de nuestra formación social capitalista dependiente están determinadas en gran medida por su pertenencia a un contexto económico, social y político de perfiles estructurales muy concretos como se desprende de la conceptualización teórica formulada inicialmente, pensamos que en general la muestra es representativa y que si bien la profusión de datos estadísticos aporta elementos de análisis, los simples datos en sí no tienen mayor significación.

Creemos, además, que la aludida posibilidad de generalización nos permite remontarnos, a partir de este análisis concreto, a formulaciones más o menos válidas a nivel global del Estado Colombiano.

## II, INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE INFORMACION.

Teniendo en cuenta la naturaleza del estudio, como ya lo anotábamos, hicimos uso de análisis teórico y también de recolección empírica de datos, vale decir, que utilizamos dos tipos de fuentes; primarias y secundarias.

### A, Fuentes Primarias.

Al respecto hicimos una Encuesta y para esto empleamos dos tipos de Cuestionario. Uno, aplicado a los estudiantes seleccionados con miras a detectar no solo sus expectativas sino también las actividades que actualmente despliegan con miras a una futura vinculación a un cargo estatal, El otro, dirigido a Tos empleados y ex-empleados del Estado con la finalidad de descubrir, esencialmente, las condiciones y requerimientos exigidos para el ingreso y la permanencia dentro de la burocracia,

Debe señalarse que entre los empleados hubo cierta resistencia para proporcionar la información solicitada, resistencia originada en la suposición de que el hacerlo podría acarrearles consecuencias personales no obstante haberles ilustrado acerca de la finalidad y carácter anónimo de la misma.

Con anterioridad a la elaboración definitiva del cuestionario se realizó una pre-prueba con personas representativas

a fin de recoger sus sugerencias y tratar de subsanar las posibles deficiencias y puntos confusos captados por los respondientes.

B. Fuentes Secundarias.

Tendiente a analizar con mayor objetividad la temática de la investigación, hicimos una revisión crítica de literatura de algunos datos relativos no solamente a cuantificación sino también en lo concerniente a tratamiento y proyección de políticas estatales, entre ellos: Manuales de funciones de algunas entidades y Reglamentación de la Carrera Administrativa (decreto 2400 de 1968), datos y comentarios de la prensa sobre inversión en gastos públicos, crecimiento y sostenimiento de la burocracia; documentos sobre políticas educativas en el período analizado, estadísticas sobre participación electoral, informes de planes de desarrollo como el PIN y el DRI en aspectos relacionados con la investigación.

### III. SISTEMATIZACION Y ANALISIS,

Partiendo del análisis de las Encuestas hemos podido constatar que si bien la Escuela juega un papel importante en la medida en que todos los respondientes han pasado por el aparato escolar parcial o totalmente, no es menos cierto que para el acceso y permanencia dentro de la burocracia no se exige título académico como requisito determinante.

Son otros los factores que juegan un papel importante como puede deducirse de la confrontación de datos Anexo C - CUADRO Nro. 1 -según el cual 18.18% requirió título académico para el ingreso el desempeño de un cargo burocrático alto, mientras que el 36.37% lo obtuvo a través de recomendación política, el 18.18% lo hizo con base en la filiación política y que sumados los dos últimos da un 54.55% muestra clara de la relación estrecha que se establece entre burocracia y política, por lo menos a este nivel. Si miramos a nivel medio, nos encontramos con que el 22.54% necesitó título para su ingreso a un cargo, en tanto que el 21,13% lo consiguió mediante recomendación política y el 11.26% ingresó a través de su filiación política, hallando un total de 32.39% para el criterio eminentemente político.

En contraste con lo anterior, para el ingreso a un cargo bajo no se exigió ser portador de título sino que a tal nivel privaron criterios de carácter político; recomendación 48% y filiación 8%, en total un 56%, Resumiendo, vemos que el título académico juega un

papel poco significativo ya que de la totalidad de encuestados solamente el 16.82% requirió de tal consideración mientras que los aspectos políticos que suman un 40.19% tipifican el factor determinante para el acceso a la burocracia.

En este mismo orden de ideas es significativo el dato referente a recomendaciones personales donde un 18,18% incidió en el estrato alto, un 22.54% en el medio y un 20% en el bajo, viéndose que el elemento político fue decisivo en un 21,50% de la totalidad de entrevistados, cifra que de suyo habla de la relación entre clientelismo y burocracia.

También es necesario resaltar que, aparte de los anteriores, juegan papel en el ingreso a un cargo estatal aspectos tales como la experiencia, hallándose un equivalente al 9,09% en el estrato alto, 5,63% en el medio, 20% en el bajo y que mirado en relación con el número total de empleados encuestados representa el 9,34%; otro fue la prueba de suficiencia exigido solo a nivel medio en un 9.86% representativo a la vez de un 6.54% del total de encuestados y finalmente mérito personal exigido a un 7.04% del estrato medio y a un 4% del bajo que concretan en sí el 5,61% de la totalidad de la muestra, Es de anotar, que los dos últimos factores mencionados no tuvieron incidencia respecto al estrato alto, como se desprende del Cuadro citado,

La simple confrontación de estos datos, es decir, título y por ende

aparato escolar que lo provee con un peso de 16.82% frente a otras consideraciones que inciden en el 83.18% restante, revela que la Escuela en si misma no garantiza el acceso a los cuadros burocráticos. Esto lo confirman no solo los empleados sino también los estudiantes que se encuestaron -CUADRO Nro.2 - cuando únicamente el 6.33% de los que cursan Administración y el 22.54% de Derecho sostienen que el rendimiento académico, o sea, el producto escolar es lo básico para emplearse, en tanto que de acuerdo a las respuestas y discriminadas por partes encontramos que, en Administración 35.44% y en Derecho 54.94% se pronuncian en favor de factores eminentemente políticos y a la vez 50.63% de Administración y 11.26% de Derecho destacan relaciones de tipo elientelista. Ya mirando la totalidad de los estudiantes encuestados descubrimos que solo el 14% enfatiza el rendimiento académico mientras que el 44% destaca factores políticos y 31% da primacía a relaciones de índole elientelista.

Puede verse el papel legitimador de la Escuela -CUADRO Nro.3- en el hecho de que para el ejercicio de un cargo se exigió el haber cursado estudios universitarios en un 100% a los del estrato alto, en un 52,11% del estrato medio mientras que ninguno de los del estrato bajo tuvo necesidad de poseer dicho nivel de preparación. De modo que, confrontando con el total, se observa un 44.86% en cuanto a estudios superiores exigidos para ocuparse en un cargo estatal no cobijando dicho porcentaje, como se anotó, a ningún empleado de los ubicados en el estrato bajo. Es revelador entonces, el

constatar que, en contraposición con el nivel alto de la burocracia en donde los estudios universitarios juegan un papel considerable, en el nivel bajo este requisito carece de importancia siendo aquí los estudios primarios o de bachillerato los que tienen alguna consideración,

Siguiendo con el análisis, vemos cómo también se refleja ese papel legitimador de la Escuela -CUADRO Nro.4 - ya que de los entrevistados portadores de título universitario el 57.14% de los ubicados en el estrato alto de la burocracia son abogados, 21.44% médicos, 7.14% administradores, 7.14% contadores y 7.14% licenciados; de los pertenecientes al estrato medio observamos que son abogados un 22.22%, médicos 13.90%, administradores 8.33%, contadores 30.55%, ingenieros 5.56%, tecnólogos 11.11% y licenciados 8.33%, no teniendo cabida en el estrato bajo ninguno de los anteriores títulos. Al totalizar de acuerdo con el número de personas que poseían cualquiera de estas profesiones, se encuentra que el 32% ejercen la abogacía, 16% la medicina, 8% son administradores de empresas, 24% son contadores, 4% ingenieros y 8% tecnólogos ubicados estos últimos en cargos medios.

