

# Electoral process and appointment of teachers in Colombia: The case of Santander between 1930 and 1970

## **Sumario**

*Introducción. Tendencias electorales. Evolución de la población infantil. Nombramiento de maestros. Primer momento: Tendencias en un periodo típicamente liberal. Segundo momento: Tendencias en un periodo típicamente conservador. Tercer momento: Tendencias durante el Frente Nacional. Conclusiones. Referencias bibliográficas.*

## **Resumen**

*El presente texto se propone establecer el tipo de racionalidad en el nombramiento de maestros entre 1930 y 1970. El análisis se hizo a partir del cruce de datos provenientes de los resultados de los escrutinios a las diferentes corporaciones públicas en varios años electorales seleccionados, de los decretos de nombramientos de los docentes oficiales y de los censos de población infantil de cada una de los municipios examinados. Con la sistematización de la información de las series documentales mencionadas se configuraron tres variables: La primera de ellas indica los fortines electorales de los partidos políticos predominantes, la segunda ofrece información detallada sobre los municipios en los que se nombraron los maestros y la tercera muestra en donde se encontraba la población infantil, buscando de esta manera validar o cuestionar las tesis que sostienen que durante este periodo las políticas públicas pasaron de ser partidistas a estatales.*

**Palabras claves:** Colombia: Administración Pública, Colombia: Historia política, Santander: Procesos Electorales, Santander: Demografía Infantil.

## **Abstract**

*This paper aims to establish the type of rationality in the appointment of teachers between 1930 and 1970. The analysis was done from the crossing of data from the results of the ballots to the various public corporations in several election years selected, the decrees of appointment of qualified teachers and child population census of each of the municipalities examined. With the systematization of information in the records series listed are three major variables: The first indicates the electoral strongholds of the dominant political party, the second provides detailed information on the municipalities in which teachers were appointed and the third shows where was the child population, seeking to validate or challenge the thesis that argue that during this period went from public policy to state party.*

**Keywords:** Colombia: Public Administration, Colombia: Political History, Santander: Electoral Processes, Santander: Child Demographics.

**Artículo:** Recibido en Julio 6 de 2011 y aprobado en Octubre 2 de 2012.

**Adaulfo Enrique Mendoza.** Candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia; Magíster en Historia Política de la Universidad Industrial de Santander; Especialista en Educación de la Universidad Autónoma de Bucaramanga en convenio con la FIPCAM; Docente del Dpto. de Estudios Socio humanístico de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Investigador con proyectos activos en los grupos Ciencia Política y Transdisciplinariedad, cultura y política, adscritos al Instituto de Estudios Políticos y al Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales y Artes de la UNAB.

Correo electrónico: amendoza@unab.edu.co

# Procesos electorales y nombramiento de maestros en Colombia: El caso del departamento Santander entre 1930 y 1970<sup>1</sup>

**Adaulfo Enrique Mendoza**

## **Introducción**

Dos circunstancias le han dado origen al presente texto: La primera de ellas reconoce como válidos los planteamientos de Muller (2002, p. 48), Vargas Velásquez (1999, p. 57), Van Meter y Van Horn (2000, p. 98), Ballén Molina (2007, p.5) y López Niño (2000, p.37), para quienes, una de las funciones esenciales del Estado moderno es diseñar e implementar una serie de acciones que posibiliten una adecuada atención de las necesidades sociales de las personas a las que se gobierna. La segunda a su vez está relacionada con el papel de la educación en las sociedades modernas, postulado que acepta como lo hicieron Dominique Schnapper (1994), Rodolfo Vázquez (1995) Pierre Rosanvallon (1999) y Anthony D. Smith (2000) que el Estado moderno ha asumido al sistema educativo como un factor social fundamental para la integración y la cohesión de las comunidades políticas. Todos los autores nombrados coinciden en afirmar que la educación ha sido fundamental para la formación de subjetividades basadas en valores democráticos, especialmente aquellos relacionados con la interacción socio-política, la regulación de los conflictos y la administración de los recursos, propósitos que se logran en parte a través del sistema educativo, el cual debe estructurar sus políticas curriculares en función de los fines planteados por quienes administran al Estado. Esto a su vez implica que el maestro, en un sistema político democrático, de igual manera que la estructura educativa en general oriente la escolarización hacia la difusión de la ética civil, capaz de integrar cada vez más a las personas con la comunidad política a la que pertenecen. Ello implica para el sistema educativo, diseñar y llevar a cabo procesos de escolarización enfocados hacia la integración de todas las personas a la comunidad de ciudadanos, la cohesión social y la difusión de la moral del Estado.

La articulación en una sola perspectiva de las dos circunstancias mencionadas, permite valorar los procesos de formación del Estado colombiano en un momento en que este ente jurídico político, según Leal Buitrago y Dávila Ladrón de Guevara (1991, p. 48), Palacios (2003, p. 256), Kalmanovitz (1998, p. 415), Ayala Diago (1996, p. 77) y Duarte (2003, p. 91) durante el periodo de tiempo planteado para este análisis pasó de acciones e iniciativas institucionales inspiradas en concepciones partidistas a políticas públicas de carácter estatal, lo

1 El presente artículo hace parte de una investigación centrada precisamente en estudiar las variables que desde las prácticas políticas y los procesos electorales ocurridos en Santander entre 1930 y 1970, afectaron en este departamento del nororiente de Colombia, la distribución de los recursos públicos.

cual en términos investigativos permite preguntarse por la situación en la que esta hipotética transformación afectó el equilibrio en el contexto regional de las diversas facciones partidistas, pero también de la distribución de los recursos públicos, circunstancias que conectan los diversos periodos que se dieron durante el lapso de tiempo propuesto.

### Tendencias electorales

Teniendo en cuenta, las afirmaciones de Rodrigo Losada y Eduardo Vélez (1982, p. 13), la participación política de la población colombiana, en el contexto de la historia política es un tópico en desarrollo, en la medida en que desde el punto de vista metodológico, implica “escrutar críticamente lo que los gobernantes prometieron y llevaron a cabo, lo que los partidos y grupos de interés defendieron y la forma como lo hicieron, las instituciones políticas dentro de las cuales aquellos y estos actuaron, los conflictos sociales y económicos que reclamaron la acción gubernamental, los agentes internos y externos que buscaron influir en los procesos decisorios domésticos, la distribución de beneficios y cargas entre la población, la participación de esta en las decisiones públicas, los procesos de reclutamiento de la elite política”. Si desde la perspectiva del estudio de la participación a pesar de los pasos dados por algunos estudiosos de la temática aun es larga la agenda por desarrollar, en la indagación de los procesos electorales las tareas son mucho mayores, ya que son prácticamente inexistentes las investigaciones sobre “las disposiciones psicológicas de la población en materias políticas, sus motivaciones, intereses, valores. Solo se han hecho algunos avances en esta dirección en los estudios que tratan de explicar el comportamiento electoral del sufragante urbano. De resto prospera la selva virgen” (1982, p. 13). Para la reconstrucción de este ámbito de la historia política, queda aun la opción de acudir a las fuentes orales, los registros de prensa, los discursos preservados en medios magnéticos, las actas de las propuestas electorales de los partidos políticos, las bases

documentales de las organizaciones electorales en los ámbitos nacionales, departamentales y locales, el papel de la oposición, los escenarios de intervención de los gremios y las organizaciones sociales y las memorias de vida, como opción para aproximarse al peso de los factores sociales influyentes en la adopción de una postura política determinada.

En el caso santandereano se pueden mencionar algunos aportes significativos propiciados por las nuevas generaciones de historiadores. Si bien hay un notorio interés en el tema electoral durante el siglo XIX<sup>2</sup>, es en la primera mitad del siglo XX, cuando se pueden encontrar investigaciones que aportan importantes elementos a la comprensión del fenómeno electoral desde la intervención de los medios de comunicación, los líderes partidistas, el reconocimiento de los derechos electorales de la mujer y las terceras fuerzas<sup>3</sup>.

