

# MODERNIDAD, MODERNIZACIONES Y CIENCIAS SOCIALES\*

Marco Palacios\*\*

## LOS PROBLEMAS Y LOS ARGUMENTOS

Según entiendo, o quisiera entender, participo inmerecidamente en esta **Misión de ciencia, educación y desarrollo** en condición de historiador profesional. ¿Qué puede hacer un historiador entre tanto sabio? Supongo que tratar de atemperar la mentalidad cortoplacista que nos agobia a todos, a unos más que a otros, mediante la transmisión de un sentido alternativo de ver el mundo en un horizonte temporal más amplio<sup>1</sup>.

Siguiendo una idea de Touraine, la modernidad se define en torno a los atributos que debe tener una sociedad, mientras que la modernización, o mejor, las modernizaciones se refieren a la voluntad política, es decir, a la movilización dirigida desde y por el Estado para lograr tales atributos, independientemente de cuáles sean los apoyos en la sociedad<sup>2</sup>. Por ello, supongo,

es posible emprender modernizaciones sin alcanzar la modernidad.

Este ensayo pregunta por el papel de las ciencias sociales en el fortalecimiento de una institucionalidad democrática en Colombia<sup>3</sup>. El argumento central puede resumirse así: en los procesos inconclusos de modernización, cuyos orígenes podemos rastrear en la segunda mitad del siglo XVIII, subyace la primacía concebida a la racionalidad económica. En este economicismo que, a fin de cuentas no es más que una forma de racionalizar las estructuras de poder, radican simultáneamente causas y expresiones de las crisis periódicas de fragmentación política, debilidad institucional y falta de legitimidad estatal.

Problemas que revisten mayor agudeza cuando los actores sociales que emergieron de las transformaciones sociales y económicas acaecidas desde comienzos del siglo XX, y que se aceleran después de 1945, se encontraron ante

\* Ponencia preparada especialmente dentro de los trabajos de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo.

\*\* Marco Palacio, profesor visitante de la Universidad de Barcelona (España).

1 Tal sería la función social asignada al historiador según expresó John H. Elliot, en *National and Comparative History, An Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford on 10 May 1991*, Oxford, 1991.

2 Alain Touraine. "Modernidad y especificidades culturales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, p. 118, París, 1988.

3 Entendemos el término ciencia social como un corpus de conocimientos, problemas y técnicas de investigación, todos ellos procesados sistemáticamente y reconocidos y aprobados por una comunidad epistémica. Cf. Ian Hacking, *The Taming of Chance*, Cambridge, Engl., 1990.

un bloqueo de representación política, cada vez más conflictivo con sus aspiraciones y expectativas. Esto se puso en evidencia después de 1948 cuando se cancelaron autoritaria y violentamente los procesos de expansión de la ciudadanía luego de tres décadas de movilización política y social.

El Frente Nacional fue una tentativa gradualista de superar el autoritarismo y la violencia política e instaurar la participación ciudadana y el pluralismo. Pero su mismo reglamento de condonamiento, y el contexto de la guerra fría, debieron contribuir a subrayar los principios de exclusión y las prácticas de represión de las disidencias políticas, de contención y cooptación de los sectores populares y de las clases medias emergentes, mediante la ampliación de las redes de patronazgo y clientelismo, paliativos a la reconstrucción del mundo de la ciudadanía.

Del Frente Nacional surge un Estado que despolitiza, orilla lo social y privilegia la ética individualista del enriquecimiento. Todo ello incide directamente en el desigual desarrollo institucional, valoración y función social de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales. Así por ejemplo, el estancamiento que exhiben en Colombia la criminología y las ciencias de la educación, en relación con las ciencias económicas, obedece menos a la debilidad de comunidades espistémicas, y más a las distorsiones que produce en ellas un Estado obnubilado por la modernización de la economía.

Para ilustrar el argumento se ofrece una narración sintética de los desarrollos del Estado colombiano, del cambio social, y de la desigualdad de oportunidades que enfrentan diversas comunidades científicas.

## MODERNIDAD Y MODERNIZACIONES EN COLOMBIA

Europa impuso “el dominio de las élites racionalizadoras y modernizadoras sobre el resto

del mundo mediante la organización del comercio internacional y de las fábricas, así como mediante la colonización... El modernismo es un antihumanismo porque sabe de sobra que la idea del hombre ha estado unida a la del alma, que impone la de Dios. El rechazo de toda revelación y de todo principio moral crea un vacío, que es colmado por la idea de sociedad, es decir, la de utilidad social. El hombre no es más que un ciudadano. La caridad deviene la solidaridad, la conciencia deviene el respeto a las leyes. Los juristas y los administradores sustituyen a los profetas”<sup>4</sup>.

Modernidad y “occidentalización” aparecieron como sinónimos. Desde la definición weberiana de modernidad ha estado implícita la idea de que esta es un producto histórico exclusivo de Occidente. En el siglo XIX las élites colombianas actuaron sobre este supuesto, es decir, prosiguieron los objetivos de formar una nación culturalmente “blanca”<sup>5</sup>. La reciente toma de conciencia del pluralismo étnico, y la consiguiente revalorización de las culturas amerindias y afrocolombianas empieza a constituirse en eficaz antídoto contra la prolongada hegemonía del modelo eurocentrífico.

El debate sobre la modernidad en las grandes culturas históricas no occidentales como las asiáticas, encuentra rápidamente el plano de la historia universal. ¿Si la modernidad es la ruptura de lo tradicional, habría entonces una pluralidad de “sociedades tradicionales” y una sola “sociedad moderna”? Al suponer que modernidad es capitalismo y liberalismo (y ante el reciente colapso del comunismo) estaríamos **ad portas** del celebrado “fin de la historia” que anuncia Francis Fukuyama.

La noción resulta estrecha. No permite, por ejemplo, conjeturar hasta qué punto “sociedades tradicionales”, como la China, no fueron “inmóviles” y, por el contrario, antes de enfrentar la occidentalización habrían intentado

4 Alain Touraine. *Crítica de la modernidad*, Madrid, 1993, pp. 49-50.

5 Este es el argumento de Frank R. Safford, en “Race, Integration and Progress: Elite Attitudes and the Indian in Colombia”, *Hispanic American Historical Review*, 71, 1, 1991, pp. 1-33.

construir estructuras que serían consideradas de tipo moderno en el paradigma occidental<sup>6</sup>.

La modernidad unifica el mundo. En la medida en que el vocablo se utilice como sinónimo de capitalismo e industrialismo, adquiere la connotación de "sistema mundial" o "mercado mundial". Aún se debate qué determina en última instancia, si el "sistema mundial" o las sociedades nacionales, y cómo son las interrelaciones de las naciones con "el sistema mundial" y en qué consiste "lo sistémico" de éste<sup>7</sup>.

Ser moderno es formar parte de un orden mundial. Por ello, a pesar de haber sido Colombia colonia periférica del Imperio Español en América, y nación aislada de las corrientes de migrantes, capitales y tecnologías europeas del siglo XIX y comienzos del XX, es decir uno de los países más aislados del planeta hasta c. 1940, (aparte del aislamiento de sus regiones entre sí) sus grandes hitos, desde la segunda mitad del siglo XVIII, han estado amarrados a los cambios del balance de poder internacional, de la base tecnico-económica que, por ejemplo, promueve unas materias primas (en su momento el cobre para la conducción de electricidad o el caucho para la industria automotriz) y desplaza otras, (el cobre y el caucho, en la última oleada de revoluciones tecnológicas) y de las filosofías, visiones y formas de organización que afectan nuestras concepciones sobre lo que debe ser una escuela, un hospital, un burdel, una fábrica o un poder legislativo.

La historia contemporánea demuestra el fracaso de la concepción de la sociedad racionalizada que interpretó los conflictos propios del tránsito modernizador como una especie de in-

transigencia oscurantista ante "los progresos de la razón", es decir, ante el avance avasallador del matrimonio del capital con la ciencia y la tecnología. En el campo político, los siglos XIX y XX hicieron evidente la falsedad de la idea de que la administración pública racional y la ética de responsabilidad, derivadas de elecciones voluntarias racionales y competitivas, serían suficientes para sustituir "el manejo de los hombres" por "la administración de las cosas".