Por otro lado, no es la Escuela, medida en términos de nivel académico, la razón básica que garantiza la permanencia en un cargo determinado ni la movilidad en los estratos de la burocracia sino que realmente sólo lo logran aquellos empleados que han alcanzado una preparación universitaria completa y que, como se dijo, están

ubicados preferentemente en el estrato alto y un poco menos en el medio siendo, a la vez, los que con mayor facilidad se retiran del cargo por renuncia 41% y por situaciones conflictivas con su jefe inmediato 78.67% -CUADRO Nro.5 . No está por demás mencionar que, fuera de la anterior consideración, existen otras razones que propician retiro de un cargo y así encontramos que también del estrato alto un 37.33% lo hizo por término del respaldo político que los apoyaba, un 4% tuvo como causa la inconformidad con las directrices políticas trazadas por su directorio. En relación con el total de quienes dejaron el cargo, vemos que un 10% lo hizo debido a reestructuración institucional, 2% por pertenencia a sindicato y finalmente 46% tuvo como justificación personal el mejoramiento en sus ingresos.

El planteamiento anterior nos introduce directamente en la problemática relacionada con la función ideológica del aparato educativo y más concretamente, en nuestro caso, con el papel de la Escuela como mecanismo generador de expectativas en el sentido de servir de punto de apoyo para acceder al desempeño de cargos dentro de la burocracia.

Vemos así a la Escuela cumpliendo una función encaminada a que quienes logren el ingreso a ella piensen que al terminar su ciclo coronado con el respectivo título encontrarán, por lo menos, un puesto en las filas de la burocracia, es decir, que verían en la Escuela una instancia que prepara en forma concreta para el desempeño de un cargo también concreto. Sin embargo, si bien la Escuela depara un cúmulo de conocimientos generales y técnicos para el desempeño de

determinadas profesiones, en este caso las más estrechamente ligadas a la burocracia, no es menos cierto que el título no garantiza el acceso a las filas de la misma haciéndose necesario reparar en otros mecanismos tales como la participación en política partidista, las recomendaciones políticas, la tradición familiar, etc, y esto nos revela que la Escuela prepara genéricamente para ocupaciones pero no garantiza el empleo, o que las instituciones educativas juegan un papel en el acceso a las ocupaciones pero no lo garantizan.

Las afirmaciones anteriores son especialmente válidas dentro de las formaciones sociales capitalistas dependientes en las cuales razones de diversa naturaleza (escasa complejidad de la administración pública, poco desarrollo tecnológico en el manejo de los asuntos estatales, persistencia de influencia familiares y políticas para la provisión de cargos en la administración pública, etc.) hacen que el título solo juegue un papel legitimador en el sentido de que las clases dominantes y aún la pequeña burguesía pretexten que su acceso a los cargos burocráticos está determinado fundamentalmente por su mayor contacto con la cultura y por su posesión de un nivel educativo que está más allá del alcanzado por las masas analfabetas. "El 'capital cultural'<sup>1</sup> emerge como categoría explicativa central. Este es entendido tanto por un conjunto de ideas, cuanto por una serie de prácticas que permiten la continuidad del orden social" (1).

Lo anterior contraría el enfoque comprometido con la tesis de la movilidad social que afirma que dicha movilidad se da también al inte-

rior de la burocracia, razón por la cual el mérito personal, la fidelidad a la administración, la profesionalización en el servicio, etc., son requisitos indispensables para ascender en el escalafón burocrático (hacer carrera administrativa).

En la encuesta se detecta que quienes sirven al Estado están jerarquizados en una de tres categorías y así encontramos que el 10.28% de ellos ejercen un cargo alto, 66.36% uno medio y 23.36% uno bajo (estos datos pueden observarse en el Cuadro Nro.3 - resultados marginales de la derecha).

Como decíamos, la jerarquización de la burocracia con un estrato mayoritario a nivel medio (66.36%) resulta claro indicio de que si bien el Estado suele presentarla como una realidad neutra desde el punto de vista político, en la práctica se le está asignando el papel de realidad mediatizadora entre las clases más antagónicas en este tipo de formaciones sociales, a la vez que al interior de la misma burocracia se pretende hacerla ver como un claro reflejo de la sociedad total en la medida en que el punto medio dado su mayor peso cuantitativo es el que verdaderamente equilibra los extremos. " La creciente actividad estatal solo puede llevarse a cabo mediante una creciente burocracia. Por su misma naturaleza ésta está jerárquicamente organizada y es poco eficiente y propensa a innovaciones" (2),

La estratificación de la burocracia en alta, media y baja es mane-

jada igualmente por el Estado y muestra de ello son los Manuales de funciones por ejemplo el del Gobierno de Antioquia 1978, que tanto en sus dependencias directas (Contraloría Departamental, Planeación Departamental, Secretaria de Gobierno, Obras Públicas, Servicio Seccional de Salud de Antioquia, Secretaría de Hacienda, Fábrica de Licores de Antioquia, Secretaría General de la Gobernación, Secretaría de Servicios Administrativos, Secretaría de Agricultura y Fomento), como en sus Institutos descentralizados (Benedan, EDA, Politécnico Colombiano J. I.C., Hospital Mental, IDEA, Terminal de Transportes, Corporación de Turismo de Antioquia, Corforestal, Corpourabá, Electrificadora de Antioquia, Circuito Eléctrico de Antioquia, Circuito Eléctrico de Sinifaná S.A., Acuantioquia) habla de cargos: a) Directivos =443 (4.32%), b) Administradores, asistentes, profesionales y técnicos =5.500 (53.69%), c) Operarios y auxiliares - 4.300 (41.97%). Estos datos se visualizan en un histograma -ANEXO E.-

La anterior cuantificación de los empleos estatales consignados en dicho Manual nos confirma la idea de que los estratos medios son preponderantes para llevar a colegir que el futuro del país depende directamente del cúmulo de funciones que son asumidas por tales estratos. Vemos precisamente allí la tesis abanderada de la idea de que la burocracia como trasunto fiel de la realidad social como un conjunto armónico, está encargada de velar porque el Estado en tanto que herramienta neutral de avance, progreso, justicia y medida de la equidad se perfeccione al máximo para garantizar la con-

servación y reproducción de ese todo social; en este punto encontramos, además, la manipulación ideológica de la burocracia en el sentido de que se le hace creer que ella en sí misma está revestida de trascendental importancia ocultándosele que lo verdaderamente importante es el control del Estado, vale decir, la titularidad real del poder político.

Del análisis del documento comentado podemos inferir, por último, que el Estado se presenta como una realidad múltiple (dividida en instancias centrales y periféricas) indispensable para la marcha armónica de la sociedad y que, de suyo, tal marcha exige la presencia insoslayable de un cuerpo especializado en el manejo de la cosa pública (burocracia). También esta pluralidad de organismos hace pensar que, en alguna forma, el Estado al desconcentrar su funcionamiento busca diluirse en el todo social no solamente para ser tenido como realidad omnipresente sino también para escomotear su responsabilidad frente a las exigencias concretas de los grupos que no logran ubicarse dentro del aparato productivo ni dentro de las filas de los servidores públicos.

En relación con los cargos estatales apreciamos que el Estado va cualificando a sus servidores en tal forma que el 100% de los empleados de cargo alto, el 86,67% de los de cargo medio y el 60% de los de cargo bajo, han participado en Cursos, Seminarios, Conferencias, etc, es decir han recibido cualificación en el área específica de su trabajo, mientras que solo el 13.33% del estrato medio y

el 40% del bajo han realizado cursos de meras relaciones humanas -CUADRO Nro,6- Luego, si se tiene en cuenta que el mayor porcentaje de quienes han tomado parte en cursos de perfeccionamiento dentro del servicio pertenece a los estratos superiores (alto y medio), concluimos que al Estado le interesa, en lo fundamental, profesionalizar en el manejo de sus asuntos a quienes están ubicados en las más altas esferas de la burocracia reproduciendo así, hasta cierto punto, el secreto en lo relativo al saber burocrático que por naturaleza es excluyente para las masas iletradas.