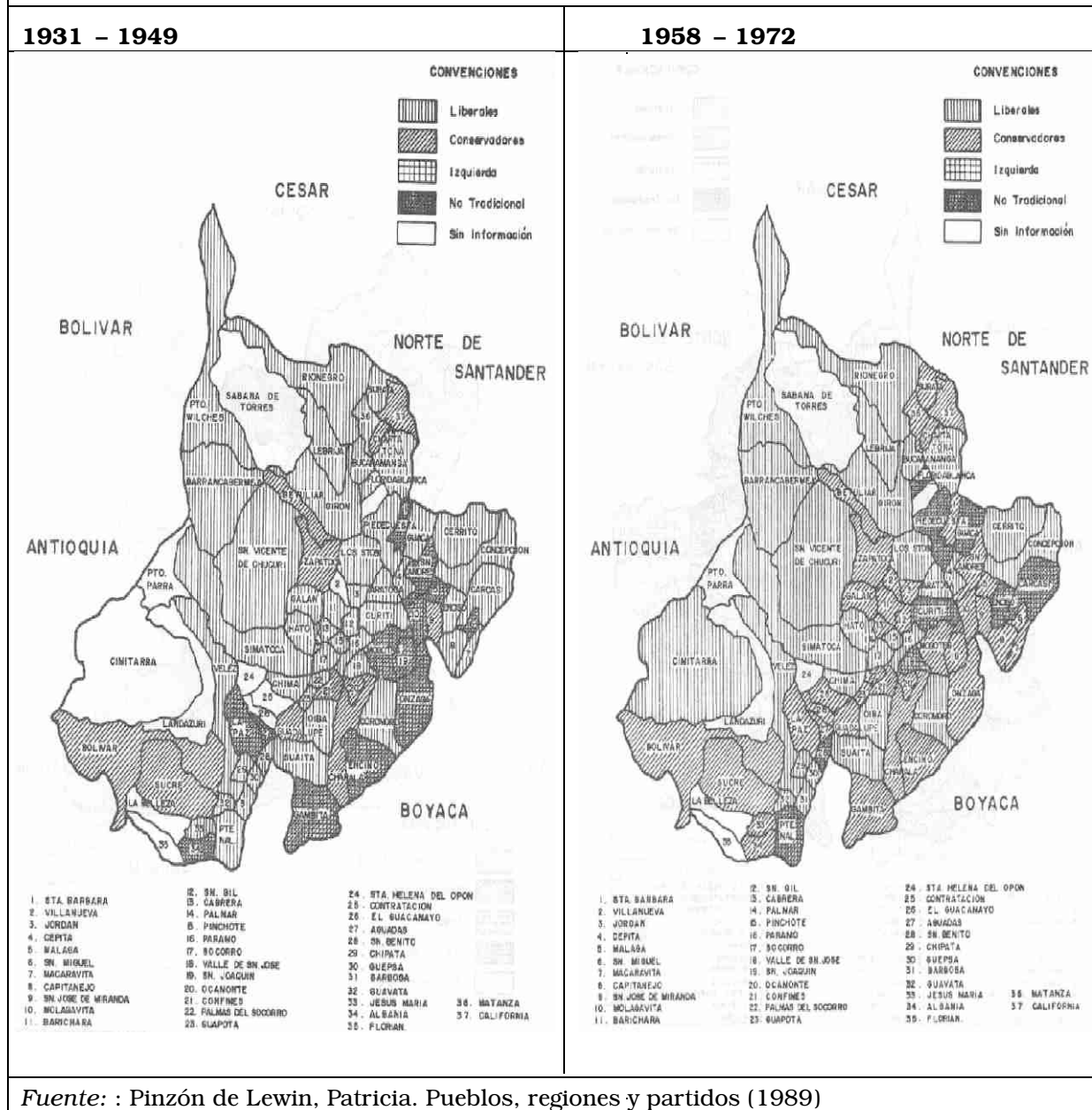
Uno de los textos que mejor aborda este asunto durante el periodo de tiempo que comprende la presente propuesta, muestra de qué manera en Santander la identificación política estuvo significativamente influenciada por la tradición y la localización. Conclusión a la que llegó su autora tras analizar, sistematizar y comparar las tendencias electorales en varios municipios y observar que en la gran mayoría de ellos la orientación electoral se mantuvo. En los que notó variaciones, encontró que esta fue generada por factores derivados de migraciones internas y de la expansión de la frontera agrícola. Al apreciar la figura 1, es posible precisar el comportamiento electoral de los municipios santandereanos. La representación grafica elaborada por Patricia Pinzón de Lewin (1989) constituye uno de los primeros registros adecuadamente sistematizados en ofrecer perspectivas rigurosamente estructuradas sobre los procesos electorales, especialmente porque sus conclusiones están respaldadas por un sólido proceso de recopilación y análisis de fuentes primarias. Esta clase de estudios han sido actualizados y prolongados hasta el presente por Rodrigo Lozada; se convierte en herramienta fundamental para apreciar de manera más reposada la permanencia o el cambio de las tendencias políticas regionales.

2 Se destaca en este sentido la investigación *Procesos electorales y guerras civiles en el periodo Radical Colombiano: El caso santandereano como cuna y bastión del liberalismo* de Javier Díaz Díaz (Tesis de Grado).

3 Vale la pena resaltar los siguientes trabajos investigativos: Piedad Lucia Otero Uribe: *La participación femenina liberal en la esfera pública de Bucaramanga (1957 – 1962) a través de Vanguardia Liberal*. Mario Alexander Lozano García: *Acciones políticas de los jefes liberales y conservadores en Bucaramanga: Alejandro Galvis Galvis, Mario Galán Gomez (Liberales) y Juan Cristóbal Martínez, Manuel Serrano Blanco (Conservadores) y el de Adriana Báez Pimiento: La Alianza Popular (ANAPO) en Santander 1962-1960.*



Figura 1: Tendencias electorales en los municipios del Dpto. de Santander entre 1931 y 1972



Tomando como punto de referencia los mapas de la figura 1, se puede apreciar cómo la gran mayoría de municipios del centro occidente mantuvo una clara adscripción al partido liberal, con Betulia, Zapatoca y Albania como los principales enclaves del conservatismo en esa área; el municipio de La Paz a su vez aparece vinculada a partidos políticos no tradicionales, tendencia que mantuvo inclusive durante el Frente Nacional, en oposición a la evolución de Ponte Nacional y San Benito, municipios que entre 1931 y 1949 apoyaron electoralmente al liberalismo y durante el Frente Nacional aparecen apoyando a partidos no tradicionales.

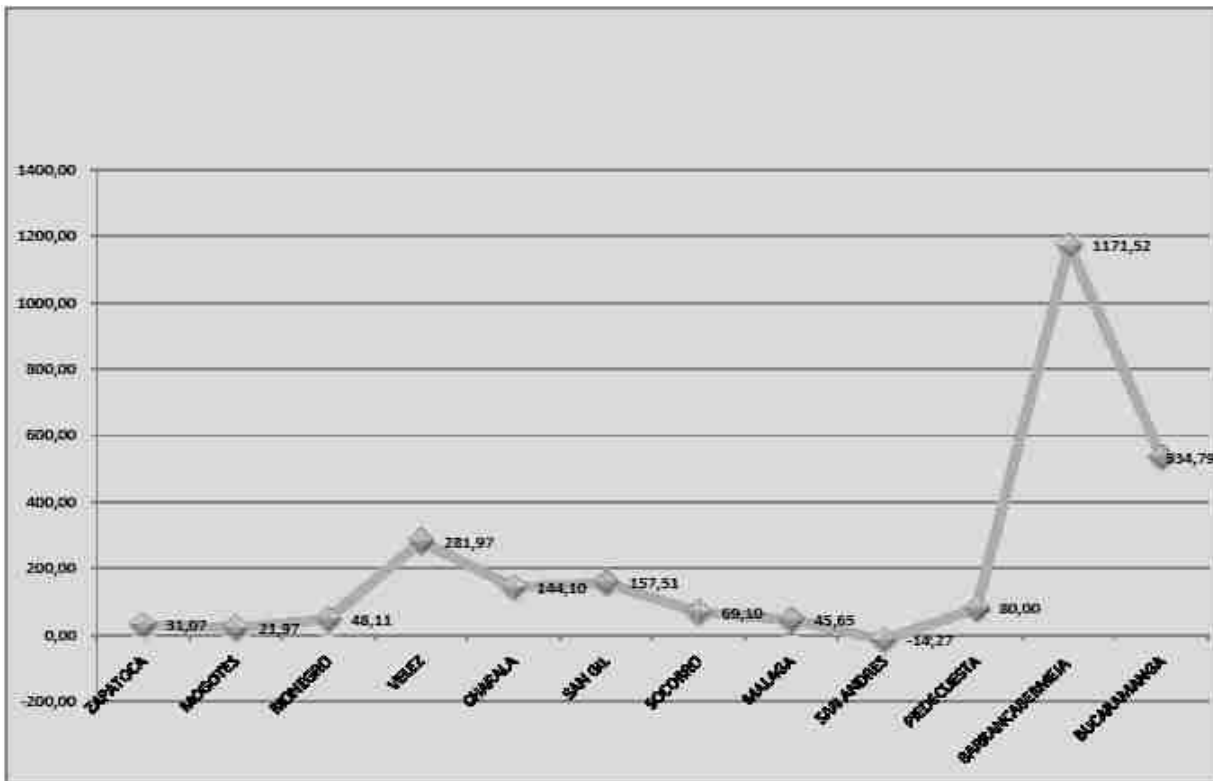
Al examinar la región oriental del departamento, llama la atención la significativa cantidad de municipios catalogados como electores de partidos políticos no tradicionales. En esta sección geográfica poblaciones como California, Charta, San José de Miranda, Confines, Guapotá, Ocamonte, Charalá y Málaga aparecen como los bastiones del conservatismo, a los cuales se sumaron durante el Frente Nacional los municipios de Matanza, Suratá, Encino y Gámbita. Esta circunstancia permite reiterar que los giros electorales no fueron la constante durante el periodo propuesto para este escrito y que es posible sostener la idea según la cual las