En suma, la modernidad no fue un proceso endógeno guiado por la razón, sino el resultado de fuerzas históricas como los nacionalismos o las revoluciones sociales: "la distancia que se ha creado entre modernidad y modernización, entre capitalismo y nacionalismo, ha llevado a la ruina del sueño de una sociedad moderna... ha preparado la invasión del orden clásico de la modernidad por la violencia del poder y la diversidad de las necesidades"<sup>8</sup>.

Sólo excepcionalmente la modernidad fue un proceso de expansión continua y autorregulada de "la razón, el placer y el gusto", conforme a los cánones de la Ilustración<sup>9</sup>. Los nacionalismos y las revoluciones sociales del siglo XIX, contribuirían en el siglo XX, de un lado, a la formación del "socialismo real", es decir, un sistema caracterizado por la simbiosis entre un despiadado crecimiento económico que puso como uno de sus pivotes la organización de la ciencia, y la violencia del poder burocrático asumida como organización científica de la sociedad. Del otro lado, la colisión de las lógicas del interés nacional y de las lógicas del capitalismo condujo a dos guerras mundiales. Por ello el panorama internacionalista y secular

6 Ver el incisivo ensayo de Pierre-Etienne Will, "Chine moderne et sinologie", *Annales, Histoire et Sciences Sociales*, 49 Anné, 1, Jan-Fev 1994, pp. 6-27.

7 La noción de mercado es problemática, como veremos a lo largo del ensayo. Al respecto ver el esclarecedor artículo de Albert O. Hirschmann, "Rival Interpretations of Market Society: Civilizing, Destructive, or Feeble?", *Journal of Economic Literature*, XX, 1982, pp. 1463-1484. Sobre las teorías del sistema mundial ver, Immanuel Wallerstein, *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, New York, 1974, y André Gunder-Frank, *World Accumulation, 1492-1789*, London, 1978. Para una crítica sociológica ver, Anthony Giddens, *Social Theory and Modern Sociology*, Cambridge, 1993, pp. 34-36.

8 A. Touraine, *op. cit.*, p. 50.

9 Sobre los orígenes de la modernidad, ver, Maria Mandelbaum, *The Anatomy of Historical Knowledge*, New York, 1977 y Reinhart Kosellek, *Critique and Crisis. Enlightenment and the Parthogenesis of Modern Society*, Cambridge, Mass, 1988.

que surgió de la Segunda Guerra fue flor de un día, y hoy atestiguamos "la vuelta" de los nacionalismos, limpiezas étnicas y fundamentalismos religiosos.

En América Latina la modernidad se inspira en la triple revolución del Atlántico norte (c. 1740-1880)<sup>10</sup>. Nos consideramos modernos con referencia al conjunto de estructuras, instituciones, concepciones, visiones y sentimientos creadas por la Independencia de los Estados Unidos (la primera revolución anticolonial y libertaria de la historia moderna), por la Revolución Francesa (que en un acto relativamente breve y sangriento destruyó las clases dominantes del Antiguo Régimen y su Estado, y erigió en su lugar la nación y la ciudadanía) y, finalmente, por el desencadenamiento del Prometeo de la ciencia y la tecnología que, aplicado a la producción, permitió incrementos extraordinarios de la productividad, y la profundización irreversible en la división social del trabajo. Este proceso, conocido como la Revolución Industrial inglesa fue más prolongado de lo que se ha supuesto, y menos concentrado en las islas británicas<sup>11</sup>.

La trama histórica de muchos pueblos, entre ellos el colombiano, puede enunciarse así: las modernizaciones, es decir, los recursos y métodos disponibles para alcanzar los tres atributos modernos (independencia política nacional, expansión de la ciudadanía e industrialización) suelen ser contradictorias entre sí y hasta ahora tales contradicciones no parecen resolverse dentro de los moldes de la institucionalidad liberal, y en algunos casos inducen

o bien el autoritarismo, o bien la violencia endémica<sup>12</sup>.

El hecho de que cada uno de estos atributos apareciera como el producto de un movimiento histórico específico, creó el espejismo de que la modernidad podía alcanzarse mediante modernizaciones todavía más parciales y fragmentarias, con el Estado como actor principal: la agraria, la comercial, la militar, la universitaria, la administrativa, la política<sup>13</sup>.

A partir de las llamadas reformas borbónicas del siglo XVIII, los proyectos modernizadores tienen en el país dos características fundamentales: se diseñan, formulan y administran desde arriba, y se conciben en función del desempeño económico.

En la década de 1770, José Celestino Mutis, médico y ex-catedrático de física y matemáticas del Colegio del Rosario diez años atrás, fungía de empresario minero en las oquedades de la Cordillera Central. La mina era mediocre y conforme a su formación y temperamento Mutis concluyó que para recuperar la inversión debía introducir mejoras técnicas derivadas directamente de las ciencias naturales. Asumiendo los riesgos, envió un joven neogranadino a Europa Central a estudiar mineralología, docimacia y metalurgia. El pupilo partió en 1774 y regresó tres años después a Ibagué, donde estaba la mina de marras. A los pocos meses renunció súbitamente. Defraudado, el empresario declaró que la responsabilidad de formar especialistas debía corresponder al Estado y no a los particulares.

- 
- 10 Planteamos la tesis en "El Estado colombiano y la crisis de la civilización del siglo XIX", Marco Palacios, **La delgada corteza de nuestra civilización**, Bogotá, 1986, pp. 27-60.
- 11 Ver entre otros, Barrington Moore Jr., **Social Origins of Dictatorship and Democracy**, Cambridge, Mass., 1966. Eric J. Hobsbawm, **The Age of Revolution**, London, 1962. Robert R. Palmer, **The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800**, New York, 1968. David Landes, **The Unbound Prometheus. Technological Change, 1750 to the Present**, Cambridge, Engl., 1969. Jonathan Hughes, **Industrialization and Economic History**, New York, 1970.
- 12 Véase la formulación de estas tesis en Franz Shurmann, **Ideology and Organization in Communist China**, Berkeley, Cal., 1968, y del mismo autor, **The Logic of World Power**, New York, 1974. Esbozamos el tema en Marco Palacios, "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica", **Revista Mexicana de Sociología** 4, 1980, pp. 1663-89.
- 13 Una de ellas (clave en las deliberaciones de nuestra **Misión de ciencia, educación y desarrollo**) es la modernización científica y tecnológica, o dicho de otro modo, la incorporación sistemática de los conocimientos científicos y tecnológicos a la producción de bienes y servicios.

Una política estatal orientada en esa dirección ya se había formulado claramente en España desde c. 1760; venía desarrollándose a través de diversos programas de investigación y formación de científicos y especialistas, y en el último tercio del siglo XVIII tocaba las puertas americanas bajo el esquema de las modernizaciones carolinas, planteadas para disminuir la creciente brecha económica, científica y técnica entre España y las grandes potencias europeas. Años después de su fallida aventura empresarial, Mutis habría de aceptar del virrey Caballero y Góngora la dirección de una de las empresas científicas más influyentes de nuestra historia nacional, la Expedición Botánica (1783-1810), que como otras similares en hispanoamérica y el Océano Pacífico, giró alrededor de los programas de modernización naval, y de las investigaciones del Jardín Botánico de Madrid. La Expedición sería un semillero de patriotas y de la conciencia nacional<sup>14</sup>.

La geografía, cultivada por la generación de la Expedición, y en especial por Caldas, serviría a lo largo del siglo XIX, junto con la filología y el derecho, para cimentar una conciencia nacional colombiana<sup>15</sup>. Pero también fue un ingrediente del discurso determinista de modernización. Después de Caldas, la geografía fue una manera de comprender el desenvolvimiento y limitaciones de la base material y económica de la sociedad, como puede verse en los estudios del general Mosquera, de la Comisión Corográfica y sus epígonos, hasta los de Francisco J. Vergara y Velasco. Creó toda una tra-

dición, recogida en la publicación de los tomos de la Geografía Económica de la Contraloría en los años de 1930, época de reformas sociales y económicas. La geografía tiende así el puente con la aparición de un pensamiento económico más moderno.