Esta profesionalización de los estratos altos de la burocracia implica, además, que es indispensable no separar el saber y el poder en el sentido de que el poder genera un saber específico, el necesario para el manejo de los asuntos estatales. Sin embargo, no se puede descuidar la circunstancia de que la burocracia en sí no tiene ningún poder que le sea inmanente, es decir, que a pesar de manejar un saber o un conocimiento, esto de suyo no influye mayormente en la generación de poder.

La estratificación de la burocracia reviste también interés si miramos las exigencias que el Estado hace a sus servidores para la permanencia en el cargo ya que a niveles medios y altos, la participación activa -cotización, asistencia a reuniones políticas y partidistas, consecución de militantes e intervención en campañas- es mucho más pronunciada que en el nivel bajo. Es así como el 28.57% de quienes desempeñan cargo alto requirió de cotización al partido, 28.57% de

asistencia a reuniones de índole partidista, 7,14% de consecución de seguidores para el partido y otro 7.14% de participación en campañas políticas. En el nivel medio encontramos que un 40.43% requirió para mantenerse en su cargo de la cotización al partido, 8.51% de la participación en política, 8.51% de la asistencia á reuniones, 4.25% de su empeño en conseguir adeptos del partido y 10.64% de su participación activa en campañas; en cuanto al nivel bajo las exigencias de este tipo fueron menos y así se puede apreciar que de todos los factores solo se requirió cotización en 57.14% y asistencia a reuniones en 28.57% -CUADRO Nro.7. Mirado en su conjunto tenemos que las exigencias para el cuerpo burocrático en el campo político fueron en su orden de: 39.72% cotización al partido, 11.76% participación política, 14.70% asistencia a reuniones, 4.41% consecución de partidarios y 8.82% participación en campañas.

Es claro también, que los empleados mismos se percatan del hecho de que el Estado se preocupa por su autoconservación y en este sentido perciben que los eventos tales como Encuentros, Foros, etc., programados por las diversas instituciones estatales van encaminados a conservar la administración dentro de las estructuras políticas vigentes como lo confirma el 100% de quienes han realizado cursos de especialización en su respectiva área, aspecto que no es captado a cabalidad por aquellos que solo han hecho cursos de relaciones humanas (fundamentalmente del estrato bajo) y en estrecha relación con ello encontramos que hablar de necesidades de actualización 21,85% entre quienes hicieron cursos de perfeccionamiento

y de mejoramiento de las relaciones interadministrativas 100% -CUADRO Nro.8 - es ni más ni menos que percatarse de que la administración tiende a conservarse a través de la cualificación de sus servidores especialmente de los pertenecientes a los estratos altos y medios que no se limitan a hacer cursos de meras relaciones humanas. Analizando, pues, la totalidad de aquellos que se perfeccionaron al interior de su cargo o, lo que es lo mismo, de quienes el Estado hace copartícipes del monopolio de un saber específico el 86.67%, resulta claro que el Estado pretende reproducirse a través de su mediación por los agentes integrantes de la burocracia. "En la medida en que la administración de los asuntos públicos supone la preservación del sistema dentro de cuyos marcos opera, mientras que la burocracia está siempre en última instancia al servicio del orden establecido y de la o las clases o fracciones hegemónicas o dominantes y la configuración de las relaciones sociales, fija los límites extremos de su acción". (3). Todo lo anterior nos lleva a concluir que la estructura misma del Estado capitalista máxime si se trata de un Estado capitalista dependiente conlleva la presencia de un grupo calificado de servidores que ya sea consciente o inconscientemente se convierte en uno de los soportes fundamentales para la conservación y reproducción del orden establecido, es decir, que la existencia de unos agentes especializados en el manejo de los asuntos oficiales con un criterio privativo es imprescindible a este nivel de organización social,

También es constatable el hecho de que el Estado está especialmente

interesado en la conservación y reproducción de la burocracia con una finalidad política porque la existencia de un cuerpo de empleados oficiales que, como se dijo arriba, manejan los asuntos del Estado con criterio privado hace pensar que dicho grupo de agentes está interesado en que el Estado como tal no experimente transformaciones radicales sino que sea objeto de algunas reformas tendientes a racionalizar cada vez más el desempeño de sus cometidos.

Indice del sentido clientelista como medio propicio para la consecución de un empleo estatal son las respuestas de los estudiantes encuestados, deducción que se hace al observar que del total de quienes desarrollan actividades preordenadas a una futura vinculación, el 40% cultiva amistad con personas influyentes, 37.14% participa en política y 22.86% ejerce ambas simultáneamente -CUADRO NRO. 9 - Es que dentro de una situación de desempleo crónico, de expansión ideológica de las "bondades del sistema" por el Estado y las clases dominantes, persistencia del latifundio, inexistencia de verdaderas organizaciones y partidos de masas que incidan en la cualificación política de las mismas, falta de desarrollo industrial, gradual introducción de la empresa capitalista en el campo, etc, una de las pocas "alternativas" que les queda es la de tratar de ubicarse como agentes al servicio del mayor empleador que es el Estado, bien sea por sí mismo o a través de sus instituciones descentralizadas.

Sin apartarse de este aspecto político en relación con el papel que

las clases dominantes le asignan a la burocracia, es conveniente traer a colación dos posiciones teóricas: la primera de ellas conocida como democracia Jacksoniana se compromete con que la participación en el Gobierno y en los cargos públicos aquilata las virtudes ciudadanas, mejora al individuo y, por ende, el mejor sistema para proveer los cargos es el de libre nombramiento y remoción. La segunda, el Spoil System, defiende que el Gobierno debe ser bueno para todos pero que la fronda burocrática se reserva para los amigos políticos.

Si miramos el problema tratando de conectar burocracia y clases dominantes, es fácil advertir que dichas clases no están interesadas en plantearse como dominantes en tanto que la defensa de sus intereses de clase exige la conceptualización de la sociedad como una realidad continua sin escisiones radicales, solamente formada por diversos estratos que se sobreponen y que son susceptibles de ser escalados con base, por ejemplo, en logros educativos que garanticen mayores ingresos.

## N O T A S

1. Berrocal, Luciano. "La rentabilidad de las inversiones educativas. Hacia una redefinición de la relación escuela-producción". Re-  
vista de educación. (4)' 81.
2. "Estos son los peligros de la actividad estatal". El Mundo, junio  
2/81. p. 8 D.
3. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América Latina.  
Santiago de Chile, Ed. Universitaria, 1978.

#### IV. ANEXOS.

Los Anexos están organizados así;

Anexo A. Corresponde a los Modelos de las Encuestas aplicadas a quienes conformaron la muestra de empleados y exempleados públicos y de estudiantes del último año de las carreras de Administración y Derecho en las Universidades de la ciudad.

Anexo B. Cuadros correspondientes a la codificación de los ítems incluidos en las encuestas y desprendida del respectivo conteo de los datos.

Anexo C, En estos Cuadros aparece la confrontación que se hizo de los datos utilizando a tal efecto distintos cruces de variables y partiendo siempre para el análisis de la variable independiente a la dependiente. Los resultados se observan en las bases marginales.

Cuadro Nro. 1. Relaciona el cargo con los requisitos para el ingreso al mismo.

Cuadro Nro. 2. Relaciona la carrera cursada por el estudiante con las alternativas para conseguir empleo.

Cuadro Nro. 3 , Relaciona el cargo del empleado con el nivel académico requerido para desempeñarlo.

Cuadro Nro. 4. Relaciona el cargo con el título exigido para el mismo,

Cuadro Nro. 5. Relaciona el nivel académico del empleado con las razones para retiro del cargo.