adhesiones a los partidos se mantuvieron al menos hasta mediados de los años 70. Desde la perspectiva de la presente propuesta, este elemento permitió identificar la cantidad de maestros enviados a municipios que mantuvieron determinada adscripción partidista durante el periodo de tiempo comprendido en ella. Lo anterior unido a las tasas de evolución de la población infantil propició responder las inquietudes relacionadas con la pertinencia de los nombramientos realizados para atender las necesidades educativas de los municipios.

### Evolución de la Población Infantil

Tener en cuenta esta variable de análisis implica, como se ha dicho antes, proponer una opción explicativa complementaria para examinar los resultados obtenidos al configurar las tendencias relacionadas con los procesos electorales y los nombramientos de maestros. Se parte de reconocer una evolución general de la población, pero para examinar de manera específica en los municipios de mayor y menor recepción de docentes en cuáles de estos el índice de población en edad escolar justificaba o no la pertinencia de dichos nombramientos.

Figura 2 : Evolución porcentual de la población infantil entre 1930 y 1970 en municipios de mayor recepción de maestros .



Fuente : Censos de Población Correspondientes al Dpto. de Santander .

Al observar la evolución porcentual de la población infantil en aquellos municipios que entre 1930 y 1970 recibieron la mayor cantidad de nombramientos, aparecen algunos síntomas que vale la pena resaltar: En primer lugar llama la atención cómo el municipio de San Andrés,

importante bastión electoral del conservatismo en el sector oriental del Dpto. obtuvo, a pesar de que su población infantil mostró una tendencia descendente, una mayor cantidad de nombramientos que 14 de los 15 municipios incluidos en la figura 3, los cuales comparten

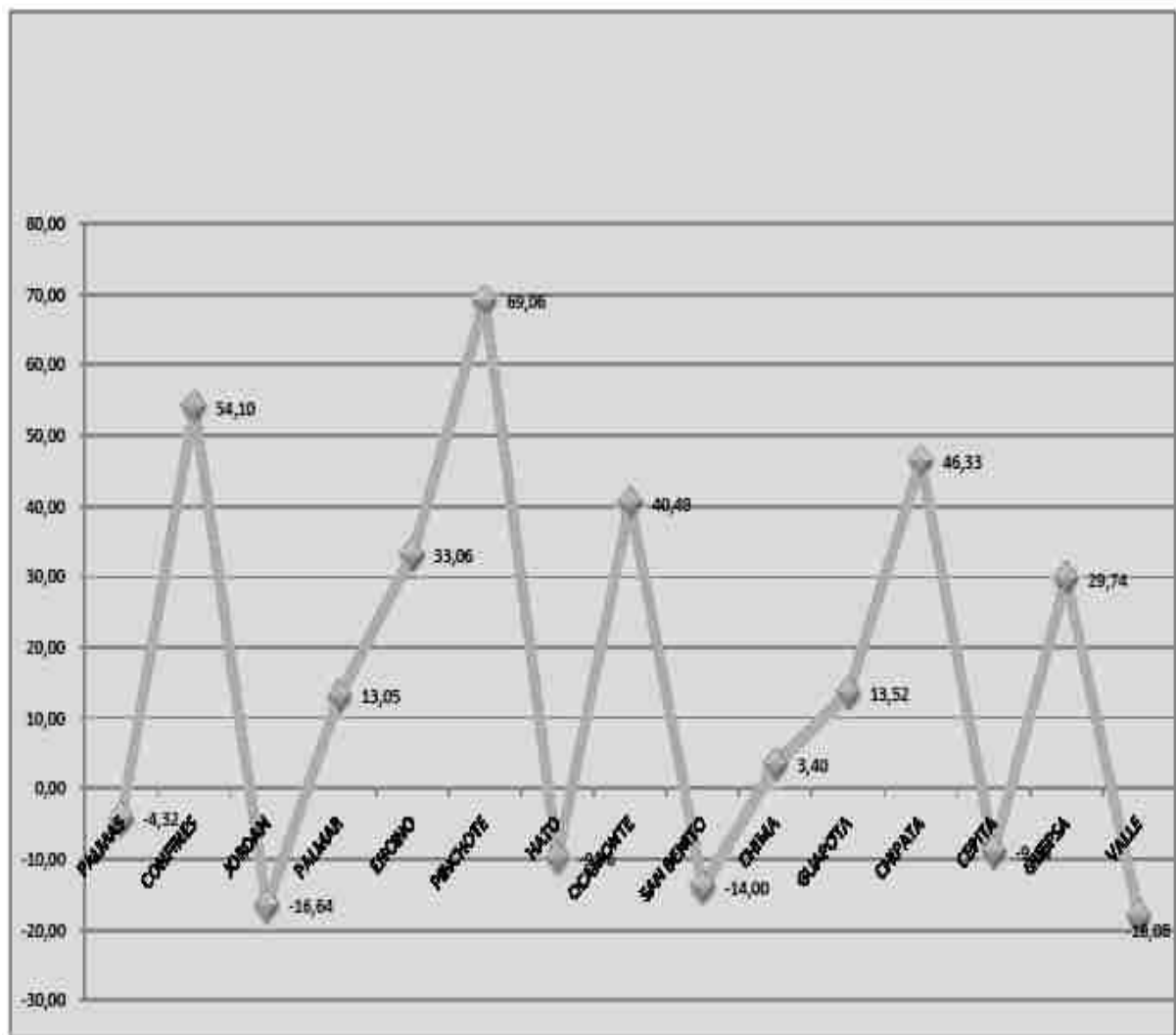


unas tasas ascendentes de población infantil, la cual es inversamente proporcional a la cantidad de maestros que le fueron enviados. Otro aspecto que salta a la vista en la figura 2 es la correlación entre Vélez, Charalá, San Gil y Piedecuesta, ya que los tres primeros con una población infantil ascendente, obtuvieron una cantidad inferior a Piedecuesta.

Al mirar la figura 3 la percepción de que la racionalidad de los nombramientos no fue de

carácter técnico, es mucho más clara, al verificar que municipios como Confines, Pinchote y Chipatá, con índices de crecimiento de la población infantil superiores al 45%, obtuvieron menos nombramientos que Zapatoca, Mogotes, Rionegro, Vélez, Málaga y San Andrés, que tal como lo indica la figura 2, presentaron unos índices de crecimiento significativamente inferiores.

Figura 3: Evolución porcentual de la población infantil entre 1930 y 1970 en municipios de menor recepción de maestros.



Fuente: Censos de Población Correspondientes al Dpto. de Santander.

Si bien los datos mostrados reflejan tendencias generales producto del análisis cruzado de los datos obtenidos al sistematizar los censos de población y las actas de nombramiento de los

maestros, tienen una gran pertinencia porque afianzan la noción de que los mecanismos para distribuir los recursos de la Secretaría de Educación eran bastante precarios,

circunstancia que de seguro facilitó que el proceso se orientara de acuerdo con los intereses de las redes partidistas interesadas en aumentar su potencial electoral y no tanto en la funcionalidad de un modelo político estructurado en función de la adecuada atención a las necesidades de sus integrantes. Circunstancia deseable, desde el punto de vista de políticas estatales concebidas e implementadas en función de la intervención adecuada del entramado institucional en la solución de problemas sociales adecuadamente identificados.