Las publicaciones geográficas arrojan luz sobre la fragilidad de instituciones científicas idóneas para acometer investigaciones sobre la sociedad y su medio natural. Con pocas excepciones, entre ellas **La peregrinación del Alfa**, de Manuel Ancizar, el aporte se limitaba a ordenar algunas estadísticas y datos históricos. Así por ejemplo, ninguno de los geógrafos colombianos se acercó siquiera a un cuestionamiento de la ideología territorial que venía de la colonia, según la cual la “orientación natural” del país era norte-sur, sobre el eje fluvial Magdalena-Cauca, que comunicaba el centro andino con el mundo exterior, a través de la Costa Atlántica. No percibieron que tal imaginario geográfico era una de las consecuencias de la conformación de la economía colonial y de la inserción al mercado mundial en el siglo XIX a través de “les produits coloniales”: oro, tabaco, café<sup>16</sup>.

Otro claro antecedente de intervención estatal en la tónica de fortalecer una institucionalidad científica, es la fallida reforma al plan de estudios universitarios propuesto en 1774 por Francisco Moreno y Escandón, a raíz del vacío dejado por la expulsión de los jesuitas en 1767. El plan contenía críticas moderadas al escurrantismo clerical, y una pausada insistencia

14 Sobre la modernización bajo Carlos III, cf. Vicent Llombart, “La política económica de Carlos III. Fiscalismo, cosmética o estímulo al crecimiento?”, *Revista de Historia Económica*, XII, 1, 1994, pp. 11-39. Sobre la Nueva Granada, ver Francisco Pelayo, “Las actividades mineras de José Celestino Mutis y Juan José Elhuyar en Nueva Granada”, *Revista de Indias*, L, 107, 1990, pp. 455-71. Ver también Anthony McFarlane, *Colombia before Independence. Economy, Society, and Politics under Bourbon Rule*, Cambridge, Eng., 1993, en particular el capítulo “Science and Sedition”, pp. 272-293.

15 Cf. Marco Palacios. “Law, Language and Landscape in the Formation of a Colombian National Consciousness” ponencia presentada (sin publicar) en el Workshop on Nineteenth Century Latin America, Institute of Latin American Studies, London, 4 de diciembre de 1992.

16 No sobra recordar que algunas porciones de la **Geografía** de Felipe Pérez plagiaban los manuscritos inéditos de Codazzi que habían sido puestos bajo su cuidado. En la guerra civil de 1859-61 el gobierno ordenó recoger el único libro hasta entonces publicado por la Comisión, considerado como una especie de almanaque subversivo que describía caminos e itinerarios y traía estadísticas detalladas sobre “hombres aptos para las armas”, en cada población. Al doblar el siglo diecinueve los estudios y publicaciones de los naturalistas y científicos que recorrieron el país desde Humboldt y Boussingault hasta Hermann Karsten y Alfred Hettner, o para el caso las investigaciones etno-lingüísticas de Jorge Isaacs, eran poco conocidos y quedarían a medialuz durante algunos decenios más.

en el papel central de la universidad pública y de la enseñanza de las ciencias naturales. Como se sabe, algunos ex-discípulos de los jesuitas montaron el movimiento de contrarreforma que se plasmaría exitosamente unos cinco años después<sup>17</sup>. No obstante su transitoriedad y fracaso, el carácter moderno del plan de Moreno y Escandón contrasta con la intolerancia ideológica que en este campo va de la mano con el sistemático esfuerzo para deslegitimar la educación pública en todos sus niveles, pero principalmente en el terciario, o superior.

En los albores de la república se desarrolló una visión secular y liberal, que consideró la educación como un derecho social básico. Según este informe ejecutivo de 1820: "cada ciudad, cada villa, cada parroquia, cada pueblo, debe tener su escuela pagada de los propios o de las contribuciones de los vecinos, a quienes asiste una obligación sagrada de propender a la educación e instrucción de los hijos que la naturaleza les ha dado... Las ciencias, las artes, la agricultura, la industria, progresarán a proporción que las primeras nociones de leer, de escribir y de la aritmética se hagan más vulgares"<sup>18</sup>. Surge así un concepto de financiamiento que bajo diferentes modalidades administrativas llega hasta mediados del siglo XX: la educación primaria quedaría a cargo de las comunidades locales, mientras que el gobierno nacional asumiría los costos de los niveles secundario y universitario.

Se anuncia el conflicto religioso: quien tendría el derecho a trasegar por ese inmenso espacio social que se llama educar, la Iglesia o el Estado? Una de las funciones atribuidas a la educación era la difusión de los valores políticos del nuevo Estado, ajeno a la alianza tradicional del trono y el altar. El liberalismo filosófico de los fundadores de la república no podía ser más transparente. Justificando la in-

corporación de los colegios-seminarios a la inspección oficial, se apuntó que "no sólo se educa a la juventud para el servicio de la Iglesia, sino también del Estado, que no es limitada su instrucción al canto llano, a la moral, a la liturgia y a la Sagrada Escritura, como lo prescribe el Concilio de Trento, sino que se extiende a las ciencias naturales y abstractas, y aún al estudio de los derechos"<sup>19</sup>.

Subrayemos que se politizó prematuramente la cuestión educativa, en un contexto de pobreza y ruralización de la vida social, que hacia químérica la construcción de un sistema universal de educación primaria. Cuando los radicales lo intentan en 1870, encontraron los mismos obstáculos formidables: la pobreza de la población, la penuria fiscal y la precariedad administrativa del Estado. Pero la tentativa condujo a una guerra civil y el conflicto religioso se inscribió irreversiblemente en la cuestión educativa hasta los inicios del Frente Nacional. Conforme el pacto constitucional de 1957 el Estado Central decidió invertir más recursos presupuestales en la educación, y en el clero se disiparon los peligros, reales o imaginarios, que tradicionalmente había atribuido al papel estatal en este campo.

## EL IDEAL DE LO PRACTICO

Enfrascado en una agria disputa con la Iglesia sobre el derecho del Estado a educar, el presidente Carlos E. Restrepo (1910-14), un republicano de origen conservador, se amparó en una cita de Caballero y Góngora, el arzobispovirrey. Dijo que el país que entraba al siglo XX, necesitaba, al igual que en la Colonia, de "sujetos que sepan manejar el cálculo, el compás y la regla, más que de quienes entienden y discuten el ente de razón, la primera materia y la forma sustancial"<sup>20</sup>.

- 17 Sobre esta reforma educativa ver Francisco Moreno y Escandón, *Indios y Mestizos de la Nueva Granada a finales del siglo XVIII*, (Jorge O. Melo Ed.), Bogotá, 1985, pp. 15-18, y Renán Silva, *Universidad y Sociedad en el Nuevo Reino de Granada*, Bogotá, 1992, pp. 113-129.
- 18 *Administraciones de Santander, 1820-1825*, Luis H. López Domínguez (comp.), 5 tomos, Tomo I, p. 12.
- 19 *Ibídem.*, p. 13.
- 20 Estas intervenciones de 1912 fueron recogidas en (Carlos E. Restrepo) *Memoria del presidente al Congreso, 1914*. Bogotá, 1914, pp. 18-21.

Según el historiador Frank Safford, algunos sectores de las clases altas republicanas, los “neo-borbones”, impulsaron la educación técnica como un medio de alejar a los jóvenes de las veleidades de la política, y de abrir en su mente los horizontes de la vida empresarial, productiva, racional. A las clases bajas les inculcaría disciplina social y laboral, frugalidad y propensión al ahorro.

El ideal de crear una élite técnica (con recursos privados o públicos, ambos escasos en todo caso) proseguiría a lo largo de los siglos XIX y XX, y hace parte de la historia económica y empresarial y de la historia social e intelectual del país<sup>21</sup>. Supone que las nuevas generaciones pueden socializarse y entrenarse en los conocimientos más avanzados y en la adquisición de los saberes y habilidades para manejar la tecnología del día, a condición de que la educación sea pertinente y de amplia cobertura. Una educación adecuada a los valores sociales: en el siglo XX forma élites y civiliza al pueblo, según la aguda expresión de Aline Helg<sup>22</sup>. Las élites capitalizarán su formación, o sea, adquirirán y acumularán un “capital cultural” que las distanciará más y más del pueblo<sup>23</sup>. Pero, ¿se ha “civilizado” al pueblo?

El “ideal de lo práctico” chocaría con límites estructurales de fácil enumeración: el bajo ingreso por habitante, el reducido tamaño y fragmentación geográfica del mercado interno, las bajas densidades de población y su aislamiento, el predominio de una intelectualidad entre-

nada en las letras y el derecho, que no necesitaba aventurarse en nuevos campos especializados y continuaba prefiriendo el control del lenguaje y de la gente sobre el manejo de las cosas<sup>24</sup>.

