

PONENCIA

LA PROBLEMÁTICA DE LAS RELACIONES ENTRE LA RECONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO Y LAS POLÍTICAS UNIVERSITARIAS, DURANTE EL PERÍODO 1990 – 2005

OMER CALDERON

ocalder@udistrital.edu.co

Universidad Distrital Francisco José de Caldas

Predominan en el medio académico, estudios sobre la universidad enfocados hacia políticas educativas, que en el plano internacional auscultan los efectos de las determinaciones de organismos multilaterales (Coraggio, 2002; Múnera Ruiz, 2009), los discursos que los sustentan (Martínez Boom, 2004) y el marco sociológico en que se realizan (Parra S., 1994). De esa manera, privilegian el curso de acción de la política, sin considerar suficientemente las tensiones, contradicciones y luchas presentes en la formación de las estructuras y directrices universitarias.

Se trata entonces de abocar el trascurso de configuración del campo universitario, bajo el ámbito temático de las situaciones generadas por las relaciones entre régimen político – en tanto concreción del campo de poder - y la organización y desarrollo de la educación universitaria. Y un modo de abrir camino en este asunto es a través de un escrutinio a períodos históricos de marcados cambios en el ordenamiento político, como es el caso del proceso de recomposición de la coalición gobernante en Colombia, que tuvo en la nueva Constitución Política de 1991 un punto de llegada y referente obligado del conjunto de reformas instituciones del país, entre las que están las regulaciones a las universidades.

Se plantea así, como objeto de conocimiento, el despliegue de agendas públicas contrapuestas, de cuyo entrelazamiento (por confrontación o construcción de acuerdos transitorios o estratégicos) surgen rasgos particulares de las relaciones entre gobernantes y gobernados, que enmarcan la especificidad del campo universitario. De esta manera, convergen temáticamente educación y política, para la problematización del proceso de reconfiguración del campo universitario colombiano, en un período de transformaciones caracterizadas por la recomposición del régimen político, visto a través de escenarios y coyunturas claves entre los años 1990 y 2005.

CAMPO DE PODER Y RECONFIGURACIÓN DEL CAMPO UNIVERSITARIO

La educación universitaria es un proceso sistemático y estructurado con el propósito de apropiarse las claves de acceso al acumulado cultural de las sociedades, que precisa para su realización de la definición de sus orientaciones en el campo político, en tanto la educación “es la acción ejercida por las generaciones adultas sobre las que todavía no están maduras para la vida social” (Durkheim, 1990: 120), que implica necesariamente organización y direccionalidad. De allí que cuando se aboca una problemática educativa, se haga referencia a procesos que requieren de instancias de poder que posibiliten la transmisión y asimilación sistemática del capital intelectual.

En tanto proceso organizado y, por tanto, políticamente orientado, el campo educativo cuenta con marcos regulatorios que trazan los límites del curso de su acción. Son dispositivos elaborados en el campo de poder de la sociedad, que comportan la dinámica compleja y contradictoria de las relaciones de fuerza propias de un régimen político en una formación social concreta (Almond, 1992). De esta forma, las instituciones universitarias, aunque cuentan con su especificidad histórica (Borrero Cabal, 2008), tienen en los regímenes políticos un campo donde se configuran los derroteros que siguen durante períodos de tiempo. Por ello, cuando en el campo del régimen político se abordan los asuntos de la educación Universitaria, los agentes políticos e institucionales universitarios, sus intereses y estrategias de poder, así como sus posiciones en las estructuras de poder (Bourdieu, 2008), deben ser considerados en sus múltiples interrelaciones.

Las relaciones problemáticas entre universidad y poder político, han sido una constante histórica que le ha conferido especificidad a la universidad, respecto al conjunto de instituciones de educación superior. Desde sus orígenes medievales, la Universidad ha surgido como una entidad cultural especializada en la apropiación y producción de conocimiento, ganando para ello prerrogativas por parte del Estado y la Iglesia europea, así como a través de su creación en la América Española durante la colonia y bien entrado el período republicano. De ese entrecruce de espacios especializados y poder políticos y eclesiásticos, se dio curso a la consolidación de las comunidades de *universitas magistrorum et scholarium*, como agentes institucionales que cuyas prácticas perfilaban proyectos, estrategias y posiciones respecto de los asuntos del gobierno y los contenidos culturales de las universidades.

El vínculo universidad y régimen político se presenta con nitidez en los procesos de formación de los Estados independizados de la corona española. En Colombia el campo educativo fue un elemento vital del proyecto político de construcción de nación, y durante el siglo XIX la universidad fue objeto de controversia, a tiempo que en los marcos del naciente régimen republicano, se estructuran sus cimientos, con el concurso de la intelectualidad y los políticos de la época. El asunto de la creación, sustento y existencia de la universidad, fue un asunto de estado, que fue definido y proyectado en los escenarios de construcción del ordenamiento constitucional y legal.

Si durante el siglo XIX los agentes relacionados con la universidad se conjugaron bajo la égida consolidar la territorialidad del poder político, durante la primera mitad del siglo XX, estos factores se combinan para recrear la universidad colombiana de cara al proyecto modernizador de la economía interna. Así, la universidad encontró un espacio de extensión y consolidación territorial, con la creación en la década de los años 40 de las universidades territoriales, como parte del juego político de equilibrios y consolidación de los poderes regionales. La insurgencia de las provincias tuvo en la creación de las universidades un escenario propicio.

Crisis política y salidas de consenso entre las élites, es lo que representa la superación del gobierno militar de Gustavo Rojas Pinilla, la conformación de la junta de gobierno y la constitución del Frente Nacional, período durante el cual el régimen político se caracterizó por la formalización de una democracia restringida, que de una parte avanzó con el concurso de los agentes universitarios en las definiciones de marcos regulatorios de las universidades, a tiempo, que afrontaba el malestar social incubado en las universidades con medidas de orden público, como las que caracterizaron el tratamiento al conjunto de protestas y movimientos sociales. Es en este período histórico, cuando en el ámbito del régimen político se establecen las diferencias entre las instituciones de educación superior no universitarias y las universitarias.