De alguna manera se debe reconocer que cuando los intereses particulares priman sobre los generales se afecta con ello a todo el conjunto, generando precisamente manifestaciones que pueden llegar afectar la integridad y estabilidad del conjunto social, ya que la adecuada atención de las problemáticas sociales se constituye en un factor que ha sido relacionado con sociedades enfocadas hacia la atención y mejoramiento de las condiciones de vida de sus asociados.

Desde el punto de vista de Weber, este tipo de circunstancias, caracterizadas por la desviación de las políticas gubernamentales de acuerdo con los intereses particulares actuantes en un momento determinado, deslegitiman el orden institucional, tal como se infiere a continuación: “La validez de un orden significa [...] algo más que una regularidad en el desarrollo de la acción social simplemente determinada por la costumbre o por una situación de intereses. Cuando las sociedades dedicadas al transporte de muebles mantienen regularmente determinadas cláusulas relativas al tiempo de la mudanza, estas regularidades están determinadas por la situación de interés [...] Empero cuando un funcionario acude todos los días a su oficina a la misma hora, tal situación ocurre no solo por una causa de costumbre arraigada, ni solo por una causa de situación de intereses, sino también por la validez de un orden, como mandato cuya trasgresión no solo acarrearía perjuicios, sino que se rechaza por el sentimiento del deber del propio funcionario” (Weber, 2004, p. 25). Desde esta perspectiva la estabilidad de las acciones y procesos del entramado institucional se tornan en elementos fundamentales a la hora de catalogar como legítimo a un orden político.

### **Nombramiento de maestros**

Metodológica y conceptualmente, la presente sección parte de la premisa de que si bien las

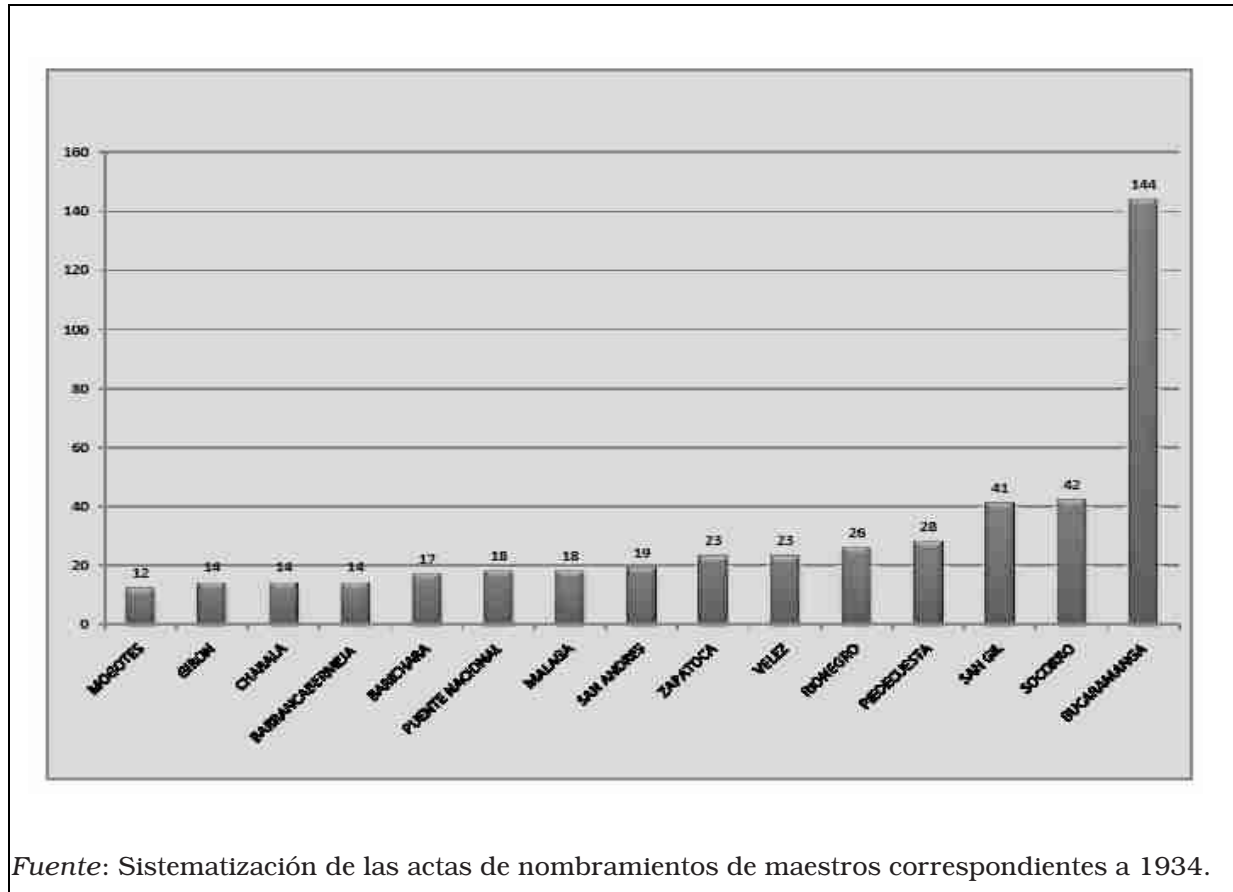
periodizaciones representan procesos de reacomodación de los grupos de poder, estos generalmente deben convivir con fenómenos estructurales propios de cada sistema político y el manejo de cargos o recursos públicos, como eje de las aspiraciones electorales se constituye, sin lugar a dudas, en uno de ellos. Al observar las siguientes gráficas que muestran la distribución de los maestros en cuatro momentos claves de los años que abarca esta investigación, se puede observar de manera clara cómo la lógica que siguió de manera generalizada durante casi todos los periodos históricos refleja una estrecha relación con los bastiones electorales del partido político en el ejercicio del poder.

#### **Primer momento: tendencias en un periodo típicamente liberal**

La primera gráfica muestra algunas de las tendencias generales percibidas en el primer año de gobierno de López Pumarejo, que en el Dpto. de Santander como en gran parte del territorio nacional generó intensos conflictos por la oposición conservadora y la Iglesia católica a la agenda gestionada por el liberalismo en su retorno al poder. Desde el punto de vista educativo las políticas gubernamentales relacionadas con la educación se concibieron para impulsar una mayor cobertura, propiciar procesos de actualización docente y estimular el desarrollo de la cultura técnica en un país, que para la época presentaba serios inconvenientes de cobertura educativa. De acuerdo con los Secretarios de Educación, el compromiso institucional estaba orientado hacia la prestación del servicio educativo a un mayor número de infantes, ya que para la época, según el censo de población de 1938 este era un privilegio al que accedía solo el 6% de la población infantil de todo el departamento, lo cual implicaba nombrar una mayor cantidad de maestros, los cuales debían ser portadores de unas concepciones novedosas desde el punto de vista cognitivo y eficientes desde el punto de vista metodológico, de tal manera que los procesos escolares propiciaran vivencias democráticas, alejadas del autoritarismo y enfocadas hacia la comprensión y desarrollo de las habilidades básicas para la convivencia en el entorno civil que se deseaba instaurar. Estas consideraciones se tradujeron en la realización de unos procesos de nombramiento de maestros sin precedentes, al menos desde el punto de vista cuantitativo, tal como lo sugiere la siguiente figura.



Figura 4: Municipios santandereanos que más recibieron maestros en la administración liberal de 1934.