Cuadro Nro. 6. Relaciona el cargo con los cursos realizados por intermedio de la Institución donde se labora.

Cuadro Nro. 7. Relaciona el cargo con las exigencias que se hacen al empleado para conservarlo.

Cuadro Nro. 8. Relaciona los Eventos en que ha tomado parte los empleados con la finalidad de aquellos.

Cuadro Nro. 9. Relaciona la o las actividades realizadas por los estudiantes con miras a su futura vinculación a un cargo estatal.

Anexo D, Muestra los datos que se extractaron del Manual de organización de SEDUCA (1980), en lo que concierne a la discriminación de Secciones, cargos y requisitos para su desempeño del personal que conforma la nómina de esta institución,

Anexo E, Este Histograma de frecuencias señala el porcentaje rela-

tivo en la estratificación en cargos altos, medios y bajos en el servicio del gobierno de Antioquia (1978 y b

ANEXO A

CUESTIONARIO Nro. 1

Empleados y ex-empleados estatales

1.0 Estudia actualmente?

1.1 Sí\_

1.2 No

2.0 Si su respuesta a la pregunta anterior es afirmativa, cite los estudios que realiza:

2.1\_

2.2\_

2.3

2.4

3.0 Es usted empleado?

3.1 Sí -

3.2 No\_

4.0 Si su respuesta anterior es afirmativa, diga en cuál institución estatal trabaja:

4.1

4.2\_\_

4.3

4.4

- 5.0 Indique en cuál o cuáles instituciones estatales ha trabajado:
- 5.1
  - 5.2
  - 5.3
  - 5.4
- 6.0 El cargo que actualmente desempeña es considerado como:
- 6.1 Alto\_
  - 6.2 Medio\_
  - 6.3 Bajo\_
- 7.0 En términos generales, sus cargos anteriores eran:
- 7.1 Altos\_
  - 7.2 Medios\_
  - 7.3 Bajos\_
- 8.0 Si su cargo con el Estado es alto o medio, indique cuáles de las siguientes prerrogativas están a su alcance:
- 8.1 Carro con chofer para uso personal dentro del servicio\_
  - 8.2 Carro con chofer fuera del servicio\_
  - 8.3 Becas de estudio para usted\_
  - 8.4 Becas de estudio para miembros de su familia\_
  - 8.5 Comisión de estudios\_
  - 8.6 Planes de vivienda\_
- 9,0 Qué nivel académico requirió para el desempeño de su cargo actual:

- 9,1 Primaria completa
- 9.2 Primaria incompleta
- 9.3 Bachillerato completo
- 9.4 Bachillerato incompleto
- 9,5 Técnico
- 9.6 Universitario completo
- 9.7 Universitario incompleto

10.0 Si requirió título universitario, indique cuál y para cuál cargo.

11.0 De los siguientes requisitos cuáles incidieron para su ingreso a la institución:

- 11.1 Título
- 11.2 Recomendación política
- 11.3 Filiación política
- 11.4 Recomendaciones personales
- 11.5 Cotización al partido
- 11.6 Experiencia
- 11,7 Prueba de suficiencia
- 11.8 Mérito personal

12.0 Si escogió más de una alternativa en el punto anterior, colóquelas en orden de importancia (utilice el número que la identifica).

- 13.0 Si anteriormente había ocupado otro cargo estatal y se retiró, cuál fue la razón principal para su salida:
- 13.1. Retiro del respaldo político de su directorio a la administración de turno.\_
  - 13.2 Su inconformidad con las pautas trazadas por el directorio político que lo apoyaba.\_
  - 13.3 Conflicto personal con su jefe inmediato.\_
  - 13.4 Reestructuración institucional.
  - 13.5 Ascenso.\_
  - 13.6 Otro (s)\_\_\_\_\_Cuál (es)\_
- 14.0 Para permanecer en el cargo se le exige o ha exigido en forma abierta o velada:
- 14.1 Cotización a un partido\_
  - 14.2 Participación en reuniones de carácter político\_
  - 14.3 Asistencia a reuniones partidistas\_
  - 14.4 Consecución de militantes para el partido\_
  - 14.5 Participación en campañas de carácter político \_\_\_\_\_
  - 14.6 Eficiencia en el cargo\_
  - 14.7 Otra (s)\_\_\_\_\_Cuál (es)\_
- 15.0 Cite los cursos, Seminarios, etc. que ha realizado por intermedio de la institución donde trabaja.
- 15.1
  - 15.2
  - 15.3\_

- 16.0 Ha realizado alguno de los eventos anteriores fuera del país?
- 16.1 Sí\_\_
- 16.2 No.
- 17.0 Dichos cursos incidieron para:
- 17.1 Garantizarle estabilidad en su cargo\_
- 17.2 Una mayor eficiencia en el trabajo\_
- 17.3 Ascenso dentro de la institución\_
- 17.4 Ascenso con cambio de institución\_
- 17.5 Otros beneficios\_\_\_\_\_Cuáles\_
- 18.0 Considera que los eventos ya citados, fueron organizados para responder a:
- 18.1 Necesidades reales de la administración para conservarla como tal, dentro de las estructuras políticas vigentes\_
- 18.2 Ambición personalista de sus promotores ,\_
- 18.3 Exigencias de coyunturas pre-electorales,\_
- 18.4 Otros, requerimientos\_\_\_\_\_Cuáles\_

CUESTIONARIO Nro. 2

Estudiantes último año de Administración y Derecho

- 1.0 En cuál Universidad estudia.
  
- 2.0 Qué carrera está cursando.
  
- 3.0 De las alternativas que a continuación se enumeran, cuáles considera adecuadas para la consecución de su futuro empleo?
  - 3.1 Buen rendimiento académico\_
  - 3.2 Participación en política partidista\_
  - 3.3 Recomendación de un líder político\_
  - 3.4 Recomendación de un directivo empresarial\_
  - 3.5 Nexos con alguien ubicado en la empresa privada\_
  - 3.6 Nexos con alguien ubicado en una institución estatal\_
  - 3.7 Pertenencia a una clase social de prestigio.\_
  - 3.8 Otra\_\_\_\_\_Cuál\_
  
- 4.0 Si escogió más de una alternativa en la pregunta anterior, colóquelas en orden de importancia (Utilice el número que la identifica).
  
- 5.0 Tiene usted algún pariente próximo que labore al servicio del Estado?

5.1 Sí

5.2 No

6.0 Si su respuesta a la pregunta anterior fue afirmativa, existe la posibilidad de que al culminar sus estudios usted entre a reemplazarlo?

6.1 Si

6.2 No

7.0 Desarrolla usted algún tipo de actividad con miras a que le sirva de futura vinculación a un cargo estatal?

7.1 Sí\_

7.2 No

8.0 Si respondió afirmativamente a la pregunta anterior, diga cuál o cuales.

8.1\_

8.2

8.3

## ftnexo B.

Sistema de cali?icacvo »v. ernpleatalos.