El agotamiento del Frente Nacional, como régimen de consenso de las élites gobernantes, es afrontado desde diversas perspectivas de salida, que generan dinámicas específicas en el régimen político, que ambientan las determinaciones en el campo de la formación de marcos de políticas universitarias. Así, durante el gobierno de Alfonso López Michélsen (1974-1978), se establece un proyecto reformista del Estado que frustrado se convierte en *leitmotiv* de los siguientes gobiernos por diversas vías: Con Julio César Turbay Ayala (1978-1982), por medio de un régimen con

acentuado poder autoritarismo en el ejecutivo, desde el cual se profiere el decreto ley 080 de 1980, que avanza en dar coherencia a la educación postsecundaria, luego con la presidencia de Belisario Betancur Cuartas (1982-1986) se produce un intento de solución negociada a la crisis del régimen, donde la universidad aporta como escenario y agente de debate y argumentos, en la búsqueda de nuevos consensos incluyentes, para llegar luego a la profundización de la crisis del régimen, donde el movimiento estudiantil ambientó políticamente la insurgencia de un escenario constituyente para la refundación de acuerdos de gobernabilidad.

En el proceso de superación de la crisis del régimen político posterior al Frente Nacional, se establece como escenario para allegar nuevos consensos sobre las reglas de conducción de la sociedad, a través de la convocatoria y realización de la Asamblea Nacional Constituyente. En ese espacio excepcional, se materializa un punto de llegada de la crisis, y se perfila un proceso de reconstitución del régimen político, que se configura como el ámbito de encuentro entre el poder político y la universidad para la redefinición de los marcos de las políticas universitarias. Y es esta la situación que se problematiza como objeto de investigación, en tanto surge la cuestión de establecer cómo durante el proceso de reconstitución del régimen político se establecieron los marcos de políticas universitaria.

Surge entonces, el problema de establecer cuáles son los agentes políticos, sociales e institucionales que intervienen con sus respectivas estrategias (intereses, proyectos y posiciones), que en los ámbitos deliberativos del régimen, como lo son la Asamblea Nacional Constituyente (1990), y el nuevo Congreso de la República, abordaron y resolvieron los asuntos estratégicos de la orientación de las universidades en el país, en los aspectos que relacionados con 1) La direccionalidad estratégica de las universidades, 2) La distribución de recursos presupuestales vía transferencias a las universidades públicas y apoyos o subsidios a la demanda en la universidades privadas, 3) Los contenidos curriculares, vía mecanismos de acreditación y creditización, y 4) El gobierno y la administración universitaria, a través de los mecanismos de control sobre los procedimientos de conformación de los gobiernos universitarios de las universidades públicas.

Así, se consideran que los resultados de las decisiones gubernamentales, responden al juego político que: a) utiliza como recurso de legitimación los planteamientos de los organismos multilaterales, b) despliega las políticas según marcos establecidos por la correlación de fuerzas socio-políticas, c) utiliza los discursos como recurso argumentativo dirigidos a ganar adhesión a

las estrategias de los agentes vinculados al campo universitarios, y d) tiene en el contexto socio cultural el ámbito de realización material de las políticas universitarias.

LA UNIVERSIDAD Y CONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN COLONIAL HISPANOAMERICANO

La universidad, en tanto agente constitutivo y constituido del campo político, se puede observar también en la creación de Universidades en la América Española, donde es la corona y la iglesia las que fomenta la creación de las universidades durante la colonia. Al respecto J.J. Brunner (1990: 18) concluye:

“Las universidades llegaron a América, por tanto, como un producto previamente experimentado y surgido del contexto histórico europeo. Fueron transplantadas y recibidas aquí junto con el poder real y con la cruz. Unas fueron autorizadas por el Papa, como las de Santo Domingo, Bogotá y Quito; otras por el Rey, como en los casos de las Universidades de México, Lima y Santiago de la Paz (Santo Domingo). Al igual que en Europa, su tierra de origen, la universidad americana quedó colocada desde su propia instalación entre los poderes eclesiástico y real. Pero, a diferencia de las viejas universidades europeas, ella nació de la voluntad de esos poderes antes que desarrollarse "contra ellos", como ocurrió en París, Oxford o Bolonia”.

La formación de las instituciones universitarias en la América Española, estuvo marcadamente determinada por las decisiones de la corona. Desde la península Ibérica las dicotomías entre la tutela de la iglesia y las monarquías europeas, se resolvió por la vía de la creación por parte de la corona, con la dirección ideológica de la iglesia, que era el principal soporte del poder político en durante la conquista y la colonia de las tierras americanas. Aunque las determinaciones eran de los gobernantes, bajo la tutela de la iglesia, las prerrogativas autonómicas de las universidades en la América española, mantuvieron el rasgo determinante de las universidades.

Hasta 1586 se crearon en el continente 7 universidades, que para la década de las independencias de la corona española, alcanzaban la cifra de 31. En Bogotá, hacia 1860, se contaba con 3 universidades y dos colegios mayores, que al igual que las demás, formaban para las élites eclesiales y administrativas del estado.

Durante la colonia, los contenidos que impartían en las universidades era objeto de controversia, especialmente por parte de los sectores proclives al despliegue del ideario de la ilustración, que

veía en la escolástica un obstáculo para el avance de las ciencias en el nuevo continente. Las presiones se dirigían a la apropiación de los adelantos científicos representados en las obras de Copérnico, Galileo, Newton, entre otros. La ilustración criolla, se expresó en el plan de estudios de Moreno y Escandón (Daza Tobasura, 2006), así como las del Virrey Caballero y Góngora, quienes desde el ámbito representado por la direccionalidad estatal a los contenidos, propugnaron por la introducción de las matemáticas y la física, así como por lo que denominaban las ciencias útiles, en alusión, a los campos de conocimiento distintos de la especulación escolástica.