La serie descrita, a pesar del contexto descrito permite observar cómo en una contienda electoral en la que solo se presentó el partido liberal, la mayor cantidad de nombramientos beneficiaron en primer lugar a poblaciones históricamente adheridas a esta colectividad (Bucaramanga, Socorro, San Gil, Piedecuesta, Rionegro, Vélez, Barichara, Barrancabermeja y Girón) luego a aquellas como Zapatoca, San Andrés, Málaga o Mogotes las cuales aunque alineadas históricamente al conservatismo respaldaron activamente a la colectividad roja durante la contienda. Si bien solo se incluye la lista de municipios que más recibieron docentes, la serie estadística con los datos de los municipios que menos docentes recibieron está integrada de manera fundamental por poblaciones conservadoras (Confines, Encino y San Benito) o municipios liberales que al observar los resultados electorales, aparecen con una baja cantidad de votos. El ejercicio gráfico muestra el abismo entre la configuración de las políticas gubernamentales y la

distribución de los recursos humanos, la cual desde el análisis realizado no estaban dirigidos hacia aquellas zonas en las que había una mayor necesidad de maestros, tal como lo refleja el hecho de que Barrancabermeja con el 15% de la población infantil de todo el departamento hubiese recibido menos maestros que Vélez, Socorro, San Gil, Piedecuesta o Rionegro, municipios que al sumar toda su población infantil no superaban el 5% de todo el territorio santandereano.

Al analizar las anomalías relacionadas con el nombramiento de maestros y tomando la idea de Pecaú (1991), según la cual este periodo está marcado por la aspiración del gobernante partido liberal por afianzar los vínculos entre el Estado y la sociedad, ya que desde la perspectiva ideológica de sus líderes políticos, una vez elegidos rompían todo vínculo con sus electores, distanciándose de los intereses y expectativas de las bases populares, circunstancia que en palabras de Alfonso López Pumarejo, citado por Tirado Mejía (1989: 305) permitía afirmar que



“en Colombia nunca había sido realmente ensayada la democracia”. Desde la óptica de este importante icono del liberalismo colombiano, el país si bien había construido sus bases institucionales sobre principios democráticos, a lo largo de su historia había sido gobernado bajo parámetros profundamente oligárquicos, precisamente por la inexistencia de vínculos entre los gobernantes y los ciudadanos (Tirado Mejía, 1989: 305). De manera clara las pretensiones liberales para concretarse colocaban en la agenda la necesidad de una mayor profundización de la democracia, aspecto que implicaba la gestión de una nueva subjetividad, basada en la preeminencia de la ciudadanía, entendida como la fuente originaria del poder político.

Tomando como referencia las anomalías percibidas en el nombramiento de los maestros, es lógico suponer que la educación no estuvo al servicio de la generación de actitudes y comportamientos deseables para el adecuado funcionamiento del orden político predicado por los liberales. Mostrar cómo lo educativo estuvo afectado por intereses electorales y que la distribución del recurso humano estuvo más cerca de las lógicas clientelares, que de la profundización democrática, permite sostener como lo hace el mismo Pecaut (2001: 134) una gran inconsistencia en el proceso agenciado por los liberales, al no lograr aproximar la realidad social a su propio simbolismo político.

Desde el punto de vista de la modernización del Estado, no debe pasar desapercibido, como lo muestra Younes Moreno (2009) que lo civil en la coyuntura generada por la *Revolución en Marcha* y su propuesta para actualizar la Administración Pública a través de la Reforma Constitucional de 1936 estuvo fundamentalmente orientada hacia el control de parte del Estado de ámbitos políticos y sociales históricamente asumidos por la Iglesia, estimular el desarrollo económico y ampliar las oportunidades para colectivos sociales profundamente afectados por las formas restringidas planteadas por la Constitución de 1886, fundadas todas ellas sobre una democracia restringida. Desde la perspectiva de la formación de una comunidad política de carácter profundamente civil, la intervención del Estado en la economía, el reconocimiento al carácter social de la propiedad privada, eliminar las restricciones para ejercer el voto, consagrar el derecho de las mujeres para recibir una educación igual a la del hombre y abrir para ellas las puertas de la

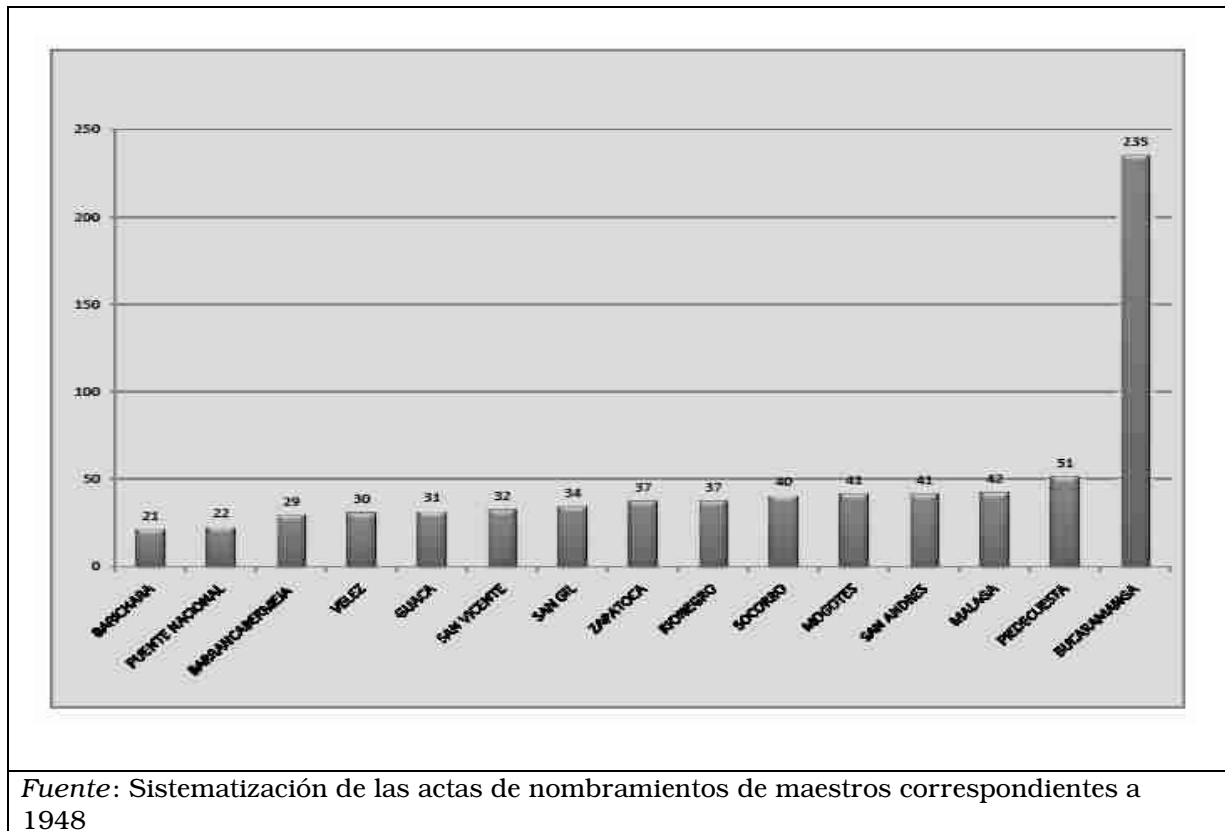
universidad, consagrar la libertad de cultos y de enseñanza, fueron en el contexto de los convulsionados años de la *Revolución en Marcha* pasos fundamentales para ampliar la esfera de lo público, asuntos que no se consolidaron, debido no solo a la oposición del binomio Iglesia – partido conservador, también se debe reconocer que algunos aspectos de la reforma planteada por López Pumarejo, fueron radicalmente rechazados por varias facciones del liberalismo, limitando de esta manera sus alcances de las iniciativas tendientes a modernizar al Estado y la Administración Pública.

### **Segundo momento: Tendencias en un periodo típicamente conservador**

El segundo momento si bien muestra unas circunstancias muy particulares en la medida en que desde la presidencia se promovió una especie de gran coalición integrada fundamentalmente por las dos grandes colectividades políticas del país. La lógica percibida por los datos estadísticos, refleja las tensiones entre el poder ejecutivo y las corporaciones de elección popular, lo cual debe permitir una análisis matizado de cada uno de los gráficos mostrados. Las aspiraciones integracionistas tuvieron una corta vida, por ello las tendencias percibidas durante este periodo mostraran el interés de los conservadores por afianzar su poder electoral a partir del pleno control de las instituciones de gobierno. En el Dpto. de Santander, las tenues directrices del gobierno nacional de mantener relaciones cordiales con el liberalismo, no resistieron la tensa situación vivida con una mayoría liberal en la asamblea y en los concejos y un gobernador y unos secretarios adheridos al conservatismo (Penagos Hormiga, 1993, p. 56). En ese contexto, la administración de lo educativo representaba la oportunidad para que los conservadores desmontaran parte de las reformas impulsadas por los liberales en la reforma de 1936, particularmente las relacionadas con el carácter confesional del sistema educativo. Los azules encontraron en el nombramiento de maestros la oportunidad para recuperar espacios perdidos durante 16 años de gobiernos liberales. Por ello al sistematizar los nombramientos en la administración departamental de 1948, encontramos en la siguiente figura algunos elementos que permiten apreciar la forma en que esta colectividad manejó los asuntos relacionados con la distribución de los facultativos docentes.