Cód.	Tot.	Cód.	Tot.	Cód.	Tot.	Cód.	Tot.	Cód.	Tot.
1.1	= 52	6.1	= 71	9.7	= 7	12.3	= 12	14.7	= 6
1.2	= 63	6.2	= 71			12.4	= 0		
		6.3	= 25	10.1	= 16	12.5	= 23	15.1	= 65
2.1	= 40			10.2	= 4	12.6	= 10	15.2	= 10
2.2	= 9	7.1	= 28	10.3	= 4	12.7	= 7		
2.3	= 1	7.2	= 52	10.4	= 8	12.8	= 6	16.1	= 6
2.4	= 2	7.3	= 9	10.5	= 2			16.2	= 69
				10.6	= 4	13.1	= 4		
3.1	= 107	8.1	= 10	10.7	= 12	13.2	= 8	17.1	= 9
3.2	= 8	8.2	= 2			13.3	= 1	17.2	= 36
		8.3	= 11	11.1	= 46	13.4	= 5	17.3	= 12
4.1	= 21	8.4	= 5	11.2	= 48	13.5	= 23	17.4	= 3
4.2	= 39	8.5	= 6	11.3	= 40	13.6	= 1	17.5	= 10
4.3	= 28	8.6	= 16	11.4	= 9	13.7	= 8	17.6	= 5
4.4	= 19			11.5	= 36				
		9.1	= 5	11.6	= 38	14.1	= 27	18.1	= 38
5.1	= 29	9.2	= 8	11.7	= 25	14.2	= 8	18.2	= 6
5.2	= 29	9.3	= 26	11.8	= 42	14.3	= 10	18.3	= 15
5.3	= 26	9.4	= 6			14.4	= 3	18.4	= 12
5.4	= 5	9.5	= 14	12.1	= 18	14.5	= 5	18.5	= 4
		9.6	= 41	12.2	= 31	14.6	= 8		

NM. RELCIÓN: CF1R60 - REQUISITOS PRRR INGRESO RL MISMO.

Cargos	Requisitos	Titulo	Recom. política	Filiación política	Recom. personal	Experiencia	Prueba de sufici.	mérito personal	TOTAL
Alto		2 18.18	4 36.37	2 18.18	2 18.18	1 9.09			11 100%
Medio		16 22.54	15 21.13	8 11.26	16 22.54	4 5.63	7 9.86	5 7.04	71 100%
Bajo			12 48.00	2 8.00	5 20.00	5 20.00		1 4.00	25 100%
TOTAL		18 100%	31 100%	12 100%	23 100%	10 100%	7 100%	6 100%	107 100%

RELFIcIoN: CFIRRERR - RLTERNRTÍVRS PFIRR CONSEGUIR EMPLEO.

Carrera \	0	9	9	a	*	v	AÑO	9	9	TOTAL	
Administración	5 /	10 /	21	tt /	2 /	3 /	3 /	3 /	3 /	11 /	
Derecho	/ UJ	Aut	/ aiw	mis	/ 2.53	/ 3.80	/ 3.80	/ 3.80	/ 3.80	/ 1001	
IOTRL	2 Y	24 /	43 /	2> /	V	5 /	V	V	V	-150	-100/o

rc1RCjON; CARGO - nivti « O E q O t R i D O PRRR

Cargo \ Nivel.	Primaria compl.	Primaria incompl.	Bto completo	Bto incompleto	Técnico	Univers. compl.	Univ. incompl.	TOTAL
Alto						9	2	11 100%
Medio			21		13	32	5	71 100%
Bajo	5	8	5	6	1			25 100%
TOTAL	5	8	26	6	14	41	7	107 100%

Nº 4. RELACION: CARGO - TÍTULO EXIGIDO PARA EL MISMO.

Título \ Cargo	Abogado	Administrador	Médico	Ingeniero	Contador	Tecnólogo	Licenciado	TOTAL
Alto	8 57.14	1 7.14	3 21.44		1 7.14		1 7.14	14 100%
Medio	8 21.22	3 8.33	5 13.90	2 5.56	11 30.55	4 11.11	3 8.33	36 100%
TOTAL	16 100%	4 100%	8 100%	2 100%	12 100%	4 100%	4 100%	50 100%

Retiro Nivel	Retiro resp. polít.	Inconf. política	Conflicto con jefe	Reestruct. instituc.	Ascenso	Sindicalismo	Renuncia volunt.	TOTAL
Primaria completa			2 66.67		1 33.33			3 100%
Bto completo	2 15.38		1 7.69	1 7.69	5 38.46	1 7.69	3 20.09	13 100%
Bto incompleto					2 100.0			2 100%
Técnico				1 25.00	2 50.00		1 25.00	4 100%
Univers. completo	1 4.00	1 4.00	3 12.00	3 12.00	13 52.00		4 16.00	25 100%
Universit. incompl.	1 33.33		2 66.67					3 100%
TOTAL	4 100%	1 100%	8 100%	5 100%	23 100%	1 100%	8 100%	50 100%

NH, RELFICIÓN: CFIRGØ \* CURSOS REFIÚZFIDØS POR MEDIO ¡NSTÍTUCION.

Cursos Cargo	Perfeccionam. área trabajo	Relaciones humanas	TOTAL	
Alto	10 100.00		10 100%	
Medio	52 86.67	8 13.33	60 100%	
Bajo	3 60.00	2 40.00	5 100%	
TOTAL	65 100%	10 100%	75	100%

Exigencias Cargo	Colizac. Partido	Particip. Política	Asistenc. reuniones	Consec. militantes	Particip. campañas	Eficiencia cargo	Cumplim. deber	TOTAL	
Alto	4 28.57	4 28.57	4 28.57	1 7.14	1 7.14			14 100%	
Medio	19 40.43	4 8.51	4 8.51	2 4.25	5 10.64	7 14.89	6 12.77	47 100%	
Bajo	4 57.14		2 28.57			1 14.29		7 100%	
TOTAL	27 100%	8 100%	10 100%	3 100%	6 100%	8 100%	6 100%	68 100%	100%

RELACION: [VENTOS \* FINALIDAD DE LOS MISMOS.

Cursos Finalidad	Perfeccionam. área trabajo	Relaciones humanas	TOTAL	
Conservar administrac.	40 100.00		40 100%	
Actualización	13 81.25	3 18.75	16 100%	
Relaciones interadminist.	6 100.00		6 100%	
Coyunturas pre-electoral	5 55.56	4 44.44	9 100%	
Ambición promotores	1 25.00	3 75.00	4 100%	
TOTAL	65 100%	10 100%	75 100%	100%



## ANEXO D.

### Información (Manual de Organización de SEDUCA).

CARGO	REQUISITOS
A. DESPACHO SECRETARIO	
Secretaria Ejecutiva	Bto. Técnico Comercial. Secretaria- do Comercial no inferior a 2 años.
Recepcionista	Bto. Técnico Comercial. Secretaria- do no inferior a on año.
Secretaria VI	Bto. técnico comercial no inferior a 2 años.
B. PLANEAMIENTO EDUCATIVO	
Director de planeamiento educativo	Profesional en el área económica o administración con amplios conocimien- tos en el sistema educativo.
Técnico en planeadón (arquitecto)	Arquitecto con especialización o con conocimientos en construcciones esco- lares .
Técnico en planeación (aspecto curricular)	Administrador educativo con titulo como mínimo a nivel de licenciado o preferible post-grado.

Cargo	Requisitos
Técnico en planeación (estadístico)	Estadístico.
Técnico en planeación (sociólogo)	Sociólogo.
Técnico en planeación (administrador)	Profesional en administración
Técnico en planeación (economista)	Economista
Delineante de arquitectura e ingeniería	Delineante de arquitectura e ingeniería con estudios de diseño espacial.
Auxiliar de estadística	Bto, técnico comercial o estudios de Facultad con 4 semestres de estadística.
Secretaria ( A y A, V, 5)	Lo estipulado para el secretariado de este tipo.

#### C. DIRECCION DE CURRICULO Y CAPACITACION DOCENTE

Director de currículo y capacitación docente	Licenciado en cualquier área de la educación.
Secretaria { A y A, v, 5)	Bto. técnico comercial. Secretaria con conocimientos no inferior a 2 años.

Cargo	Requisitos
Recepcionista	Secretariado general por un periodo no inferior a un año.
Jefe de la división de programación y evaluación curricular	Licenciado en educación.
Programador académico (11)	Licenciado en cualquier área de la educación.
Coordinador de programas (3)	Licenciado en administración educativa.
Jefe de división de capacitación docente.	Licenciado en Administración educativa o administrador profesional.
Programador de capacitación (41)	Licenciado en Administración educativa o administrador profesional.
Jefe de la división de medios educativos	Licenciado en Administración educativa o en medios de la comunicación.
Técnico en medios educativos (2)	Bachiller normalista.
Experto en Radio y T.V. educativos (3)	Licenciado en Comunicación Social.
Bibliotecólogo (1)	Licenciado en bibliotecología.