Con el proyecto de reforma de Moreno y Escandón, se puede apreciar, como el proceso de definiciones de políticas, en si mismo es campo para propiciar acciones. En efecto, la reforma fue formulada, y remitida a España para la respectiva aprobación por parte de la Corona. Como el proceso tomó más de dos años, entre las vueltas burocráticas y demás procedimientos formales, se hizo un interregno legal, que le permitió a Moreno y Escandón aplicar sus lineamientos de cambio, en una perspectiva ilustrada. Una vez llegó la respuesta negativa, el argumento de que estaba en proceso su trámite, no operó más. Pero los cambios tuvieron una oportunidad de materializarse.

UNIVERSIDAD Y EL NACIENTE RÉGIMEN REPUBLICANO EN COLOMBIA

Durante el período republicano en Colombia, la Universidad se vio interrumpida la mayor parte del siglo XIX, debido a las frecuentes guerras civiles. Uno de los impulsores del proyecto educativo, como proyecto político dirigido a la construcción de nación, fue Santander, quien impulsara la creación de colegios mayores. A su vez, la reforma radical de 1870, permitió plasmar el ideario liberal en materia de educación superior. Proyectos en su mayoría frustrados, por las contingencias de las luchas políticas, que dejaron a la Universidad como un aspecto supeditado a las estrategias de posicionamiento de las élites regionales.

Con la reforma de las universidades de 1826, el gobierno de Santander, propicia la introducción de textos avanzados para la época, como los de J Benthan, J B Say y Destustut de Tracy, entre otros. Con el gobierno de Santander en 1832 se restaura el pensamiento utilitarista, que había negado Bolívar. Luego en 1842 Mariano Ospina Rodríguez retorna a las universidades el antiguo plan de estudios, donde se retomaba la enseñanza religiosa como una de los grandes avances.

Sin embargo como anota Frank Safford, las élites no estaban interesadas en la apropiación de las ciencias, aunque por razones económicas apoyaron la introducción de la medicina y las

ingenierías. Con este autor se demuestra que el siglo XIX, aunque habían proyectos tendientes a propiciar la educación científica y técnica, las políticas estatales, gubernativas y el ambiente económico, no posibilitaban tales condiciones, por lo que sus proyectos se veían frecuentemente frustrados. Lo que se resalta es que se mantenían proyectos modernizantes, que solo prosperaron en condiciones y escenarios que ambientaban procesos de cambios sociales y económicos (Safford, 1989).

Safford exploró los valores de la educación técnica, en el siglo XIX, y concluye que el proyecto modernizador proviene desde las reformas borbónicas, hasta 1865, asumiendo la educación práctica para los sectores populares, en relación con su condición de trabajadores. Luego de ese año, se priorizó la enseñanza de la ingeniería, pero dirigido hacia las élites. Subraya las continuidades del proyecto borbónico.

Muestra como los proyectos se frustran por no contar el país con demandas o necesidades de profesionales y trabajadores para la industria. Desde 1760 el virreinato promovió la enseñanza de las “ciencias útiles”, logrando a finales de ese siglo, contar con ingenieros y otros estudiosos que abordaron estudios de geografía y meteorología, proceso interrumpido por la dinámica política enmarcada en las guerras civiles, cuyo protagonismo radicaba en las fuerzas políticas y sociales regionales, lo que condujo a limitar sustancialmente los recursos públicos, que se orientaron hacia las prioridades de las guerras. Sin embargo, las iniciativas educativas, que se pueden considerar como la agenda pública de la época, tenían buen número de iniciativas: escuelas lancasterianas, casa refugio, aprendizaje forzoso, entre otros.

Ya a mediados del siglo XIX la economía colombiana tiene un auge, con las exportaciones de tabaco, un mayor intervencionismo del estado a través de obras de infraestructura, lo que ambientó el impulso de las ciencias y la financiación de la comisión corográfica y, con ello, el establecimiento del colegio militar, orientado hacia la ingeniería civil. En el último cuarto de siglo, predominaron en las políticas estatales el liberalismo económico, y la federalización, que implicaron en opinión de Safford un ocaso del neoborbonismo, mediante el cual el gobierno se desinteresó por la suerte de la educación técnica y científica, confiando en que la competencia entre los colegios de las provincias y de las grandes ciudades de la época (Bogotá, Popayán y Cartagena, condujera a su mejoramiento. La realidad mostrada por Safford fue lo contrario. La ausencia de recursos financieros, que se dirigían hacia los gastos militares, condujo a la crisis de

le educación pública y a un mejor posicionamiento de las instituciones educativas privadas. En consecuencia, el papel de formación de élites, históricamente (o recurrentemente visto en la universidad colonial), no se cumplió en las tierras patrias, debiendo las elites hacer uso de las universidades europeas y estadounidenses para la formación de las generaciones herederas de las elites gobernantes.

John Lane Young (1994) ya había anotado que en Colombia fueron pioneros en el impulso de la educación superior, aunque no hubiese un desarrollo industrial y la fragmentación infraestructural impedía una eficaz integración de las regiones, como era de esperarse, si se tenía como referencia el origen de las universidades vinculadas al despegue económico de Estados Unidos y Europa, de allí que en su investigación se preguntase por los rasgos específicos del surgimiento de las reformas de mediados de siglo. Observó por ello la acción gubernativa de los gobiernos de Santander, Ospina y Mosquera, resaltando la riqueza del proyecto educativo, el ideario neoborbónico de orientación científica y técnica, a tiempo que la resistencia que se registró contra la educación de este tipo, y el énfasis de fuerzas progresistas en el fomento de la cultura académica, de espaldas a un proyecto de industrialización. Para ello realizó un interesante acercamiento a la configuración de un agente universitario, constituido por élites intelectuales que compartían sus ejercicios profesionales entre la universidad y la burocracia gubernamental. Algo que estará presente con frecuencia en la formulación de normas marco de reformas educativas de universidades, como se evidencia en que el ponente del proyecto de ley 30 de 1992, fuese un académico y exrector de la Universidad Nacional, por ejemplo. Por eso, para Young los medios acusados por los gobiernos, son tan importantes o más, que los mismo frustrados resultados del despliegue de los proyectos modernizadores. Así por ejemplo, examina con detalle el origen de los nombramientos docentes, otro elemento para la configuración del agente, y las razones políticas y familiares que median en sus nombramientos. Así mismo hace una radiografía del problema de la financiación de la educación universitaria de la época.