El escaso dinamismo de la economía no creó una demanda capaz de inducir el desarrollo de las empresas y de las profesiones orientadas por el ideal de lo práctico. Los técnicos debieron acudir al patronazgo estatal para obtener empleo. Eso parecen sugerir las hojas de vida de los ingenieros del oriente del país de la segunda mitad del siglo pasado, que Safford contrapone a los “empresariales” de la región antioqueña. Quizás una mirada más atenta a los dos grupos permita dulcificar un contrapunto tan bien marcado<sup>25</sup>.

Parte integral de esta propuesta es la educación artesanal y técnica para las clases populares, aunque al finalizar el siglo XIX sus resultados eran desalentadores. A pesar del predominio agropecuario de la producción, las pocas escuelas de artes y oficios estaban localizadas en los principales centros urbanos y requerían inversiones considerables. Ante la precariedad del Estado, la indiferencia de los empresarios, y cierta hostilidad de los artesanos establecidos, el relevo neoborbónico fue asumido por algunas comunidades religiosas masculinas y femeninas que en el período 1890-1950 crearon talleres y centros de aprendizaje en varias ciudades.

- 21 Frank R. Safford, *The Ideal of the Practical: Colombia's Struggle to Form a Technical Elite*, Austin, Texas, 1976.
- 22 Aline Helg, *Civiliser le peuple et former les élites. L'education en Colombie, 1918-1957*, París, 1984.
- 23 Sobre el concepto de “capital cultural” ver, Pierre Bourdieu, “The Forms of Capital”, en J. C. Richardson, (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York, 1986.
- 24 Sobre los valores tradicionales de las élites latinoamericanas ver, Alistair Hennessy, “América Latina”, en Ionescu & Gellner (compiladores), *Populismo*, Buenos Aires, 1970. También se puede ver nuestro ensayo sobre la cultura cachaca en Marco Palacios, “La clase más ruidosa”, *Eco, Revista de la Cultura de Occidente*, 54, diciembre 1982.
- 25 Diana Obregón Torres, *Sociedades Científicas en Colombia. La invención de una tradición, 1858-1936*, Bogotá, 1992, hace algunas observaciones en este sentido. Algunos describen la politización como una especie de subproducto de una cultura política elitista, formalista, divisiva y que gira alrededor del “botín presupuestal”. La empleomanía sería una especie de extensión republicana de la mentalidad hacendataria, heredada de la Colonia. No es el momento de discutir interpretaciones de esta indole que encuentran su más completa formulación en Fernando Guillén Martínez, *El Poder Político en Colombia*, Bogotá, 1975. Guillén especula sobre el papel del honor de las élites (en su acepción Weberiana) en la formación de una “mentalidad hacendataria” que, pese al advenimiento del liberalismo representativo, habría cancelado cualquier posibilidad de que las ideologías desempeñaran un papel decisivo en la vida política.

## COMERCIO EXTERIOR Y EFICIENCIA TECNICA

En este punto debe entrar el carácter periférico de la modernización colombiana. Modernización periférica en cuanto el motor del crecimiento económico no fue ni ha sido la continua promoción y adaptación al cambio tecnológico, sino las ventajas comparativas derivadas de las exportaciones de unas cuantas materias primas, dirigidas a unos pocos mercados<sup>26</sup>. El impulso que han tomado las exportaciones manufactureras desde c. 1960 difícilmente puede explicarse como una función del progreso técnico endógeno al modelo económico colombiano.

El crecimiento inducido por la integración al mercado mundial, relegó la importancia de universalizar la educación primaria: la caficultura, por ejemplo, no requería mano de obra calificada. La economía premiaba la liquidez monetaria, la diversificación de activos, y, en pocas palabras, al empresario mercantil<sup>27</sup>. Tal economía dejó en los márgenes la incorporación científico-tecnológica y sólo podía ofrecer una base restringida al desarrollo de la ingeniería. Estos márgenes quedaron en el mejoramiento de una infraestructura de transportes, (financiada y controlada por capitalistas extranjeros) adecuada al modelo agroexportador, y que creó una modesta red de estímulos a los ingenieros colombianos.

Pero en vista de la inexistencia de una administración moderna, del predominio de los intereses del patrimonialismo regionalista sobre la racionalidad económica y técnica, y debido a la escasez permanente de recursos financieros, a las puertas del siglo XXI los colombianos continuamos enfrentando problemas que se resolvieron en Europa y Estados Unidos en el

siglo XIX y comienzos del presente: los transportes (vías, ferrocarriles, túneles, puentes, asfaltos, instalaciones portuarias, plantas de generación y redes de distribución de electricidad), la dotación de infraestructuras urbanas desde metros hasta acueductos, el desarrollo de la metalurgia y metalmecánica, la producción industrial de fertilizantes y derivados del petróleo, y así sucesivamente.

Al escribir estas líneas se produjo el colapso de un precario puente sobre el río Ariari que dejó incomunicada una de las despensas agropecuarias del interior del país. Testimonia la antigüedad, atraso y debilidad de nuestra infraestructura de transportes. A primera vista la responsabilidad recae sobre el ministro o el gobierno nacional de turno. De hecho, implica un extendido sistema de patronazgo, desidia y corrupción administrativa, que obliga preguntarse ¿cuántas veces han pagado los contribuyentes colombianos su inadecuada red vial nacional, desde que se planeó en 1931 hasta la fecha? Esta es, evidentemente, una de las preguntas por la responsabilidad política: ¿cómo puede ser democrático un Estado que no rinde cuentas a los ciudadanos?<sup>28</sup>.

## INTERVENCIONISMO ECONOMICO Y MISIONES EXTRANJERAS<sup>29</sup>

El intervencionismo económico tiene una historia tan larga y de meandros como la de los proyectos modernizadores. Las formas prevalecientes desarrolladas en los últimos dos siglos son bien conocidas: a) la empresa pública; b) la intervención administrativa (como la adjudicación de derechos de minas o de privatización de tierras baldías), c) la regulación sectorial, como la relativa al arancel de aduanas,

26 A este respecto ver, entre otros, José A. Campo, *Colombia y la economía mundial, 1830-1910*, Bogotá, 1984, Jesús A. Bejarano, *El régimen agrario: de la economía exportadora a la economía industrial*, Bogotá, 1979 y Marco Palacios, *El café en Colombia, 1850-1970. Una historia económica, social y política*, segunda edición, México y Bogotá, 1983.

27 Esta hipótesis parece más verificable y plausible que la del carácter intrínsecamente especulativo en la economía exportadora del siglo XIX, tal como lo formula José A. Ocampo, en op. cit., pp. 61-4.

28 Richard E. Hartwig, *Roads to Reason. Transportation, Administration and Rationality in Colombia*, Pittsburgh, París, 1983.

29 En las secciones que siguen tomo libremente de Marco Palacios y Frank R. Safford, *Colombia: Fragmented Land, Divided People*, de próxima publicación en Oxford University Press, y en español en Editorial Norma.

al interés del dinero o al derecho a emitir moneda, y d) finalmente, el manejo macroeconómico. Es evidente que desde c. 1931 las políticas monetarias, cambiarias y fiscales, parecen darle sustancia y continuidad al comportamiento del Estado y a las ideologías desarrollistas, y con frecuencia se toman como la única manifestación del intervencionismo moderno.

Las misiones de expertos extranjeros han acompañado estas cuatro formas de intervención, en particular después de la Primera Guerra Mundial. Estas misiones se acoplan estupendamente bien al ambiente paternalista de las élites colombianas. En el siglo XX dan nicho y alas a grupos sin responsabilidad política, que sustituyen a los partidos y al Congreso y desde el Estado definen nociones de "interés público" en nombre de la "razón" y de una racionalidad "técnica" que bien pronto cobra un hábito misterioso y sacro. Se apela a ellas para centralizar las decisiones y legitimar la redistribución del poder económico y social. Refuerzan el ideal de la modernización por arriba.

La cohabitación de los gobiernos con las misiones de expertos extranjeros, los efectos de largo plazo de las medidas recomendadas y adoptadas, aún esperan el análisis<sup>30</sup>. Independientemente de su relativo éxito, de la resistencia interna que enfrentaron, del impacto en la formación de especialistas colombianos, el técnico extranjero "está más allá de toda sospecha": no prevarica con los intereses regionales y polítiqueros.