Cargo	Requisitos
Promotor de medios educativos	Bachiller preferentemente normalista con estudios en dibujo técnico o publicitario.
Auxiliar de provisión	Bachiller en modalidad industrial preferiblemente,
Operador de equipo de publicaciones (2)	Preferiblemente bachiller licenciado.
Auxiliar de biblioteca (2)	Bachiller con conocimiento en el área. Bibliotecólogo auxiliar.
Jefe de la división de consejería y orientación profesional.	Sicólogo, título en psicoanálisis. Administrador educativo.
Psicorientador (3)	Título en psicología o psicorientación.
Jefe de división de educación preescolar.	Licenciado en Administración educativa o administración preescolar.
Programador académico	Licenciado en Administración educativa o preescolar.
Psicólogo	Psicólogo, psiquiatra con especialización en el tratamiento de casos para niños,

Cargo	Requisitos
Jefe de la división de educación especial.	Profesional en administración de empresas, educación o psicólogo.
Médico especialista (psiquiatra)	Profesional en medicina general con especialización en psiquiatría.
Médico especialista (neurólogo)	Profesional en medicina general con especialización en neurología.
Médico especialista en órganos de los sentidos.	Profesional en medicina general con especialización en órganos de los sentidos.
Médico especialista (oftalmólogo)	Profesional en medicina general con especialización en oftalmología.
Terapeuta del lenguaje (4)	Terapeuta del lenguaje o Normalista superior con estudios en el campo de la terapia.
Trabajadora social (educación especial)	Socióloga o titulada en trabajo social.
Psicólogo (4)	Psicólogo profesional.

Cargo	Requisitos
Programador académico de educación especial.	Los mismos que para programador académico.
Aseadoras	Estudios de primaria.
Jefe de división de educación no formal, de adultos y comunidades indígenas.	Sociólogo o licenciado en administración educativa.
Programador académico (educación no formal) (2)	Administración educativa.
Jefe de la división de Registros y Diplomas.	Derecho y Ciencias Políticas.
Asistente de la división de Registros y Diplomas.	Administración educativa o abogado.
Experta en legislación escolar (4)	Administradora educativa.
Auxiliar de registro (4)	Bto. técnico comercial.
Auxiliar de archivo	Bto. técnico comercial. Secretariado comercial por un período no inferior a 2 años.

Cargo	Requisitos
Secretaria (A y A, iv,4)	Bto. técnico comercial. Secretaria- do general no inferior a un año.
Auxiliar Contaduría	Tecnólogo en costos y auditoría. Bto. técnico comercial,
D, DIVISION DE DIVULGACION	
Jefe de la división de divulgación.	Licenciado en Ciencias de la Comuni- cación.
Jefe sección de comunicación e infor- mación,	Licenciado en Ciencias de la Comuni- cación.
Relacionista (2)	Bto. en cualquier modalidad. Secre- tariado general no inferior a tres años.
Jefe sección archivo y corresponden- cia,	Licenciado en medios de la comunica- ción.
Mensajero (6)	Bto. en cualquier modalidad.
Auxiliar de archivo (I)	Bto. con conocimientos en archivo, me- canografía y taquigrafía.

## E. DIRECCION EXTENSION CULTURAL

Director dirección de extensión cultural .	Licenciado en cualquier rama del arte. Administración educativa con conocimiento profundo en las diferentes ramas del arte.
Asistente de dirección	Profesional en Administración o licenciado en alguna de las ramas del arte.
Jefe de la sección de fomento artístico.	Licenciado en alguna rama del arte o administrador educativo.
Promotor de danzas	Licenciado en el área de las danzas.
Promotor de coros infantiles	Licenciado en artes plásticas.
Promotor de teatro	Licenciado en arte dramático.
Promotor de música (4)	Estudios musicales de solfeo o instrumentos similares.
Promotor de artes plásticas (cerámica) (2)	Técnico en cerámica.

Cargo	Requisitos
Jefe del programa de bibliotecas	Titulo en bibliotecología a nivel superior.
Bibliotecóloga (2)	Titulo a nivel superior en bibliotecología.
Auxiliar de biblioteca	Título en bibliotecología o bachiller con estudios no inferiores a un año en bibliotecología.
Director de banda (15)	Estudios musicales o ser experto en apreciación musical y en la ejecución de instrumentos.
Antropólogo	Título en Antropología.
Arqueólogo	Título en arqueología.
Jefe de la sección de recreación y deportes.	Licenciado en educación física con conocimientos administrativos.
Promotor de deportes (3)	Licenciado en educación física o en administración educativa.

## F. DIRECCION OPERATIVA

Director de la dirección operativa	Licenciado en educación. Profesional en administración de empresas.
Jefe de distrito educativo (13)	Administración educativa.
Supervisor docente (72)	Licenciado en educación en el área correspondiente.
Secretaria ( A y A, II, 2 ) (13)	Bto. técnico comercial. Secretariado general por un periodo no inferior a 2 años.
Director de núcleo de desarrollo educativo (352)	Licenciado en educación preferiblemente en Administración educativa o en su defecto ceñirse a la Resolución 028 de 1978.
Rector	Licenciado en educación preferiblemente en Administración educativa (ver decreto 1543/78),
Secretaria académica	Bto. técnico comercial o estudios de secretariado general con una duración no inferior a 2 años.

Cargo	Requisitos
Secretaria auxiliar de establecimiento.	Bto. técnico comercial o secretaria- do general con duración no inferior a un año.
Coordinador académico de Bachille- rato.	Licenciado en educación y con 6o grado en el Escalafón docente.
Coordinador de Bto. industrial	Tecnólogo industrial graduado.
Coordinador de Bto. agropecuario.	Tecnólogo agropecuario y con 5o grado en el Escalafón docente.
Coordinador de práctica docente	Técnico o tecnólogo en educación. Li- cenciado en educación o Postgrado o clasificación mínima en el 5o grado del Escalafón.

#### G. DIRECCION DE RECURSOS HUMANOS

Director de recursos humanos	Administración de empresas. Adminis- tración educativa.
Secretaria ( A y A, V, 5)	Bto técnico comercial. Secretariado comercial por un período no inferior a 2 años.

Cargo	Requisitos
Secretaria ( A y A, IV, 4)	Bto. técnico comercial y/o técnicas de oficina (duración mínima de un año.)
Jefe división de personal	Administración de empresas; administración educativa o psicólogo industrial.
Jefe sección selección e inducción.	Psicólogo con capacitación en manejo de personal; profesional en administración de empresas.
Secretaria (A y A, III, 3) (2)	Bto. técnico comercial. Secretariado comercial por un período no inferior a un año.
Psicólogo (2)	Psicólogo o psicólogo industrial
Analista de personal	Psicólogo. Administración de empresas.
Jefe sección escalafón y carrera docente.	Derecho y Ciencias políticas.
Asistente	Derecho y Ciencias políticas.

## Cargo

## Requisitos

Auxiliar escalafón (2)

Bto. técnico comercial. Secretariado comercial con estudios no inferiores a 2 años.

Profesor tiempo completo

Nivel básico de secundaria: experto o perito, técnico o tecnólogo en educación; licenciado o postgrado en este nivel; mínimo estar clasificado en el 4º grado del escalafón.

Nivel medio o medio vocacional: técnico o tecnólogo en educación; licenciado o postgrado, estar clasificado como mínimo en el 5º grado del Escalafón.

Profesor por horas

Dos o más semestres de estudios superiores preferiblemente en educación.

Bibliotecario de establecimiento

Licenciado en bibliotecología.

Coordinador de disciplina o de jornada.

Profesor de tiempo completo,

Coordinador de alfabetización.