Desde la última década del siglo XIX, la economía se fortalece con las exportaciones de café, a tiempo que se presenta un cambio de régimen político, al establecerse un régimen centralista, que le permitió al estado ganar en direccionalidad, que redundó en una recuperación de la educación técnica y científica. Surgieron así agentes de la profesión de ingenieros y científicos, que unidos promovieron el desarrollo técnico a tiempo que se protegían de la competencia extranjera. Así, en

el nuevo siglo, varios ingenieros llegan a la presidencia de la república: Pedro Nel Ospina, Mariano Ospina Pérez, Laureano Gómez, el General Gustavo Rojas Pinilla y Virgilio Barco.

UNIVERSIDAD Y REGÍMENES POLÍTICOS HASTA EL FRENTE NACIONAL DE COLOMBIA

El ideario para la creación de las universidades contiene el proyecto de reforma de Rafael Uribe Uribe, que con su programa liberal de 1911, propugnaba por “Autonomía de la Universidad y reforma general de la instrucción pública” (Molina, 2001: 120), así como por el ideario del movimiento universitario de Córdoba, uno de cuyos entusiasta agitadores en Colombia fue Germán Arciniegas, a la sazón gestor de una frustrada reforma universitaria, que solo vería la luz en 1935, con la refundación de la Universidad Nacional.

Es un nuevo régimen el que permite a los agentes universitarios recuperar la universidad nacional. La reforma liberal de 1935, integró de nuevo las facultades y escuelas dispersas, creó la ciudadela universitaria, estableció un régimen laboral específico, y concedió autonomía relativa administrativa y académica. En su refundación la UN registró un proceso dirigido por la intelectualidad, entre la que se destaca el agenciamiento que hizo Germain Arciniegas, siguiendo o abanderado del movimiento universitario de Córdoba

Es a mediados del siglo XX que las universidades se proyectan más como tales. El estado configura sus rasgos determinantes y en el ámbito del régimen político se da curso a los intereses y aspiraciones de las regiones con el reconocimiento de las universidades territoriales, y con el reconocimiento de las universidades privadas, a las cuales a su vez se les garantizaban recursos públicos. Fue así que con la formulación de la ley 68 de 1935, se dio nueva vida jurídica a la UN, como resultado de consensos en el escenario del Congreso de la República, donde convergieron no solo la voluntad del mandatario, sino también el proyecto político del partido liberal, la iniciativa de sectores de la intelectualidad representados en Agustín Nieto Caballero, Luis López de Mesa (Padilla Castilla & Hidalgo, 2006).

También se puede observar que las fuerzas políticas y sociales del orden regional, operan como agentes la formación de las políticas universitarias. Esto se refleja en el decreto que regula las universidades departamentales (decreto 027 de 1958), donde “podemos ver el poder de las regiones, y el establecimiento de Universidades Superiores como la Universidad Nacional y Universidades inferiores como las denominadas de la provincia como la Universidad de

Cartagena” (Padilla Castilla & Hidalgo, 2006: 12), definiendo allí a las universidades como establecimientos públicos, de carácter docente, autónomo y descentralizado, con personería jurídica, patrimonio y rentas propias.

En términos de proyectos, el ideario del movimiento estudiantil de Córdoba ejerció influencia, en los procesos de estructuración de políticas universitarias. Unos de sus difusores, Germán Arciniegas, logró llevar las ideas del movimiento como proyecto de reforma universitaria al congreso de la república, cuyo “proyecto no fue aprobado, pero sirvió de base para la expedición de la Ley 68 de 1935, de Reforma de la Universidad Nacional, aprobada durante el primer gobierno de Alfonso López Pumarejo (1934-1938). Dicha Reforma, recogiendo postulados del Movimiento de Córdoba, amplió las posibilidades de acceso a la educación superior, reconoció la libertad de cátedra y eliminó la tutela eclesiástica sobre la educación superior. En el Consejo Directivo, compuesto por 9 miembros, estableció la participación de dos profesores elegidos por el profesorado y dos estudiantes elegidos por los Consejos estudiantiles. Con esta reforma, se inició un período en que la universidad se constituyó en una de las instituciones privilegiadas de la hegemonía del Partido Liberal” (Ordóñez Burbano, 2004)

Desde los años 40 se presenta una expansión universitaria, tanto pública como privada, al amparo de los procesos de modernización de la década, y del aparejado a un prototípico proceso de acumulación originaria del capital, expresado en la denominada violencia, que expulsaba ingentes recursos humanos hacia las ciudades, redistribuía la tierra, y permitía el control sobre la producción minera. Ello, aparejaba las necesidades de las universidades, como centros intelectuales que demandaban lo que denominara Gerardo Molina, una mano de obra intelectual.

Así, en medio de un régimen democrático con violencia sistemática en los campos, se crean las universidades del Atlántico (1941); Caldas (1943); Valle y Tolima (1945); Industrial de Santander (1947); Distrital Francisco José de Caldas y Andes (1948) entre otras. Al finalizar la década de los años setenta, Colombia cuenta con más de 30 universidades públicas y más de 50 privadas.

Con el cambio de régimen político representado en el gobierno de Laureano Gómez (1950-1953) se agencia la modificación en el congreso de la ley de universitaria (68 de 1935), integrando mayorías en el consejo superior, incluyendo a un representante de la iglesia católica, Luego del interregno del gobierno militar que le sucede, la junta militar de transición expide el decreto 136

de 1958, ampliando la representación externa a la comunidad universitaria, con otro de los sectores industriales, comerciales y bancarios y disminuyendo la participación estudiantil. Esta norma va a marcar o introducir los intereses regionales y va a ampliar el concepto de educación superior, a otras instituciones pos secundario.