Figura 5: Municipios santandereanos que más recibieron maestros en la administración conservadora de 1948



Al apreciar esta figura, se observa cómo poblaciones históricamente adheridas electoralmente al conservatismo como Málaga, San Andrés, Mogotes y Guaca prácticamente duplicaron la cantidad de facultativos docentes, mientras que fortines electorales del liberalismo como Bucaramanga, Piedecuesta, Barichara y Barrancabermeja, si bien contaron con cantidades significativas de nombramientos estos disminuyeron notoriamente en relación con sus índices históricos, aumentando de esta manera la brecha entre los docentes asignados y los índices de población infantil. Al contrastar esta tendencia con el listado de municipios que menos docentes recibieron se encuentran pocos municipios liberales. Esta circunstancia aunada a la no contratación de docentes liberales, propició la aparición de instituciones educativas concebidas para emplearlos y contrarrestar de esa manera la negativa postura de centros educativos conservadores.

Definitivamente el retorno de los conservadores al poder y el manejo de las políticas gubernamentales para implementar

programas inspirados en concepciones partidistas, evidencia las grandes amenazas que tiene una sociedad gobernada desde estos parámetros, ya que no solo se bloqueó el acceso al magisterio oficial por cuestiones de credo o pensamiento, también desde los púlpitos, los editoriales de prensa, pero también desde las aulas, durante esta época, el Estado como institución surgida y sostenida por la voluntad de todos sus asociados, se particularizó y terminó al servicio de las ideas e intereses de quienes administraban sus recursos. Desde el punto de vista educativo lo anterior se pudo evidenciar porque la pizarra, la prédica y la pluma estuvieron al servicio del oscuro deseo de negar la dignidad del otro, pasando por encima de un principio inherente a cualquier democracia que sostiene que: "La mayoría tiene derecho a mandar; la minoría el deber de oponerse y criticar a la mayoría para tratar a su vez de devenir en mayoría. Por esta razón en toda democracia la minoría es un órgano de la soberanía del pueblo, tan vital para el régimen como el propio gobierno. Suprimir la oposición

significa suprimir la soberanía del pueblo. Las democracias anglosajonas han reconocido esta verdad capital incluyendo simultáneamente en sus presupuestos una consignación para el jefe de gobierno y otra para el líder de la oposición. Mayoría y minoría, derecho de mando y derecho de oposición: He aquí los dos grandes pilares de la legitimidad democrática” (Ferrero, 1998, p. 221).

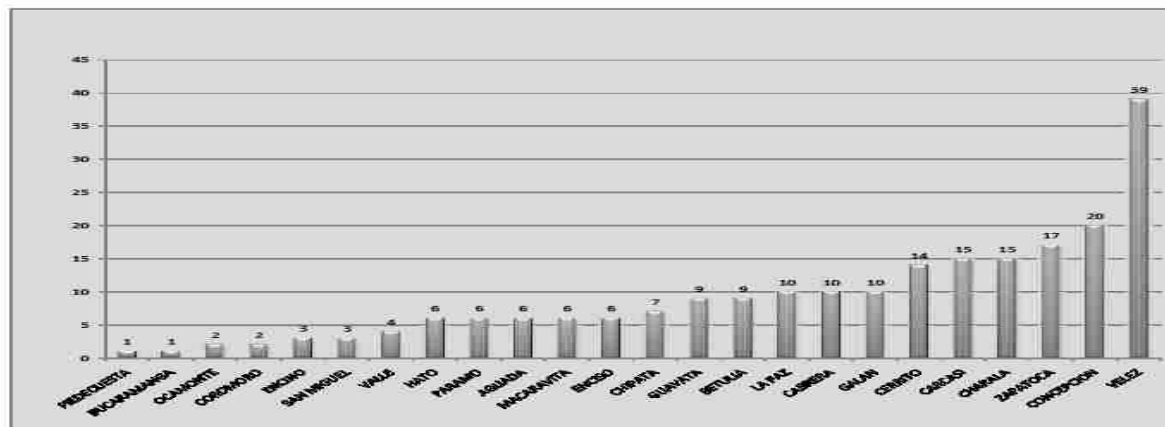
Para enderezar esta situación, se promovió la dictadura de Rojas Pinilla, la cual si bien propició una convivencia menos traumática, propició el surgimiento del Frente Nacional, pacto que al menos desde el punto de vista formal se propuso concebir e implementar políticas estatales, intentado superar con ello los graves riesgos de colocar a las instituciones de gobierno al servicio de las aspiraciones e intereses partidistas. La siguiente sección busca precisamente examinar a partir de la comparación de los procesos electorales y las tendencias observadas en relación con el nombramiento de los maestros, establecer si el pacto firmado en Benidorm y ratificado en Sitges, entre los máximos dirigentes de los hasta ese momento antagonistas políticos, impulsó de manera adecuada la planeación e implementación de unas auténticas políticas estatales.

**Tercer momento: Tendencias durante el Frente Nacional**

La desbordada emoción con la que fue recibido el acuerdo bipartidista en la educación santandereana puede ser expresada por las

siguientes palabras: “Las campañas políticas que invadieron durante pasadas épocas nuestra historia nacional los campos de la educación y la cultura santandereana se han detenido con la acción firme y decidida del Gobierno porque cada institutor conoce que la estabilidad en sus funciones depende de su capacidad y de su conducta respecto a las luchas partidistas. Después de muchos años de ausencia, los institutores liberales mejor calificados han llegado a compartir con los conservadores la grande misión de enseñar y dirigir a las nuevas generaciones” (Harker Valdivieso, 1959, p. 3). De acuerdo con el documento citado es claro que se identificaba la esencia para la comunidad política de los procesos educativos y se reconocía que estos habían sido afectados por el asunto que tanto se ha señalado en este escrito, al plantear que “los programas oficiales convirtieron a la Secretaria de Educación en una institución de beneficencia y en un refugio para incluir en la nómina de la Tesorería Departamental a determinados representantes de los clanes políticos municipales” (Harker Valdivieso, 1959, p. 4). Sin embargo y a pesar de las expectativas del personaje citado, es claro que las prácticas y problemas estructurales de una sociedad no desaparecen con modificaciones formales. En el caso que nos ocupa llama la atención cómo a pesar de las amistosas relaciones entre los dos partidos, el Frente Nacional, al menos desde las dos figuras que vamos a observar, no representó una ruptura en relación con la distribución de los recursos públicos.

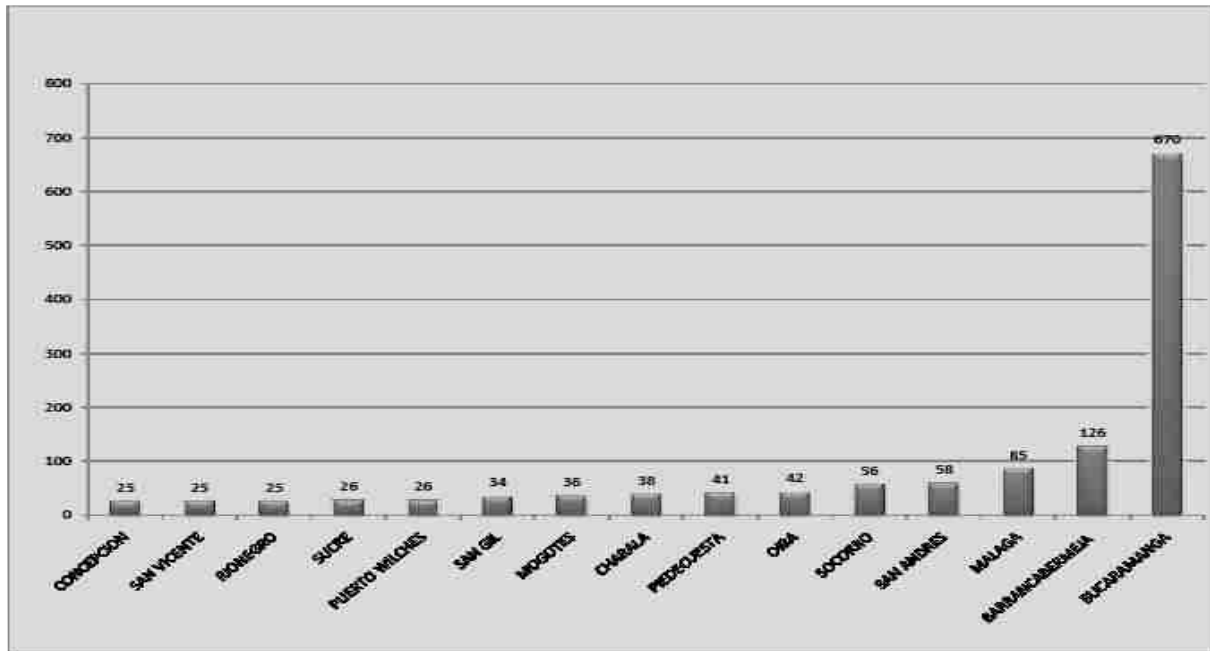
Figura 6: Municipios santandereanos que más recibieron maestros en la administración conservadora de 1964