En la década de 1920 las misiones respaldaron el proyecto de modernización estatal al servicio de la expansión de una economía agroexportadora que exigía mejorar la infraestructura física y desarrollar las instituciones financieras. Tres décadas después, estos dos aspectos serían prioritarios en los diagnósticos y

recomendaciones de la Misión del Banco Mundial que arribó al país en el segundo semestre de 1949 dirigida por L. Currie.

Su informe, **Bases de un programa de Fomento para Colombia**, publicado en 1950, junto con el de CEPAL, **El Desarrollo Económico de Colombia 1957**, (que analiza el período 1925-1953), y el de la Misión Economía Humanismo del padre Louis Lebret, **Estudio sobre las condiciones del desarrollo en Colombia**, 1958, influyeron en la opinión pública, ampliaron el horizonte de los enfoques económicos y sociológicos y enseñaron nuevos métodos de análisis y recopilación de información. Sus diagnósticos mostraban qué tanto se había transformado Colombia desde la Primera Guerra Mundial y cuánto debía transformarse aún para ser un país moderno. Aportaron los vocablos "desarrollo económico" y "economía del desarrollo" que se volverían moneda corriente en los planes de estudios de la universidad, en la literatura oficial y en la conversación. El Banco Mundial y CEPAL tendrían, además, influencia en el diseño de políticas económicas y en la formación y entrenamiento de expertos colombianos. El contrapunto de las visiones, modelos y recetas de estas dos instituciones internacionales alimentó el debate público. De allí en adelante, las misiones fueron un asunto de rutina.

La Misión del Banco Mundial llegó al país cuando la violencia estaba alcanzando su clímax y al mismo tiempo se consolidaban políticamente los intereses industriales del "desarrollo hacia adentro"<sup>31</sup>. El nacionalismo económico inherente a este tipo de modelos es uno de los tópicos de la literatura especializada. La inmediata postguerra vio florecer una planta cuyas raíces venían de la Colonia: la empresa pública. En esta época de euforia y optimismo se crearon Ecopetrol, Acerías Paz de Río y La

30 En este campo es excepcional la experiencia de L. Currie quien dejó una importante contribución en **Evaluación de la asesoría económica a los países en desarrollo: el caso colombiano**, Bogotá, 1984. Sobre Currie es de obligada lectura el trabajo de Roger J. Sandilands, **The Life and Political Economy of Lauchlin Currie. New Dealer, Presidential Adviser and Development Economist**, Durham and London, 1990.

31 Sobre el ascenso de los industriales ver Eduardo Sáenz-Rovner, "The Industrialists and Politics in Colombia, 1945-1950", Ph. D. Diss., Brandeis University, 1992.

Flota Mercante Gran Colombiana. Cuando el Departamento de Estado cuestionó en 1947 la “política discriminatoria” de la Flota, porque contravenía el Tratado comercial Colombo-Americano, los empresarios industriales se opusieron y apoyaron manifestaciones de protesta en Medellín que, en Bogotá, convocaba la CTC. En ambas ciudades los manifestantes echaban vivas a la Flota y abajos al presidente Truman.

Los gobiernos de turno debieron atender las recomendaciones del Banco en cuanto a política monetaria, cambiaria y fiscal, o, como Rojas Pinilla, sufrir las consecuencias del cese del flujo de préstamos. No obstante, los gobiernos gozan de márgenes de maniobra. Un buen ejemplo de esto lo brindan la construcción de Acerías Paz de Río, en contravía de las recomendaciones del Banco Mundial, y el desafío público lanzado por el presidente Carlos Lleras al Fondo Monetario Internacional, en 1966.

## FRENTE NACIONAL Y GUERRA FRÍA

El golpe militar de 1953 y el Frente Nacional se justificaron para pacificar el país. El pacto constitucional que consagró la paridad liberal-conservadora en todos los órganos y niveles territoriales del poder público, (1957) e instauró la alternación de los dos partidos históricos en la presidencia de la República, (1959) anunció una era de paz, bienestar y democracia. Las fórmulas constitucionales servirían para extirpar el sectarismo partidista, reconciliar a los colombianos, pacificar las regiones y comarcas aún azotadas por la violencia. La propuesta incluía la reforma agraria, la vivienda popular urbana, la ampliación de la cobertura de la legislación laboral, de la seguridad social y de los derechos sindicales. La educación requiere un comentario aparte. Pese a los avances de cobertura, al comenzar el Frente Nacional, es decir en 1957, Colombia aún no tenía un sistema masivo de educación primaria y secundaria. En 1994 el proceso está inconcluso.

Para los padres del Frente Nacional era imperativa la reconstrucción del poder judicial, el restablecimiento del imperio del orden legal y de la credibilidad de los jueces. Sin embargo, este objetivo desapareció con el imperceptible avance de la búsqueda de un consenso economicista. Además, el reparto liberal-conservador de la judicatura resultó contraproducente para afianzar su independencia y modernización.

Congelada la política por 16 años y bloqueada la participación popular, Colombia se despolitizó. El “interés público” quedó reducido a sus dimensiones técnicas, es decir, a la eficiencia mensurable de las metas macroeconómicas y de las políticas sectoriales consignadas en “planes de desarrollo”.

El Frente Nacional acentuó la necesidad de crear consensos entre los distintos sectores de las élites empresariales y sociales (los terratenientes tradicionales, por ejemplo) en torno a un modelo de desarrollo económico que privilegió al empresario buscador de rentas. Fuerte concentración del ingreso, consumo conspicuo de los grupos de ingresos medios y altos, bajas tasas de inversión y ahorro, índices bajísimos de fiscalidad, fuga de capitales, han caracterizado dicho modelo.

Por el Departamento de Planeación Nacional (con el interregno del gobierno de Guillermo León Valencia, 1962-66), el Banco de la República, los ministerios e institutos económicos, o las empresas públicas, empezaron a circular economistas profesionales. Generalmente eran egresados de los centros de alto prestigio social, y mostraban algún diploma (si acaso una maestría, excepcionalmente un doctorado) obtenido en Estados Unidos o Europa Occidental.

Entró en escena un nuevo profeta y fue desalojando discretamente al político-abogado: el economista-administrador, o “economista joven”. En la medida en que la economía colombiana se pudo modelar con métodos matemáticos, encarnó esa supuesta cualidad de neutralidad ideológica, esencial en un régimen que había proscrito la controversia. En el imaginario colectivo el economista joven emergió

como el portador de lo “moderno”. El país requería su saber profesional, y que los políticos y la prensa adoptaran una actitud comprensiva ante sus diagnósticos y recomendaciones. En consecuencia, el “político” quedó de representante de lo “tradicional”. La dicotomía fue popularizándose en la década de 1960.

En este proceso, la guerra fría resultó fundamental. Para enfrentar la Revolución cubana, Estados Unidos revisó su política hemisférica. Fueron atendidas viejas demandas latinoamericanas de asistencia económica. Así, en 1962 empezó operaciones el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya creación había sido presentada en la Conferencia Interamericana de Bogotá (1948). Por los mismos motivos de la guerra fría el gobierno norteamericano apoyó la creación de la Organización Internacional del Café, en el marco de la cual se protocolizaron sucesivos Acuerdos del Café (1963-89) que, por más de 25 años, mantuvieron artificialmente altos los precios internacionales y le dieron un marco de previsibilidad a la política macroeconómica colombiana. Con un sello más personal y en respaldo al paquete de reformas económicas y sociales consagradas en la “Carta de Punta del Este” (1961) el presidente Kennedy propuso la Alianza para el Progreso, de la cual Colombia fue considerada la vitrina y en función de la cual se creó el mencionado Departamento de Planeación que preparó el “Plan Decenal de Desarrollo” y el “Plan Cuatrienal de Inversiones”, con la asistencia técnica de la Misión de CEPAL, (1960-62).

Como antes el abogado, ahora el economista desempeñó un papel esencial para apuntalar la racionalidad administrativa del Estado. Pero mientras el primero debe actuar bajo los parámetros nacionales del sistema legal y dentro de una práctica profesional tachada por muchos de legalista o “santanderista”, el eco-

nomista se transnacionalizó, rotando entre altos cargos de la administración pública colombiana y las burocracias de Washington, socializándose en las normas y valores de éstas. Replicaba su enfoque, lenguaje y técnicas de modelaje. Más importante, en un Estado y una sociedad apoyados en una base económica subdesarrollada, y por tanto regidos por las leyes de la incertidumbre, el economista tenía acceso a la información pertinente.