Hubo respuestas que dieron origen al resurgir del movimiento estudiantil. Con la Federación Universitaria Nacional –FUN- y la Federación de Estudiantes Colombianos –FEC- y de ellas dos la Unión Nacional de Estudiantes Colombianos –UNEC- en 1957 “que enarbó, como principios rectores: la condena a la militarización de la juventud y a la violencia en todos sus órdenes; la libertad de enseñanza y de investigación científica; la autonomía universitaria; la oposición a la dictadura y el fomento de las relaciones internacionales estudiantiles” (Ordóñez Burbano, 2004). Posteriormente, con el gobierno de Carlos Lleras (1966-1970) el movimiento incorpora nuevas bandera “entre ellos, autonomía universitaria, participación de estudiantes y profesores en los consejos superiores, salida de las fundaciones norteamericanas, expulsión de los *Cuerpos de Paz*, retomando banderas de autonomía y democracia, con un marcado acento antiimperialista” (Ordóñez Burbano, 2004).

La dinámica estudiantil se consolida como agente en el escenario de la formación de políticas universitarias, en el siguiente gobierno de Misael Pastrana (1970-1974), como se observa con la huelga en la Universidad del Valle en 1971, bajo la bandera de lucha por la autonomía y el cogobierno universitarios. En ese ambiente de confrontación política Ordoñez (2004) destaca que “En mayo de 1972, Luis Carlos Galán, renunció al Ministerio de Educación. Inmediatamente, el nuevo Ministro, Juan Jacobo Muñoz, decretó la supresión de los consejos universitarios, al amparo de una nueva declaratoria de Estado de Sitio. El Gobierno promovió el nombramiento de rectores universitarios, para quienes, la universidad estatal era un problema de orden público que requería medidas drásticas como la cancelación unilateral del contrato a profesores, la expulsión de estudiantes, los cierres temporales y la militarización de las universidades. Ante la represión desatada contra el movimiento estudiantil, se fortalecieron las posiciones más radicales, lo cual implicó un punto de inflexión del movimiento por la autonomía y la participación democrática en los órganos directivos de la Universidad”

De otra parte, se presenta el fenómeno de la diversificación de la educación superior. Ya no solo se trata de las universidades, herederas de las tradiciones europeas y centradas en la formación

intelectual y profesional. Son las instituciones de carácter pos secundario, de formación técnica, o de carreras cortas, que surgen en todo el país, y que con el pacto frente nacionalista logran regularse, a través de la definición de las que se reconocieron formalmente como universidades, a través del decreto 1297 de 1964, como expresión de un régimen presidencialista, que caracterizó al Frente Nacional.

Entonces, la dinámica del régimen político se constituye en el escenario en que se producen las políticas universitarias. Este curso de las relaciones de fuerza expresados en los pactos y reglas de interacción entre facciones de gobernantes y entre estos y los grupos subalternos de la sociedad, permitieron definir en los pactos con los poderes regionales, y las iniciativas de los grupos de élites, la creación de las universidades en la década del 40, que con intensidad se extendió hasta los años 60, y de otra parte perfiló la diversificación de la educación superior con instituciones postsecundaria no universitarias.

UNIVERSIDAD Y PROCESO CONFIGURACIÓN DE AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

La estructuración de las políticas universitarias en el período de reconstitución del régimen político, responde al proceso de agotamiento y crisis del pacto de gobernabilidad denominado Frente Nacional (1958-1974). Dicho régimen se estructuró a partir del acuerdo o consenso de las élites gobernantes para compartir la conducción de los asuntos gubernativos (Hartlyn, 1993), cuya principal forma de despliegue ha sido la “democracia restringida” o apariencia democrática y práctica constante de la represión como mecanismo de control social (Pizarro & Fajardo, 1975: 35 y ss.). Esta forma de gobernar se agotó no sólo por la expiración del término legal estatuido, sino por constituirse en última instancia en un régimen “bloqueado” y excluyente (Ramírez, 1990), lo cual demandaba ajustes para adecuarlo a nuevas realidades políticas y económicas del país, como alternativa al bajo nivel de territorialidad del Estado y al cuestionamiento del orden social por parte de los movimientos populares, cívicos y la insurgencia armada y política. Y esto va a tener efectos sobre la formación de las políticas universitarias.

Durante el Frente Nacional se limitó cada vez más la autonomía relativa del Estado, evidenciándolo como representante de los intereses de las clases dominantes, de tal forma que el aparato y los partidos tradicionales se confundían hasta la pérdida de las fronteras de liderazgo político, con la consecuente pérdida de legitimidad del régimen político y de disminución de la

hegemonía del bloque de poder en cuanto razón estatal. De lo cual se hizo parte a las universidades y demás instituciones de educación superior. Primero, haciendo de la designación de los gobiernos de las universidades públicas, una parte de la distribución paritaria del poder público, y de otra garantizando recursos o subvenciones a las universidades privadas, junto con la libertad que se dio al impulso de instituciones de educación superior no universitarias, que amparadas en la concepción de la libertad de enseñanza, desplegaron la libertad de empresa para la creación de instituciones de educación postsecundaria.

Pero el régimen político frente nacionalista alcanzó su potencialidad reguladora de los intereses de las élites gobernantes, en la década de los años 70, cuando debe enfrentar el malestar social por la carencia de participación de otras fuerzas políticas, así como por la ausencia del estado, que era la forma como se denominaba la precaria garantía que el estado daba a la satisfacción de condiciones básicas de vida digna. Entre los factores de crisis del frente nacional, estuvo los movimientos estudiantiles de los años 70, que en casos como el de la Universidad Nacional, durante un breve período alcanzaron a realizar una fórmula de cogobierno universitario (entre docentes y estudiantes), pero que a su vez enfrentó las políticas de reforma educativa de la época. En este contexto, la universidad se constituyó en uno de los detonantes de las crisis del frente nacional. Crisis que va a seguir su curso hasta que se allega a un nuevo acuerdo de gobernabilidad en el año 90, dando inicio a un proceso de reconstitución del régimen político, que será un nuevo escenario para la formación de políticas universitarias.