Fuente: Sistematización de las actas de nombramientos de maestros correspondientes a 1964



Figura 7: Municipios santandereanos que más recibieron maestros en la administración conservadora de 1968



Fuente: Sistematización de las actas de nombramientos de maestros correspondientes a 1968

La serie graficada muestra cómo durante el Frente Nacional, persistieron las tendencias asociadas con gobiernos anteriores, ya que como lo refleja la figura 6, en la administración del gobernador conservador Humberto Silva Valdivieso, el destino de los nombramientos de los facultativos docentes estuvo significativamente orientado hacia las poblaciones conservadoras, sobre todo aquellas que aparecen respaldando electoralmente a los grupos políticos que gestionaron el triunfo de Guillermo León Valencia, segundo presidente del Frente Nacional. Llama la atención como en aquellos municipios donde León Valencia superó abrumadoramente a Jorge Leyva (Vélez, Concepción, Zapatoca, Charalá, Carcasí, Cerrito, Galán, Cabrera, La Paz, Betulia y Guavatá por citar solo algunos casos), se nombró precisamente la mayor cantidad de maestros. En cambio en Barrancabermeja, Bucaramanga, Bolívar y Contratación, donde las distancias se redujeron o triunfó el alzatismo, fuerza política opuesta a la del presidente electo, se redujeron dramáticamente la cantidad de maestros, tal como lo sugiere la gráfica mencionada al indicar que la capital del Dpto. solo obtuvo un nombramiento, hecho bastante

llamativo si se tiene en cuenta la alta concentración de infantes que tenía.

Al examinar los datos de 1968, la estadística indica que las mayores cantidades de maestros fueron nombrados de mayor a menor cantidad en: Bucaramanga, Barrancabermeja, Málaga, San Andrés, Socorro, Oiba, Piedecuesta, Charalá, Mogotes, San Gil, Puerto Wilches, Sucre, Rionegro, San Vicente y Concepción. Mientras que Vélez, San Andrés, Mogotes, Pinchote, Zapatoca o Confinés, que tenían muchos más habitantes que algunos de los municipios beneficiados con los nombramientos e inclusive presentaban unas tasas de crecimiento de su población infantil muy superiores a las de San Andrés, Socorro u Oiba, con unas tendencias de crecimiento de su población infantil inferiores al 3% anual, aparecen con cantidades menores de maestros nombrados. Al comparar la tendencia que describen las gráficas con los índices de población infantil, se aprecia cómo, de manera casi generalizada, los maestros no llegaban a donde se requerían. Lo anterior sugiere que el Frente Nacional y su principio de paridad burocrática, no pudo evitar que la orientación de las políticas públicas estuviese condicionada

a los intereses particulares. El hecho de que se nombrara la misma cantidad de maestros de uno u otro partido no garantizaba que éstos llegaran a las poblaciones donde eran más necesarios. Prueba de ello es que, durante el gobierno de Guillermo León Valencia municipios con unas tasas crecientes de su población infantil como Barbosa, Barrancabermeja, Girón, Palmar, Pinchote, San Andrés, Málaga y Rionegro, no recibieron un solo maestro, en contraste con los municipios de Valle y Hato, que con población infantil decreciente recibieron en conjunto diez nombramientos, cuatro para el primer municipio y seis para el segundo.

Retomando la figura 6, llama la atención el hecho de que en Contratación y Encino, municipios en los que el candidato Jorge Leyva superó con cierta amplitud a Guillermo León Valencia, al primero no le nombraron maestros y al segundo sólo tres. En cambio, a Charalá, Concepción, Zapatoca y Vélez, en los que el presidente León Valencia obtuvo significativas votaciones, se envió una gran cantidad de docentes superando todos sus registros históricos, ya que juntos sumaron el nombramiento de casi cien maestros, en oposición a San Gil, Puerto Wilches, Barrancabermeja, Pinchote, Floridablanca, Girón, Capitanejo y Socorro, que con tasas demográficas iguales o superiores a las del grupo de municipios que más recibieron docentes, aparecen dentro del rango de poblaciones a las que no se les nombró ni uno solo.

Al mirar este proceso a partir de la figura 7, la cual se convierte en una fotografía de la tendencia percibida durante el gobierno del liberal Carlos Lleras Restrepo, salta a la vista cómo la lista de municipios que menos recibieron docentes está integrada en su mayoría por municipios tradicionalmente conservadores como Cabrera, Palmas, Confines, La Paz, Ocamonte, California y Aguada o municipios tradicionalmente liberales, pero caracterizados por una disminución sostenida de su población infantil, como Hato, Cepitá y Valle. A su vez, la lista de municipios de mayor recepción de docentes está dominada por poblaciones adscritas históricamente al liberalismo, como Concepción, San Vicente, Rionegro, Puerto Wilches, Piedecuesta, Oiba, Socorro, Barrancabermeja y Bucaramanga.

De lo dicho en los anteriores párrafos y de la información presentada en las gráficas, se desprende que los nombramientos no aparecen vinculados con la atención de las necesidades

educativas de las poblaciones y mucho menos en impulsar la legitimidad del Estado, ya que lo que salta a la vista es el interés de mantener poderes particulares, exclusivamente interesados en obtener mayores dividendos electorales, tal como se puede verificar a continuación con el análisis de casos muy puntuales que reflejan la lógica de la distribución de los recursos humanos de la Secretaría de Educación. Los casos de Barbosa, Albania y Contratación reflejan de alguna manera dicha situación, tal como se ilustra a continuación.

En el caso de Barbosa, que inició su vida administrativa en 1940 (Martínez Garnica, 1997, p. 163) y tuvo una tendencia ascendente en relación con su población en edad escolar, se recibieron menos maestros que Cerrito, Gámbita, Suratá, Guadalupe, San José de Miranda, Onzaga, San José de Miranda, Galán, Sucre o Suaita, poblaciones con índices demográficos inferiores.

Albania, el segundo caso seleccionado, por su condición de municipio limítrofe con Boyacá, refleja, a su vez, los nocivos efectos de la concentración del personal nombrado por la Secretaría de Educación, los cuales se desplegaron históricamente en los grandes centros urbanos de las provincias y no necesariamente en los de mayores índices de concentración de población infantil. Este municipio, visto desde la lógica de una distribución llevada a cabo a partir de intereses particulares, recibió durante el periodo menos docentes que Los Santos, Curití, Suratá, Galán o Suaita municipios con menor población infantil, pero ubicados en el área de influencia en donde los grupos políticos regionales más representativos tenían sus fortines electorales. Esta circunstancia es bastante lamentable si se tienen en cuenta las precarias condiciones de articulación cultural y vial con el resto de los municipios del Departamento.