Técnico o tecnólogo en educación; licenciado en educación o postgrado y con 5º grado en el Escalafón.

Cargo	Requisitos
Jefe DEpto, académico. Coordinador de área o Depto.	Licenciado en educación en las áreas de su Depto. académico.
Aseador	Educación básica primaria.
Celador	Educación básica primaria.
Granjero	Educación básica primaria.
Práctico agricultor	Bachillerato agropecuario.
Chofer de establecimiento educativo	Bto. básico; educación básica secundaria de cualquier modalidad.
Tramitador	Bachiller con 2 o más años de estudios en Derecho y Ciencias Políticas.
Jefe sección trámite registro y control•	Administración, Tecnólogo en sistematización de datos.
Secretaria (A y A, III, 3)	Bto, técnico comercial o secretariado general con duración no inferior a un año.

Cargo	Requisitos
Auxiliar Registro y Control	Bto. técnico comercial.
Jefe de la división de Bienestar	Administración de empresas. Trabajo social o sociólogo. Administración educativa..
Secretaria (A y A, IV, 4)	Bto. técnico comercial. Secretariado comercial no inferior a 2 años.
Trabajador social (4)	Licenciado en Trabajo Social.
Socióloga (1)	Licenciada en Sociología o Trabajo Social.

#### H. DIRECCION DE RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS

Director de recursos físicos y financieros.	Administración, economista o contador público titulado.
Técnico en programación.	Administración, economista o contador público titulado,
Tecnólogo en construcción (2)	Tecnólogo en construcción.

Cargo	Requisitos
Delineante en arquitectura e Ingeniería	Delineante de arquitectura.
Secretaria	Bto. técnico comercial. Secretariado comercial no inferior a un año.
Chofer (13)	Educación básica primaria.
Jefe División presupuesto y contabilidad.	Administración de empresas. Economista.
Supervisor administrativo (6)	Profesional en el área de contabilidad. Administración de empresas. Economista. Técnico en costos y auditoría.
Tesorero de Unidad educativa (64)	Bto. técnico comercial o bachiller con estudios en técnicas en costos o auditoría.
Auxiliar de tesorería (23)	Bto. técnico comercial o bachiller con estudios técnicos de contabilidad en costos y auditoría.
Secretaria (A y A, IV, 4)	Bto. técnico comercial. Secretariado general no inferior a un año.

Cargo	Requisitos
Jefe de sección de nómina	Profesional del área contable, economía o administrativa.
Auxiliar de Contaduría	Bto. técnico comercial. Bachiller con estudios completos de técnica en costos y auditoría.
Secretaria	Bto. técnico comercial, Bto. con secretariado general y una duración no inferior a un año.
Pagador (5)	Bto, técnico comercial. Técnico en costos y auditoría.
Jefe división compras e inventarios.	Profesional en las áreas de economía o administración,
Auxiliar de provisión (4)	Bto. técnico comercial.
Jefe Sección almacén.	Preferiblemente personal con título a nivel tecnológico o campo de la administración. Bachiller con estudios técnicos en organización y manejo de bienes y de personal.

Cargo	Requisitos
Auxiliar de almacén (3)	Bto. técnico comercial.
Celador (2)	Educación básica primaria.
Aseador (2)	Educación básica primaria.

Fuente: Los datos fueron extractados directamente del Manual elaborado por la Dirección de Planeamiento Educativo. (SEDUCA, 1980).

Histograma í Manual cié funciones Gobierno de Rntiocjuia

10 .

10 .

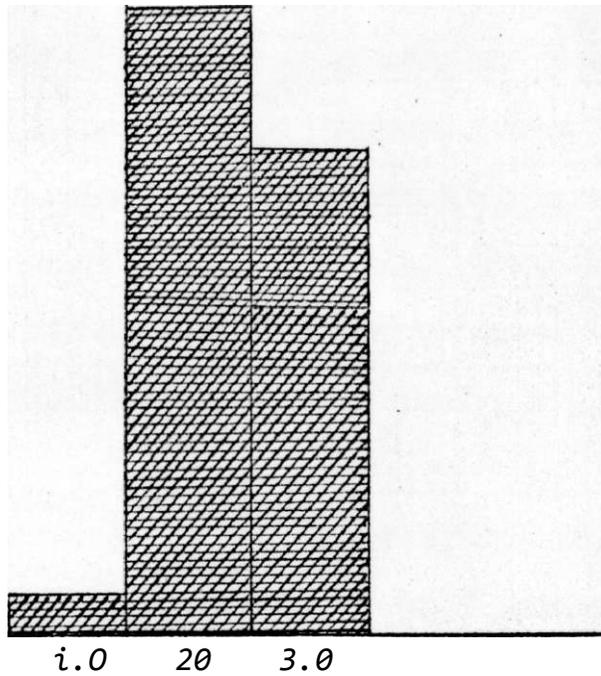
50 ,

W0 .

30 .

30 .

10 .



•J.o) Directivos » • H.5Z

2.0) Rdministradore & t profes i o «ales j Íecru'cos - s.soo -\* 53.¿«í

j.o) Operarios ^ auxiliares - 4.300\_\_\_\_, -'H.q? /£

## V. CONCLUSIONES.

Del estudio efectuado se desprende que la formación social colombiana, como parte integrante de los Estados capitalistas periféricos, tiene unas características específicas para el manejo de los asuntos públicos.

Tales características se concretan en:

- La hipertrofia de una burocracia poco tecnificada.
- El desempeño de funciones netamente políticas por parte de la citada burocracia en tanto que es considerada, y así lo ha internalizado ella misma, como un pilar fundamentalmente comprometido en la conservación y reproducción de las estructuras políticas vigentes.
- El papel clientelista que cumple la burocracia al interior de nuestra sociedad en la medida en que ella es soporte para el mantenimiento de las prácticas políticas tradicionales.

Nos percatamos de que no obstante el Estado maneja un discurso tendiente a aparentar que la Escuela juega un papel determinante en el ingreso y pertenencia a la burocracia, ello no es así ya que son realmente otros los factores que inciden en mayor forma,

Descubrimos que el Estado colombiano si bien en épocas preelectorales se pronuncia en contra del crecimiento de la burocracia, su misma dinámica lo impele a reproducirla; esto es palpable por ej: al analizar los diferentes planes de desarrollo en los cuales se crean instituciones que

de por si exigen el robustecimiento de la misma, piénsese verbigracia en el PIN, DRI, INCORA, etc.

Pudimos darnos cuenta de que los cuerpos burocráticos debidamente estratificados (alto, medio, bajo) no entran en ningún momento a pronunciarse en contra del Estado como tal sino que, por el contrario, entienden que éste suele prepararles para deparar una administración más eficiente inserta en el orden político establecido y para lo cual la práctica misma acompañada de seminarios, foros, etc. tipifica un medio idóneo. Capacitación que es utilizada, además, con miras a reproducir la estratificación de la burocracia y a mantener a los estratos bajos alejados de las técnicas administrativas o del secreto del saber burocrático,

El desenvolvimiento del trabajo nos indujo a inferir que la caracterización de la burocracia, al interior del Estado Colombiano, está determinada por circunstancias estructurales que no son producto del momento actual sino que inversamente tal determinación obedece a razones históricas, sociales, políticas que se van materializando a través de la práctica cotidiana.

En este contexto encontramos que la burocracia es una necesidad cuya permanencia envuelve la existencia misma del Estado colombiano que por medio de sus agentes maneja las cuestiones públicas con criterio privado, necesidad que se aprecia con mayor nitidez al revisar el papel que

juegan los partidos políticos tradicionales en la estructuración y conservación de la misma. Tal papel se convirtió, entre otras causas, en un freno a la tecnificación en el manejo de la cosa pública imposibilitando así el tránsito al modelo tecnocrático, que a imitación de los Estados capitalistas centrales, pretendió implementarse a raíz de la Reforma Administrativa de 1968.