Se creó un banco de datos para un reducido grupo de expertos, cerrado a la clase política y a los funcionarios de los “viejos ministerios”, como el otrora de Obras Públicas. La información se convirtió en la llave maestra de un poder invisible<sup>32</sup>, reforzado administrativamente por la llamada condicionalidad de los préstamos para balanza de pagos del FMI y otras formas de condicionalidad más sutiles en los del Banco Mundial y del BID, como el **pari pasu** de las contrapartidas de los empréstitos<sup>33</sup>, método expedito para sacar las políticas de inversión y gasto público de la esfera legítima del Congreso, y ponerlas más allá del alcance de las presiones, igualmente legítimas, de las fuerzas sociales y de los gremios.

## EL CAMBIO SOCIAL

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos, en los últimos cincuenta años Colombia ha experimentado profundos cambios en sus estructuras sociales y económicas con efectos en los valores y actitudes de la población. El cuadro Anexo No. 1 sugiere su velocidad. Los índices de acceso a los servicios básicos muestran una tendencia al aumento de la cobertura, aunque puede ser que los ritmos no hayan sido satisfactorios, particularmente en los últimos diez años<sup>34</sup>.

- 32 Ver Fernando Cepeda Ulloa and Christopher Mitchell, “The Trend Towards Technocracy: The World Bank and the International labor Organization in Colombian Politics”, in R. Albert Berry et. al. (Eds.) **Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia**, New Brunswick, N. J., 1980, pp. 237-255.
- 33 En su forma simple el **pari pasu** significa que por cada dólar prestado, el Estado debe comprometerse a presupuestar y gastar un dólar.
- 34 Además, estos índices esconden altos niveles de inequidad, particularmente en la distribución social y regional de los subsidios implícitos en las tarifas de energía eléctrica.

El país está mucho menos aislado del mundo, y los colombianos más integrados a una matriz cultural gestada y reproducida por los medios de comunicación social, en particular la radio y la televisión<sup>35</sup>.

Desde 1950 la población se triplicó; aumentó la esperanza de vida al nacer, y en 1993 más de la mitad de la población es menor de 24 años. La mujer ingresó masivamente a los niveles secundario y terciario de la educación, y ya supera el 50 por ciento de la matrícula. También ingresó al mercado laboral formal, mostrando tasas de crecimiento muy superiores a las masculinas.

El tránsito de la sociedad rural a la urbana señala el cambio social por anotonmasia de la segunda mitad del siglo XX colombiano. La población urbana pasó del 40 por ciento (1951) al 74 por ciento (1993). Si en 1950 Colombia todavía podía definirse como un mosaico regional, en 1970 ya era el país de ciudades, más integradas entre sí que con su **hinterland** agrario. Las migraciones fueron el principal factor del crecimiento urbano después de 1940.

Todos estos cambios afectaron y continúan afectando instituciones sociales fundamentales como la familia, la Iglesia, la escuela o el sistema de justicia.

En estos procesos de cambio social subyace el dinamismo económico que puede expresarse en este dato: de 1925 a 1990 el tamaño de la economía nacional, descontada la inflación, se multiplicó 17,2 veces, al tiempo que el ingreso por habitante se cuadruplicó. Sin embargo, los niveles de desigualdad social no han disminuido apreciablemente.

Enfoquemos brevemente algunos de estos cambios.

a) Distribución del ingreso y pobreza. Los cálculos de la distribución del ingreso llevan a la conclusión de que el de Colombia ha sido de los peores de América Latina y, por ende, del mundo<sup>36</sup>. Debe advertirse, empero, que de los diversos índices de la economía colombiana, éstos son los menos fiables. Medir la distribución del ingreso a lo largo del tiempo no pasa de ser un ejercicio conjetural.

Según el Banco Mundial, en 1989 el ingreso promedio por habitante del 10 por ciento más rico de la población fue 37 veces el del 10 por ciento más pobre. Usando otra metodología, CEPAL calcula que en 1970 el 45 por ciento de los colombianos estaba por debajo de la línea de pobreza (el ingreso requerido para comprar dos canastas de alimentos), y el 18 por ciento por debajo de la línea de indigencia (el ingreso requerido para comprar una canasta de alimentos). En 1986 esas magnitudes eran del 38 por ciento y del 17 por ciento respectivamente. (La indigencia está comprendida en la pobreza). En el sector rural los índices de pobreza fueron del 54 por ciento en 1970 y del 42 por ciento en 1986.

b) Población, migraciones y empleo. En un período relativamente breve la población colombiana experimentó pronunciadas caídas en las tasas de mortalidad y fecundidad. El descenso de esta última se explica en un alto porcentaje porque las colombianas adoptaron métodos anticonceptivos prohibidos por la Iglesia. En 1970 menos del 20 por ciento participaba en planes de planificación familiar y en 1990 cerca del 70 por ciento. En zonas tradicionalmente católicas y de alto cubrimiento eclesiástico (sacerdotes/población total) disminuyeron las

35 Un estimulante libro de ensayos, **Televisión y Melodrama**, Jesús Martín-Barbero y Sonia Muñoz (Coordinadores), Bogotá, 1992 desarrolla la tesis de que a través de la telenovela, "la televisión como ninguna otra institución en América Latina, está aprendiendo a 'practicar' la postmodernidad, esto es, recuperar las anacronías al interior de un discurso que revuelve las más nuevas tecnologías audiovisuales con los dispositivos de narración y reconocimiento más tradicionales, e inclusive arcaicos", p. 13.

36 En las décadas de 1960 y 1970 el ingreso del quintil más alto con relación al quintil más bajo fue 21.1 veces, en América Latina y 8.7 veces en Asia Oriental. Solamente algunos países africanos (Costa de Marfil y Kenia) o Turquía se acercaron a los niveles latinoamericanos. Jeffrey D. Sachs, **Social Conflict and Populist Policies in Latin America**, International Center for Economic Growth, Ocassional Papers. Number 9, San Francisco, Ca., 1990, pp. 7-8.

tasas de nupcialidad y aumentó la proporción de madres solteras.

La población en edad de trabajar crece a tasas superiores al 3 por ciento anual. Desde c. 1960, Colombia ha registrado sistemáticamente una tasa de desempleo abierto urbano por encima de la media latinoamericana. Además, son bien conocidos los problemas crónicos de baja productividad, desempleo y subempleo del campo.

Aunque poco se habló de las emigraciones internacionales, claramente perceptibles desde los años sesenta, estas aliviaron el desempleo y la demanda de vivienda y servicios públicos. Las remesas mejoraban simultáneamente el ingreso de sus familias y la balanza de pagos. Los contingentes migratorios hacia Venezuela, Estados Unidos y Ecuador aumentaron año a año desde c. 1960. Se calcula que a comienzos de los años ochenta unos 800 mil colombianos, en su mayoría ilegales e indocumentados, trabajaban en esos países. En 1990 la cifra ascendía a 1,3 millones.

c) Educación. La oferta educativa en todos los niveles se amplió y descendió la vergonzosa tasa de analfabetismo de 1951, del 39 por ciento al 12 por ciento en 1993. Pero la demanda creció aún más rápido, de suerte que el desfase es todavía formidable: en 1985-89 terminó la primaria apenas el 57 por ciento de los niños que iniciaron el ciclo y en 1989 solamente el 86 por ciento de la población en edad escolar pudo matricularse en este nivel. Aunque aumenta la brecha entre regiones (el patético rezago de la Costa Atlántica, por ejemplo) y entre la ciudad y el campo, disminuyó un poco la que media entre la matrícula primaria y la secundaria.

El aumento de la oferta educativa no siguió el patrón secuencial de consolidar primero una educación primaria universal, erigir una se-

cundaria masiva y, desarrollar sobre ellas el sistema universitario.

El crecimiento de la matrícula por niveles tiene a reflejar más la estratificación social que las llamadas “políticas educativas”. De este modo, al finalizar la década de 1970 la escolaridad promedio de la población alcanzó un pico de 8.1 años, para caer en la década siguiente. Algo parecido ocurrió con la cobertura de la escuela primaria que aumentó hasta 1978, para declinar, aunque se recuperó ligeramente a fines de los años ochenta. Los especialistas atribuyen estas caídas al ajuste fiscal de 1984-86. Según el Departamento Nacional de Planeación, la desaceleración en la expansión educativa ocurría precisamente cuando la desigualdad en el acceso al sistema escolar era, después de la India, la peor del mundo<sup>37</sup>.