Por ello, los gobiernos pos Frente Nacional deben afrontar el bajo nivel de gobernabilidad. Es así como durante el gobierno de López (1974-1978), el gobierno central perdía eficacia por el peso específico de los poderes políticos y económicos regionales, a tiempo se presentaba una mayor resistencia en los sectores subalternos de la población precisamente por la carencia de atención estatal a aspectos básicos de las condiciones de reproducción de la sociedad. De allí que objetivamente se configure un proceso de crisis *del régimen político por la ruptura de la relación dominación - hegemonía del bloque en el poder* en el conjunto de la sociedad colombiana, que de conjunto se constituyó en un período puente entre el proyecto reformador planteado por la administración de López, y su materialización durante las administraciones de Barco y Gaviria.

De esta forma, el período comprendido desde 1974 hasta 1990 se asume como una *estructura histórica (con continuidades y rupturas) puente entre el proyecto de corte neoliberal planteado*

por el gobierno de López y su adopción institucional a través de las reformas adoptadas en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, indicando así la “delimitación de un mínimo temporal necesario a fin de que las ‘prácticas’ políticas sean susceptibles de conceptualización teórica” (Poulantzas, 1977: 67)

Esta particularidad del *período puente* refleja el desarrollo de la relación de fuerzas en el país y constituye el rasgo específico en Colombia del despliegue de las políticas de ajuste macroeconómico. Comparativamente, Colombia y Chile se pueden considerar como los extremos en la aplicación de estas políticas en cuanto a los cambios en el régimen político: mientras en Chile cambia radicalmente la relación de fuerzas a través del golpe militar contra Salvador Allende en 1973 para abrir paso a los ajustes neoliberales, en Colombia deben transcurrir casi 20 años para alterar parcialmente las posiciones de las fuerzas sociales e introducir las reformas económicas y políticas correspondientes. Y en este tiempo, la Universidad va a ser parte del entramado de cambios modernizadores y pactos entre fuerzas, así como de disciplinamiento de la intelectualidad.

Ahora bien. El período puente de crisis del régimen político, parte del gobierno de López, el instrumento predilecto de dirección gubernativa, el estado de sitio, está agotado porque cada vez era menos efectivo, incluso para la contención de las movilizaciones universitarias. Al comenzar el gobierno de López se hace evidente su insuficiencia para mantener la estabilidad institucional, debido a la tendencia a cambiar la correlación de fuerzas en el campo de las luchas sociales y políticas, que frente a las tendencias de ajuste macroeconómico registran avances favorables a los sectores dominados en la sociedad.

Frente a esta situación, el gobierno de López formula su proyecto para la superación de la crisis del régimen político, planteando cambios para lograr un Estado eficiente, justicia pronta, Fuerzas Armadas fortalecidas, eliminación del déficit fiscal y apertura de la economía hacia el comercio exterior, que luego van a ser una constante durante los gobiernos de *Alfonso López, Julio César Turbay, Belisario Betancur, Virgilio Barco y César Gaviria*. De conjunto, López postula como eje de los procesos de reforma al régimen una política fiscal con el objetivo de alcanzar la eficacia en la administración de la prestación de servicios sociales a través del reajuste del gasto del Estado central en dirección de lograr un mayor aporte presupuestal por parte de los municipios y departamentos, planteado como política de descentralización política y

administrativa. Ello va a determinar políticas frente a las universidades, especialmente en lo que se relaciona con las fuentes de financiamiento. De hecho, durante su administración el problema del déficit presupuestal fue determinante.

Es de anotar que la estructuración de la política fiscal descentralizadora responde al auge de las movilizaciones populares por el acceso a servicios públicos básicos, lo cual conduce al desarrollo de movimientos cívicos que “aunque tienen objetivos eminentemente reivindicativos, ponen en evidencia la ineficiencia de la administración en la provisión de bienes y servicios públicos y adquieren una dimensión política de confrontación con los órganos gubernamentales y represivos del Estado” (Orjuela, 1992: 32-33). Así, se busca resolver el problema de la articulación regional al desarrollo capitalista por la vía de buscar *una media entre la planeación capitalista y los intereses regionales establecidos*, cerrando así el paso a terceras fuerzas y configurando elementos básicos de la matriz de la formación social colombiana

El gobierno también percibe los cambios en la arena internacional, de los efectos de la crisis petrolera y en general de los nuevos términos de intercambio comercial y de capitales que ya los organismos financieros multilaterales venían impulsando. Esto conlleva a articular las iniciativas de apertura económica con la necesidad de la reforma del Estado, respondiendo así a las tendencias internacionales que en materia estatal propugnaban por su “reducción” en beneficio de las fuerzas del mercado. Inaugura así la línea de conducta política, tendiente a la liberalización de la economía. En los planteamientos, va a coincidir con la dictadura pinochetista. Y de cara a la universidad, predominó el equilibrio de fuerzas regionales, y la preservación del mercado incipiente de las universidades privadas. En este sentido, en la agenda pública no estuvo el tema de la internacionalización de la universidad y la educación superior.

Luego el gobierno de Julio César Turbay enfatiza en la seguridad del Estado, buscando la desarticulación de los movimientos populares, sindicales e insurgentes, como condición necesaria para continuar con el fortalecimiento de la justicia y con el proceso de ajuste fiscal por la vía de la descentralización administrativa. Por esta vía desarrolla un proceso de reforma de la educación post secundaria (Timaná Velásquez & Calle Patiño, 1980) que mediante medidas de excepción promulga por primera vez un estatuto orgánico para la educación superior, donde conserva, y fortalece las particularidades de las universidades, mintiendo una dependencia del poder ejecutivo a la par con la autonomía universitaria, expresada en las fórmulas que le permiten darse

su propio gobierno, entregar títulos profesionales y administrar sus recursos. Como era de esperarse en un régimen altamente represivo, con Turbay, la docencia universitaria se define toda como funcionarios públicos, negándoseles el derecho a la sindicalización, y suprimiendo así las convenciones o acuerdos laborales que estuviesen vigentes para la época. En resumen, el régimen político represivo sirvió para definir la relación de fuerzas en el ámbito universitario a favor de la coalición gobernante, y así imponer sin mayor resistencia una modernización de las universidades, aunque contó si con el concurso de expertos de diversas universidades públicas y privadas, que en su momento representaron a la intelectualidad universitaria como un agente en la definición de las reformas, según en los marcos y bajo los criterios establecidos por el régimen turbayista.