De otra parte, observamos que el esbozo de las políticas educativas ha obedecido como factor básico a las necesidades de desarrollo del capital y dado que tal desarrollo ha sido poco considerable y limitado por la estructura orgánica del capitalismo actual, la Escuela o mejor, el aparato educativo ha reproducido las condiciones ideológicas, elitistas, etc.

Finalmente, este estudio nos lleva a la afirmación de que ni la Escuela ni la burocracia pueden ser consideradas como herramientas neutrales sino que esencialmente están subordinadas al orden establecido o al sistema imperante.

## B I B L I O G R A F I A

1. Arnove, Robert. "Políticas educativas durante el Frente Nacional". Revista colombiana de educación. Ciup. Bogotá (1)' 13-14.
2. Arrubla, Mario y otros. Colombia, hoy. 4a^ ed. Bogotá, Ed. Siglo XXI, S.A., 1979.
3. Baldoni, Nicola y otros. Lenin, ciencia .y política. Buenos Aires, Ed. Tiempo contemporáneo, 1973.
4. Baudelot, Ch. y R. Establet. La escuela capitalista. Traducción de Jaime Goded. México, Siglo XXI Editores, S.A., 1975,
5. Castells, Manuel y otros. La crisis del Estado. Traducción de Sergio Vilar. Barcelona, Ed, Fontanella, S.A., 1977,
6. Cataño, Gonzalo. "Educación y clase social en Colombia". Revista colombiana de educación. Ciup. Bogotá (1)' 87-91.
7. Cerroni, Umberto. La libertad de los modernos. Barcelona, Ediciones Martínez Roca, S.A., 1972.
8. Chudnovsky, Daniel. Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía latinoamericana. 3jj ed. México, Siglo XXI Editores, S.A, 1978.
9. Decreto Nro. 0350 de 1960: por el cual se organiza la ESAP.
10. Dobb, Maurice. Ensayos sobre capitalismo, desarrollo y planificación. Madrid, Ed. Tecnos, S,A, 1973,
11. Fernández, F. y otros. Las clases sociales en América Latina. 2a^ ed. México, Ed. Siglo XXI, S.A, 1976.
12. Galeano, Eumelia. Acerca de la relación economía-educación en el capitalismo. Medellín, U. de A., 1978. (H. mimeo).
13. García, Pelayo, Manuel. Tecnocracia y burocracia. Madrid, Alianza Editorial, S.A, 1974.
14. Ianni, Octavio. Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina. 2a ed. México, Siglo XXI Editores, S.A. 1971.
15. Kaplan, Marcos. La formación del Estado nacional en América Latina. Santiago de Chile, Ed. Universitaria; 1978.

16. Labarca, Guillermo y otros. La educación burguesa, México, Ed. Nueva Imagen, S.A., 1977.
17. Mojica, Guillermo. "El rendimiento escolar y el problema de igualdad de oportunidades". Revista colombiana de educación. Ciup, Bogotá (1)<sup>1</sup> 71-71
18. Poulantzas, Nicos. Estado, poder y socialismo. México, Siglo XXI Editores, S.A, 1979.
19. Poulantzas, Nicos, Las clases sociales en el capitalismo actual. 3a ed. México, Siglo XXI Editores, S.A, 1978.
20. Poulantzas, Nicos. Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. 16a ed. México, Ed. Siglo XXI, 1978.
21. Sweezy, Paul y otros. La transición del feudalismo al capitalismo. Traducción de Ramón Padilla. Madrid, Ed. Ayuso, 1975.
22. Velasquez, César A. y otros. "Política educativa durante los dos últimos gobiernos del Frente Nacional y transferencia de tecnología educativa". Tomado de Tesis de grado. Medellín, U. de A., 1979.
23. Weber, Max. Esencia, supuestos y desarrollo de la dominación burocrática, Medellín, U. de A. (H, mimeo), ~

UNIVERSIDAD  
DE  
ANTIOQUIA  
FACULTAD DE EDUCACION

APARTADO AEREO: 122E  
MEDELLÍN - COLOMBIA

|  
I  
ESTE ESTA REFERENCIA AL CUNTESTAR

Acta de aprobación de la tesis "Burocracia Estatal Colombiana y su relación con el Aparato Escolar".

Asistentes: Julio Puig Farras, Cesar Morato Herrera y Vladimir Zapata Villegas, Jurados de la Tesis.

Presidente: Guillermo Londoño Restrepo.

José Ivan Ortiz C., María Elena González R. y Margarita López B., candidatos al Grado.

Despues de revisada la tesis por el cuerpo de sus Jurados e'estos sugieren :

- Una explicitacion sobre las bondades y limitaciones de la muestra.
- Re-procesamiento de la información, teniendo como base el calculo de totales marginales.
- Análisis de la información cuadro por cuadro.
- Una síntesis analítica, totalizante, de la información, guardando una una mayor relación con su encuadre teorico.

Constatado el acatamiento de las objeciones y practicada la sustentación el Jurado, acepta ambas partes. Reconociendo como el mérito fundamental del trabajo; la novedad y el gran Ínteres del tema.

Los profesores Julio Puig y Vladimir Zapata dejan constancia de la necesidad que existe de que el Consejo de la Facultad reglamente la sustentacion de las tesis, en el sentido de que esta sea realizada en forma individual.

UNIVERSIDAD

" " D F  
A

ANTIOQUIA

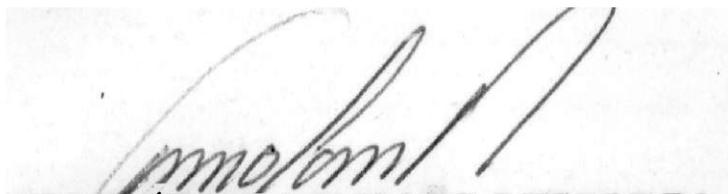
FACULTAD DE EDUCACION

APARTADO AEREO: 1226

MEDELLIN - COLOMBIA

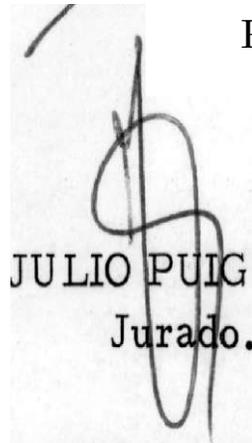
C. TE ESTA REFERENCIA AL CONTESTAR

Acta de Aprobación de la tesis "Burocracia Estatal .... 2.:



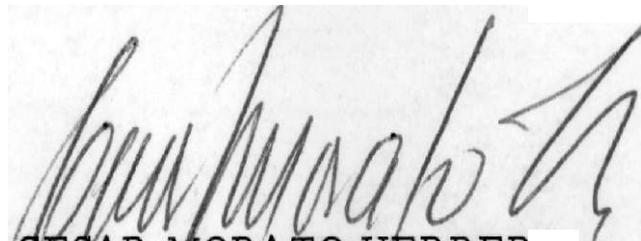
GUILLERMO LONDOÑO RESTREPO,

Presidente,



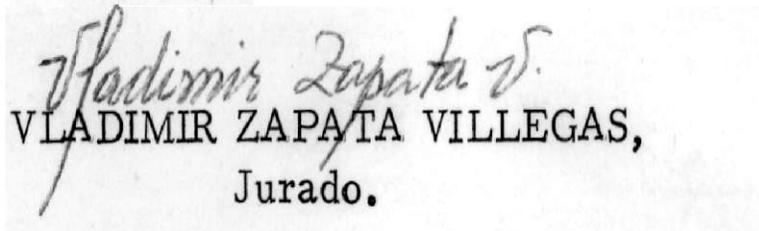
JULIO PUIG FARRAS,

Jurado.



CESAR MORATO HERRERO

Jurado.



VLADIMIR ZAPATA VILLEGAS,

Jurado.

Medellín, 24 de Junio de 1.982.