A pesar de su crecimiento, la escolaridad en la educación media exhibe una de las tasas más bajas para países de similar grado de desarrollo económico. La superior creció más rápidamente que los dos niveles previos. El principal factor de expansión del nivel terciario ha sido la oferta privada en carreras nocturnas y de bajo costo por estudiante (derecho, economía, administración). Las tasas de escolaridad en este nivel pasaron de un 1.6 por ciento en 1960, a un 14 por ciento en 1993. Sin embargo, desde la década de 1960 se diagnosticó que la universidad empezaba a agotarse como medio de movilidad social<sup>38</sup>.

Al concluir el siglo XX en Colombia no se ha construido un sistema masivo de educación. Los porcentajes de la población que alcanzan a terminar la secundaria, (un buen índice de una sociedad moderna) son todavía demasiado bajos: el 31 por ciento de los niños que inicia el ciclo escolar, porcentaje que bajaría más en relación con la cohorte de niños en edad escolar. La educación colombiana sigue exhibiendo un perfil dual en que un subsector estatal brinda

37 DNP, Plan de apertura educativa 1991-1994. Mimeo MEN-DNP-UDS-DEC-2518, marzo, 1991. Citado en Jesús Hernando Duarte Agudelo, *Education in Colombia During the 1980s: Plans and Achievements*. M. Sc. Thesis in Public Policy in Latin America, University of Oxford, 1992, p. 6.

38 Cf. Germán W. Rama, *El Sistema Universitario en Colombia*, Bogotá, 1970.

educación primaria y secundaria de mala calidad. En estas condiciones, y puesto que la educación continúa visualizándose como un medio de acceso privilegiado al sector moderno de la economía<sup>39</sup>, cualquier familia que esté en posibilidad económica de pagar educación de mejor calidad, lo hace. Es decir el Estado colombiano no ha conseguido realizar el ideal democrático de ofrecer educación de buena calidad a toda la población, en cumplimiento de uno de sus deberes básicos y como el método de integrar la sociedad y la nación desde el aula. En consecuencia, la oferta educativa privada no es supletoria de la estatal, sino una alternativa real<sup>40</sup>.

Aquí conviene disipar la idea de que la educación privada no cumple un papel esencial en la preservación de una sociedad democrática. Por el contrario, la educación privada permite que, una vez que el Estado ha garantizado a todos educación de buena calidad, las familias puedan escoger otros planteles por razones de preferencia, de ideología, de conveniencia, de creencias religiosas. Se trata de la libertad de escoger. Su titular es la familia, no el plantel, como a veces sucede entre nosotros.

En todo caso, los sociólogos desertaron de temáticas cruciales como ésta. El vacío fue llenado por expertos en "economía educativa". Ante el déficit educativo en primaria y el alto costo para subsanarlo, con más frecuencia se oye el argumento neoliberal de que el sistema de precios debe jugar un papel más activo en la asignación de recursos a la educación, principalmente en los niveles secundario y postsecundario. Por tanto que debe reducirse el papel del Estado en este campo. Un buen ejemplo de esta alternativa puede ser la reforma constitucional propuesta por Fujimori, y aprobada en referéndum por los peruanos.

Este argumento olvida que los beneficios de la educación se distribuyen no sólo entre los estudiantes sino a la sociedad en su conjunto. La compra de servicios educativos de buena calidad, sobre todo en el nivel universitario, deja por fuera a los jóvenes pobres. Puesto que la educación ayuda a determinar el ingreso individual futuro, si se deja actuar tan sólo al mercado, aumentará la inequidad<sup>41</sup>.

Los problemas centrales radican en los nexos entre los sistemas educativos y las estructuras sociales, en la debilidad de la educación para integrar la sociedad colombiana, en la brecha creciente entre el ideal meritocrático y las formas reales que asume la polarización social. Esos son los temas que deben ocupar el centro del debate público. Sin ofrecer un espacio institucional idóneo e independiente a las comunidades académicas que se ocupan de ellos, continuaremos con políticas politiqueras, desinformadas, erráticas e impulsados por la fuerza inercial de burocracias estatales anquilosadas y sindicalismos anacrónicos.

d) **Urbanización y criminalidad.** La ciudad se define en principio como un entramado físico políticamente organizado. Para tener una idea de las transformaciones físicas, y sus repercusiones sociopolíticas, valga recordar que a finales del siglo XIX la capital colombiana tenía unas 400 manzanas; en 1950, 2.400, y en 1980, 27.000. El milagro de la multiplicación de las manzanas fue posterior a 1950 y fue replicado, casi sin excepción, en las 30 ó 40 ciudades más pobladas. Los perímetros urbanos legales (aquellos dentro de los cuales se puede urbanizar) y la zonificación que les da un sentido de orden funcional (barrios residenciales, industriales, centros administrativos, zonas recreacionales), quedaron circunscritos a unas áreas y en las demás reinó la ilegalidad.

39 Robert F. Arnove, *Education Policies of the National Front* en R. Albert Berry et. al. (Eds.) *Politics of Compromise. Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, N. J., 1980, pp. 381-411.

40 Angel Facundo Díaz, *Crecimiento y desarrollo educativo en Colombia: Análisis del sector educativo, 1958-1993*, Misión CED, 1994.

41 Christopher Colclough, *Who Should Learn to Pay? An Assessment of Neo-Liberal Approaches to Education Policy*, in C. Colclough and J. Manor (Eds). *States or Markets? Neo-Liberalism and the Development Policy Debate*, Oxford, 1991, pp. 197-213.

Las migraciones encarecían la tierra y en las zonas clave de la expansión urbanística se reservaban lotes de engorde. Mientras tanto las poblaciones se hacinaban en las periferias. La ocupación de los espacios vacíos, dentro o fuera de los perímetros urbanos, hizo nugatorios los criterios urbanísticos establecidos, la exquisita racionalidad cartesiana de los planos de H. Bartholomew, Carlo Brunner y Le Corbousier en Bogotá, de José Luis Sert en Cali, de Werner y Sert en Medellín.

Se calcula que entre 1958 y 1972 fueron ocupadas clandestinamente en Bogotá 4.000 hectáreas, que se distribuyeron en 220.000 lotes y un millón de personas. No había "dos ciudades" porque era palpable la integración de las poblaciones pobres y móviles. Se las acusaba de causar el deterioro ambiental, la densificación desmedida, la desarticulación del entramado urbano, la congestión de tráfico, el déficit del transporte, y el aumento del desempleo, subempleo y delincuencia. Además, la presión sobre la infraestructura urbana y los servicios públicos agravaba la endémica bancarrota fiscal de los municipios. Fenómenos transcritos en una pinta en la Bogotá de los años ochenta: "¿por qué no construirían las ciudades en el campo?".

La velocidad y masividad con que aparece este nuevo modo de vida urbano saca rápidamente a flote problemas de desadaptación social, cultural y personal de las poblaciones migratorias. Así, el hacinamiento aumenta la inseguridad y la violencia intrafamiliar, la especulación de la tierra urbanizable agrava la segregación y la ausencia o debilidad de instituciones (la familia, el vecindario, la Iglesia) sin que sean reemplazadas por otras, lanza a la gente al anonimato en un medio crecientemente agresivo. Por ejemplo, muchos homicidios se originan en incidentes triviales, en un insulto verbal o gestual, en una maldición. La pregunta

ta que plantearían los criminólogos es sencilla: "¿por qué en algunos medios sociales es tan bajo el "punto de ebullición"?". Desde que hay estadísticas medianamente confiables, sabemos que los riesgos de ser agente o víctima de un delito contra la vida son mayores en las ciudades y entre los hombres jóvenes, desempleados o con empleos considerados de bajo status social.

En la última década ha sido evidente un rápido deterioro de las normas de convivencia y del sistema de justicia. Puede expresarse someramente en altísimos índices de delitos violentos contra la vida, integridad y libertad personal, (homicidios, lesiones y secuestros), y de impunidad generalizada para sus autores. La tasa de homicidios por 100.000 habitantes evolucionó así: 32 en 1960, (que ya era el más alto en América Latina) 32 en 1965, 34 en 1970, 39 en 1975, 20 en 1980, 57 en 1985, 86 en 1990, 94 en 1993. Índices que dejan a Colombia como el país más homicida del mundo. En cuanto a la impunidad, baste decir que pese al incremento de homicidios de unos 4.000 en 1960 a unos 28.000 en 1990, el número de sindicados se mantiene en estas tres décadas alrededor del número mágico de 4.000. El 97 por ciento de los homicidios queda impune<sup>42</sup>.