El régimen como ámbito de creación de marcos regulatorios de las universidades se vio reflejado en la promulgación del decreto ley 080 de 1980, que le confirió un ordenamiento integral al sistema de educación superior. Aquí se hace explícito las funciones de docencia, investigación y extensión, se reconoce la autonomía universitaria “dentro de los límites de la constitución y la ley”. Las reformas de este gobierno, fueron directamente elaboradas por el alto gobierno, tendiendo en el escenario de acuerdos que es el congreso de la r como un escenario para la concertación de prebendas o la negociación de apoyos políticos.

Con el gobierno de Betancur, se formularon una serie de políticas que potenciaban la educación, tal como la campaña de alfabetización y la educación superior a distancia. Sin embargo, el rasgo característico del régimen político en esta administración estuvo marcado por la búsqueda de un amplio consenso para allanar reformas que permitiesen un nuevo régimen político enfocado hacia la paz y el desarrollo social, que posibilitase avanzar en la superación de la crisis del régimen político por la vía de un estilo que privilegiaba la construcción de consensos sobre el uso desmedido de la capacidad represiva del Estado, aprovechando la ventana de oportunidad representada en el tema de la paz.

EL PROBLEMA DE LAS RELACIONES ENTRE UNIVERSIDAD Y RECONSTITUCIÓN DEL RÉGIMEN POLÍTICO COLOMBIANO

En el siguiente período gubernativo, de Virgilio Barco Vargas (1986-1990), se agudizó la legitimidad y la gobernabilidad tocó fondo. Le correspondió a la universidad prestar su concurso ambientando el espacio para un movimiento estudiantil por la constituyente, que sirvió de ventana de oportunidad para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, como máximo

ámbito para allanar acuerdos que permitiesen a las principales agentes sociales, políticas e institucionales, replantear las reglas del juego democrático y renovar las posiciones estratégicas en las relaciones de poder.

Es en esos momentos que se viabiliza un proceso de recomposición del régimen político y, con ello, se reformulan todas las políticas y estrategias de poder, incluidas las que dan cuenta del campo político universitario.

Por recomposición del régimen político se entiende el proceso de interacción entre las estructuras estatales y la sociedad, que en una fase de transición precisan de un reordenamiento de las prácticas e instituciones con el fin de restablecer la interiorización en la sociedad de las relaciones de poder predominantes. Esta fase de transición en el régimen político comprende la agudización de la crisis de gobernabilidad, por el agotamiento de los consensos en el bloque de poder, y la recomposición de los acuerdos entre las clases dominantes y sectores subalternos, para reconstruir la relación dominación/hegemonía en la sociedad colombiana.

Estos aspectos de las relaciones entre régimen político y formación de políticas universitarias, son los que contextualizan la cuestión de la forma como el régimen político ha configurado las políticas del campo universitario.

Estas tensiones y cambios se han producido en determinados escenarios. Los congresos, la asamblea constituyente, y por medio de diversos mecanismos de dialogo entre los gobiernos y las universidades. Es aquí donde se constituye el campo político de la universidad. Donde converge la formación de las políticas, en el marco de los escenarios propios de la conformación de las reglas del juego político, conocido también como el campo del régimen político.

Estas políticas se estructuran en un complejo trasegar de entrecruces de posiciones, estrategias y acciones de actores (Touraine, 1997) y agentes (Bourdieu, 2008) sociales, que permiten plantear la construcción del campo político de la Universidad para la comprensión del contenido y el sentido de las decisiones gubernativas en materia universitaria. Este campo, que es un subcampo resultado del encuentro del campo político y del campo de la educación superior, implica la comprensión del despliegue del régimen político, en tanto forma de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, que permean en determinado sentido el conjunto de orientaciones gubernativas, entre las que están las que tienen por objeto a la Universidad. Así, tanto el curso de estructuración y despliegue de las políticas de educación superior, como los que

ponen de presente la dinámica del régimen del régimen político en las que se constituyen dichas políticas, tienen en los procesos educativos un campo de realización cuya especificidad está determinada por el carácter de la universidad como *agencia cultural de producción de sentido del orden social predominante en una determinada formación histórico-social* (Popkewitz, 1994)

El campo político de la Universidad contiene procesos de formación de políticas, que estructuradas históricamente, plantean el problema de establecer los rasgos determinantes que confieren sentido estratégico y, por tanto, posibilitan una aproximación a las tendencias que marcan su despliegue. Conocimiento del sentido de las políticas que son imprescindibles al momento de trazar perspectivas de mejoramiento continuo de la educación universitaria. Y para alcanzar una aproximación científica al sentido de las políticas universitarias, los momentos de rupturas (Braudel, 1959: 93) resultan propicios para estudiar a los agentes en pleno despliegue de sus estrategias, como se puede observar en el proceso de formulación y desarrollo de la constitución política de 1991, en tanto momento histórico significativo para la recomposición del régimen político colombiano.

La situación planteada con el surgimiento de las políticas, parte de establecer que éstas no son el producto de una determinación autónoma que define una ruta de acción gubernativa y en consecuencia decide, como suele asumirse en enfoques que abocan la comprensión de las políticas como variables independientes (Medellin Torres, 2004: 12). En ese sentido, los organismos multilaterales que establecen planteamientos sobre la educación superior, producen discursos que hacen parte del proceso de formación de las políticas, pero no son sus determinantes concretos. Así mismo, los gobiernos no gobiernan bajo la voluntad soberana del gobernante, sino que su quehacer gubernativo es el resultado variable de la correlación de fuerzas, en momentos específicos de las tomas de decisiones. Lo que se observa es que el origen de las políticas no responde al despliegue mecánico de una voluntad configurativa de la acción de gobierno. Como se aprecia en la literatura sobre *policy making* (Baldrige, 1978; Fisher, 2007; Kraft & Furlong, 2007; Parsons, 1997; Trowler, 2002) el surgimiento de las políticas operan a la manera de variables dependientes, con una dinámica específica donde intervienen agentes, con estrategias y resultados, “ventanas de oportunidad”, proyectos políticos en juego, agendas políticas, la definición de problemas de políticas; que de conjunto configuran el marco de acción de la política, que es lo que a su vez les confieren sentido.