Contratación, el tercero y último ejemplo de los efectos que tuvo en la distribución del personal nombrado por la Secretaría de Educación del Departamento, si bien ha tenido que cargar a través del tiempo los prejuicios generados por ser, desde tiempos de la Colonia, albergue de personas con lepra, luego de que se probara científicamente que la enfermedad no es transmisible cuando se trata adecuadamente, sostuvo durante el periodo de tiempo planteado para este análisis un gran dinamismo demográfico y económico, el cual según Martínez Garnica (1997, p. 151) se dio gracias a la posibilidad para los extractores de



quina de acceder a una zona con excelentes condiciones de producción, gracias a sus recursos hídricos, la significativa variedad de fauna y flora y su intensa actividad comercial entre este municipio y las poblaciones cercanas. En este caso el municipio mencionado alcanzó la categoría de municipio en marzo de 1962 y al revisar los nombramientos de maestros a partir de esa fecha y hasta 1970 no fue posible rastrear el envío de un solo docente hacia esta población. En donde si aparece constantemente es en las actas de resultados electorales, respaldando mayoritariamente a candidatos conservadores.

El panorama descrito permite constatar que el nombramiento de los maestros se mantuvo influenciado por procesos de tipo electoral, ya que fueron los núcleos urbanos de mayor concentración de votantes los que absorbieron la mayor cantidad de nombramientos. En un sistema político interesado en legitimarse a partir de los procesos de escolarización, los nombramientos deben ser dirigidos de manera preferente hacia donde están los sujetos en edad escolar. Si a ello se suma la serie de ideas difundidas a través de los textos escolares, se podría afirmar que la escuela no incidió de manera categórica en la legitimación del sistema político. Ya fuese en la versión representativa o participativa la democracia como forma de organización política presupone la adecuada formación de la población infantil, que al alcanzar la mayoría de edad serán la fuente del poder político<sup>4</sup> y ese propósito se puede lograr cuando los recursos en general se distribuyen de acuerdo con las necesidades de las personas que integran la comunidad política, aspecto que si bien fue tenido en cuenta por la Misión Le Bret de 1958 y por la reforma de 1968, no se cristalizaron, en parte por la oposición de los legisladores, quienes entendían que la promoción del mérito o las decisiones técnicas minaban su capacidad para mediar entre las personas y el Estado a través del intercambio de favores.

### Conclusiones

A partir de la sistematización de los datos relacionados con el nombramiento de maestros en el Dpto. de Santander, asumido en este caso como muestra representativa de lo que ha

podido ocurrir en otras unidades político – administrativas del país, es posible afirmar que el Estado colombiano evidenció debilidades estructurales en la administración y distribución de los recursos humanos manejados por la Secretaría de Educación Departamental. La correlación entre la lógica en los nombramientos y los procesos electorales efectivamente muestra una marcada tendencia a destinar mayores recursos hacia zonas identificadas electoralmente con el grupo político que administra los recursos. Desde esta perspectiva es posible afirmar que el Estado colombiano no logró diseñar e implementar acciones institucionales para atender las necesidades sociales de las personas gobernadas. Esta situación, de acuerdo con las variables de análisis, indica la incapacidad de los dirigentes políticos colocar al Estado como el ente político capaz de propiciar el mayor bienestar entre sus asociados. Desde el punto de vista educativo, lo anterior se tradujo en desarrollos desiguales e inequitativos, afectando de esta manera la prestación del servicio y la adecuada inclusión de nuevos sectores en la comprensión y uso de los códigos básicos de la convivencia democrática, afectando de esta manera la consecución de niveles óptimos de integración y cohesión en la comunidad política. Estos planteamientos permiten afirmar que durante el periodo planteado para este escrito, Colombia no logró consolidar políticas estatales, no condicionadas a los intereses de los diversos sectores relacionados con el manejo y administración del Estado.

Finalmente, el estudio de este proceso, si bien evidenció que la estructura administrativa del Estado en general y del sistema educativo en particular, fueron mejoradas con el tiempo, en tanto se pensaron para que se lograra una mayor articulación de las políticas nacionales con las regionales y locales, buscando de esta manera verificar el cumplimiento de los planes de estudio, establecer el impacto de las políticas educativas y asumir la planeación como una herramienta fundamental para el mejor aprovechamiento de los recursos. La intención de contar con una estructura institucional capaz de definir sus políticas desde una racionalidad democrática no pudo consolidarse, ya que fue reiteradamente

<sup>4</sup> Dicho en términos teórico – políticos la educación es uno de los mecanismos que les permite a unos sujetos lograr el consenso sobre cómo unas personas mandarían sobre otras. La calidad moral de los gobernantes en un sistema republicano está desde este punto de vista directamente relacionada con la capacidad para someterse a las reglas de juego, desechando siempre todas las acciones que interfieran con la voluntad de los asociados a la comunidad política. Desde este punto de vista la corrupción, la manipulación de la opinión pública o el clientelismo son formas de alterar, pervertir o desconocer dicha voluntad e imponer la de sectores particulares.

neutralizada por las facciones partidistas interesadas en mediar e incidir en la distribución de los recursos financieros y humanos destinados para todos los ramos de la administración pública. En el caso del ámbito educativo contribuyeron a ello las precarias condiciones de vida de los maestros y su exigua formación, pero también que los cargos directivos de la Secretaría de Educación no fuesen desempeñados exclusivamente por personas con una amplia formación y trayectoria dentro del ámbito educativo, sino por políticos o personajes notables, con una visión muy reducida sobre el deber ser de esta área de la administración pública. Definitivamente delegar esa cartera en personajes con una formación profesional diferente siempre sirvió a los intereses clientelares, especialmente porque esto favoreció el acatamiento dócil a las demandas de los grupos políticos, en detrimento de las necesidades del sistema. Lo anterior a su vez implica que las decisiones de la cartera no hayan sido tomadas bajo criterios técnicos derivados de la identificación de las necesidades socio demográficas de los diferentes círculos educativos.

### Referencias bibliográficas

Ayala Diago, C. (1996). Resistencia y oposición al establecimiento del Frente Nacional: Los orígenes de la Alianza Nacional Popular (ANAPO) Colombia 1953 - 1964. Bogotá, Colciencias.

Cataño, G. (1973). Educación y Sociedad en Colombia. Bogotá, Ediciones Universidad Pedagógica Nacional.

Helg, A. (1987). La Educación en Colombia. 1918 - 1957. Bogotá. Fondo Editorial CEREC.

Leal Buitrago, F. (1989). Estado y Política en Colombia. Siglo XXI, Bogotá. Editorial Siglo XXI.

Lebot, I. (1972). Elementos para la historia de la educación en Colombia durante el siglo XX. Bogotá.

Losada Lora, R. (1984). Clientelismo y elecciones: Tres modelos explicativos del comportamiento electoral colombiano. Bogotá, Ediciones PUJ

Losada Lora, R y Vélez Bustillo, E. (1982). Identificación y participación política en Colombia. Bogotá, Fedesarrollo.

Molano, A y Vera, C. (1982). Educación de la política educativa durante el siglo XX. Bogotá.

Martínez Garnica, A. (1997) La Provincia de Vélez: Orígenes de sus poblamientos urbanos. Bucaramanga, Ediciones UIS.

\_\_\_\_\_ (1997). La Provincia de los Comuneros: Orígenes de sus poblamientos urbanos. Bucaramanga, Ediciones UIS.

Muller, P (2002). Las políticas públicas.

Bogotá, Universidad Externado de Colombia

Pecaut, D. (1991) Orden y violencia: Evolución sociopolítica de Colombia entre 1930 y 1953. Bogotá, Grupo editorial Norma.

Pinzón de Lewin, P (1989). Pueblos, regiones y partidos. Bogotá, Ediciones Uniandes.

Rosanvallon, P. (1999). La consagración del ciudadano. México, Instituto Mora

Uprimny, R. (1989) Legitimidad, clientelismo y política en Colombia: Un ensayo de interpretación. En: Cuadernos de Economía. Vol. X - N° 13. Bogotá, Ediciones Universidad Nacional de Colombia.

Uricoechea, F. (1986) Estado y Burocracia en Colombia. Bogotá, Editorial Universidad Nacional.

Vargas Velásquez, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Bogotá, Almudena Editores.

Younes Moreno, D. (2009) Las reformas del Estado y de la Administración Pública. Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública.

### Otras fuentes:

Actos administrativos relacionados con el nombramiento de maestros

Censos de Población del Departamento de Santander

DANE. Boletín Mensual de Estadística. Bogotá. 1972

*Gaceta de Santander*

Informes los Gobernadores de Santander a la Asamblea Departamental

Planes de Desarrollo de la Educación en el Dpto. de Santander

*Vanguardia Liberal*