De esta forma, para comprender la configuración del campo universitario en Colombia, se requiere más que analizar los discursos de política, o las normas legislativas, o las directrices que sobre el asunto establecen organismos multilaterales. Se precisa además, conocer las condiciones políticas de su surgimiento. Por su naturaleza política, estas condiciones se despliegan en el contexto de la dinámica del régimen político, en tanto conjunto regulaciones de las relaciones entre gobernantes y gobernados, que da cuenta del movimiento de encuentro entre el Estado y la sociedad civil.

BIBLIOGRAFIA

- Almond, G. A. (1992). *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Amengual Sónora, A. V. (1978). *Reflexiones sobre la fundación de la Universidad*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Baldrige, J. V. (1978). *Policy making and effective leadership* (1st ed.). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bayen, M. (1978). *Historia de las Universidades* (A. G. Pont, Trans. Primera ed.). Barcelona: Oikos-tau. s. a. – ediciones.
- Borrero Cabal, A., S.J. (2008). *La Universidad. Estudios Sobre sus Orígenes, Dinámicas y Tendencias*. (Vol. Tomo I). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Bourdieu, P. (2008). *Homo Academicus* (2 ed.). Buenos Aires: Siglo XIII.
- Braudel, F. (1959). *Historia y ciencias sociales. La larga duración*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Brunner, J. J. (1990). *Educación superior en América Latina: Cambios y desafíos*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Coraggio, J. L. (2002). *Universidad y desarrollo local*. Paper presented at the Seminario Internacional “La educación superior y las nuevas tendencias”. Retrieved from <http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/uniydesa.pdf>
- Daza Tobasura, p. I. (2006). *Francisco Antonio Moreno y Escandón y la reforma educativa ilustrada en el nuevo Reino de Granada*. Universidad Nacional de Colombia, Bogota.
- Durkheim, E. (1990). *Educación y Pedagogía* (Segunda ed.). Bogotá: ICFES Universidad Pedagógica Nacional.
- Fisher, R. L. (2007). *Making science fair : how can we achieve equal opportunity for men and women in science?* Lanham: University Press of America.
- Hartlyn, J. (1993). *La política del régimen de coalición : la experiencia del Frente Nacional en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, en coedición con el CEI y Ediciones Uniandes.
- Iyanga Pendi, A. (2000). *Historia de la Universidad en Europa* (Primera ed.). Valencia, España: Universidad de Valencia.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2007). *Public policy : politics, analysis, and alternatives* (2nd ed.). Washington, D.C.: CQ Press.
- Martínez Boom, A. (2004). *De la escuela expansiva a la escuela competitiva. Dos modos de modernización en América Latina* (Primera ed.). Barcelona: Anthropos Editorial.
- Medellin Torres, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL. División de políticas sociales.
- Molina, G. (2001). Pasado y presente de la autonomía universitaria. In M. A. Peña (Ed.), *Gerardo Molina y la Universidad Nacional de Colombia* (pp. 224). Bogotá: Editorial Unibiblos.
- Múnera Ruiz, L. (2009). ¿Hacia dónde va la universidad pública? Tendencias globales en política pública para la educación superior. from Universidad Nacional: http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/ingenieria/2001522/docs_curso/doc/art8.html
- Ordóñez Burbano, L. A. (2004). *Autonomía y democracia: Condiciones esenciales para el cumplimiento de la misión de la Universidad*. Paper presented at the VII Congreso

- Nacional de Profesores Universitarios. Retrieved from www.aspucol.org/15-viicongreso/15-eje1/15-autonomia%20y%20democracia.doc
- Orjuela, J. (1992). *Los caminos de la descentralización*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Padilla Castilla, A., & Hidalgo, H. A. (2006). Implementación de las reformas educativas en la educación superior en Colombia 1948 – 1980. In U. N. d. Córdoba (Ed.), *Congreso Internacional de Reformas universitarias y movimientos estudiantiles en América y Europa*. Buenos Aires: Baez Ediciones.
- Parra S., R. (1994). *La Calidad de la Educación - Universidad y Cultura Popular*. Bogotá: T.M. Editores - Fundación FES.
- Parsons, M. D. (1997). *Power and politics : federal higher education policy making in the 1990s*. Albany: State University of New York Press.
- Pizarro, E., & Fajardo, D. (1975). Democracia Restringida. *Revista Estudios Marxistas*, No. 8.
- Popkewitz, T. S. (1994). *Sociología política de las reformas educativas*. Madrid: Ediciones Morata.
- Poulantzas, N. (1977). *El poder político*. México: Editorial Siglo XXI.
- Rábade Obrando, M. d. P. (1996). *Las universidades en la edad media* (primera ed.). Madrid: Arco Libros.
- Ramírez, W. (1990). *Estado violencia y democracia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, IEPRI - UN.
- Riu, M. (1986). *La Baja Edad Media (siglo XIII al XV)*. Barcelona: Montesinos.
- Safford, F. (1989). *El ideal de los prácticos. El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia* (Primera ed.). Bogotá: Empresa Editorial Universidad Nacional El Ancora Editores.
- Timaná Velásquez, Q. F., & Calle Patiño, V. M. (1980). *La política educativa oficial. La reforma post-secundaria. Análisis crítico*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes* (1 ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Trowler, P. (2002). *Higher education policy and institutional change : intentions and outcomes in turbulent environments*. Buckingham ; Philadelphia, Pa.: Society for Research into Higher Education & Open University.
- Tunnermann Bernheim, C. (1998). *La educación superior en el umbral del siglo XXI* (Segunda ed.). Caracas: UNESCO - CRESALC.
- Young, J. L. (1994). *La reforma universitaria de la Nueva Granada (1820-1850)* (G. R. Cubides, Trans. Primera ed.). Bogotá: Instituto Caro y Cuervo - Universidad Pedagógica Nacional.