Las tasas de homicidios tienden a incrementarse en áreas urbanas de mayor pobreza, mayor heterogeneidad cultural, mayor disolución de la familia, mayor participación femenina en la fuerza laboral (formal o informal) y mayor exposición a la represión policial. Los pocos estudios disponibles sobre delincuencia juvenil y sicariato<sup>43</sup> sugieren la presencia de un factor crucial enunciado por Ferri: que en los ambientes de pobreza surge más fácilmente la criminalidad. Según Merton, la movilidad social ascendente es uno de los valores centrales en una economía abierta y de mercado. Pero en los vecindarios pobres es más evidente la

42 Policia Nacional, "Tendencias de Criminalidad, 1958-1991", en *Revista de Criminalidad*, 33, 1990, Tabla No. 7.3, p. 333. De 1983 a 1990 se registraron 129.580 homicidios, a los que deben sumarse 35.566 homicidios culposos (aquí están por ejemplo los que resultan de los accidentes de tránsito) y 8.960 homicidios agravados (asesinatos), para un promedio anual de 21.758.

43 Ver por ejemplo, *Violencia juvenil. Diagnósticos y alternativas. Memorias de un seminario sobre la comuna oriental de Medellín*, Medellín, 1990.

desigualdad de oportunidades de la estructura social. En ciertas condiciones, el delito se convierte en un medio de ascenso social y puede generarse una "subcultura del conflicto" que facilita el reclutamiento de futuros criminales. Es decir, el delito es una forma de resolver la contradicción planteada en una sociedad cuya cultura exige movilidad, pero cuya estructura social la bloquea<sup>44</sup>.

La fragilidad del sistema estatal de justicia se pone de manifiesto en la década de 1940, cuando los valores y formas de control social tradicionales emanados de la autoridad del padre de familia, del cura párroco, del gamonal, empiezan a disolverse. La criminalidad urbana aumenta y el Estado responde con políticas inspiradas en la "peligrosidad social" de la escuela positivista italiana que, en Europa forma desde fines del siglo XIX el llamado "Proyecto lombrosiano", o sea "la lucha científica contra el crimen", basada principalmente en la etiología del delincuente<sup>45</sup>. Pueden citarse la ley Lleras de 1945, el Estatuto de Seguridad Social de Rojas Pinilla de 1955, la legislación penal extraordinaria de 1962. Por ejemplo el "Estatuto de Seguridad Social" expedido en 1955 definió o redefinió 32 conductas delictivas como "estados de peligrosidad social", algunos de los cuales daba buena cuenta de que a las viejas formas de deterioro de la vida urbana como la "vagancia, la mendicidad, el proxenetismo y los juegos prohibidos" se añadian otras nuevas como "las urbanizaciones clandestinas".

El respectivo trabajo contratado por la Misión CED<sup>46</sup>, reseña cómo las instituciones para desarrollar tales políticas eran incompetentes e

ineficas, y prácticamente inexistentes en relación con el tamaño del Estado y con la magnitud del problema. Una característica de estas instituciones (entre ellas la judicatura) era su politización partidaria. Hasta la creación del Ministerio de Justicia (1945) los jueces dependían del Ministerio de Gobierno. Al sobrevenir la violencia, la politización se exacerbó y, muy pronto el papel de la justicia y de la policía se redefinió como de preservación de "el orden público", antes que el cumplimiento y aplicación de la ley y la preservación de la seguridad ciudadana.

Elemento modular de dicha preservación ha sido el estado de sitio, figura que transforma al Ejecutivo en Legislativo. Desde c. 1948 la legislación penal ha sido expedida bajo el régimen del estado de sitio. Además ésta ha establecido multiplicidad de jurisdicciones especiales y paralelas, incluida la jurisdicción militar aplicada a particulares, cuya ineeficiencia es similar a la de la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, alrededor del 15 por ciento del total de homicidios obedece a causas políticas. De 1980 a 1993 han sido asesinados o "desaparecidos" y han caído unos 28.000 colombianos en combate militar entre los cuerpos armados del Estado, grupos paramilitares y guerrillas. Solamente 20.000 desde 1986<sup>47</sup>. Según Amnistía Internacional la mayoría de estos homicidios han sido cometidos por "las fuerzas armadas colombianas y los grupos paramilitares creados por éstas"<sup>48</sup>.

Ni en la concepción global del delito violento, ni en las estructuras administrativas, se ha hecho la distinción precisa entre el fenómeno

44 R. K. Merton, "Social Structure and Anomie", *American Sociological Review*, 3, 1938.

45 La idea de los positivistas (Lombroso, Ferri, Garofalo) de que la conducta criminal era determinada más que escogida (como habían supuesto Beccaria, Bentham, Carrara) y que el criminal podía estudiarse con técnicas de la psiquiatría, la antropología física, la antropometría y que requería tratamiento antes que castigo, entró en cierto descrédito desde comienzos del siglo XX. Recientemente se han reivindicado algunos de sus elementos. Cf. M. R. Gottfredson and T. Hirsch (Eds.), *Positive Criminology*, Newbury Park, Ca., 1987. Para la formación intelectual en el positivismo de uno de los discípulos colombianos de Ferri, Jorge E. Gaitán, ver Herbert Braun, *Mataron a Gaitán*, Bogotá, 1987.

46 Olga Lucía Pérez Perdomo, "Seguridad ciudadana: Pactos y violencias. Sector Justicia y Política de criminalidad de 1958 a 1993". Misión CED, Bogotá, 1994. Ver también, Gabriel Ricardo Nemogá, *El Estado y la Administración de la Justicia en Colombia*, 1990.

47 *Coyuntura Social*, 2, mayo de 1990 y 4, mayo de 1991.

48 Amnistía Internacional, *Violencia política en Colombia. Mito y realidad*, Madrid, 1994, pp. 7-15.

delincuencial genérico y la seguridad del Estado<sup>49</sup>. En aras de esta última se expedieron los Estatutos de Seguridad (1978) y de Defensa de la Democracia (1988) y de Justicia (1989), todos los cuales han criminalizado diversas formas de protesta social y ciudadana que, en un Estado democrático serían permitidas.

¿Por qué no se ha establecido en Colombia la criminología como una ciencia específica, ni desempeña el papel que le corresponde? La criminología tiene por objeto problemas sociales y políticos que involucran directamente al Estado: cómo definir el crimen y qué tanto poder debe emplear el Estado frente a él<sup>50</sup>. En este sentido se trata de una ciencia en la cual es difícil trazar límites precisos entre lo cognitivo, lo político y lo moral, entre el desarrollo disciplinario interno y la adecuación a un determinado contexto social y de poder. Crimen y criminal, delito y delincuente son categorías intrínsecamente problemáticas. Michel Foucault sugirió que, al igual que los manicomios, las prisiones (“vigilar y castigar”) son una prueba de la creciente expansión del poder administrativo del Estado moderno. Pero, siguiendo a Durkheim en su clásica disertación sobre las reglas para distinguir lo normal de lo patológico, (en una sociedad que experimenta la transición de la secularización, urbanización e industrialización) fue contundente al afirmar que una conducta es considerada “criminal” o “desviada” según la convención social<sup>51</sup>. Según Durkheim, lo que convierte una conducta “desviada” en “criminal”, o viceversa, son los márgenes de tolerancia de una sociedad en un momento dado y del sistema de valores que la inspire.

El reconocimiento de esta flexibilidad, es decir, el movimiento del capo penal al no-penal nos permite señalar uno de los vicios centrales de las “políticas criminales” del Estado colombia-

no: su excesiva orientación penalógica y jurídica y la ausencia de análisis social. Hemos supuesto rígidamente que toda respuesta al fenómeno criminal debe provenir administrativamente del Estado por la vía del derecho penal<sup>52</sup>.

En cuanto convención social, el delito es una categoría negociable. Esta concepción contiene elementos críticos que permiten proponer políticas razonadas para combatirlo. Pero no puede ser la concepción de jueces y policías, al menos teóricamente circunscritos a un orden institucional-legal. Tampoco podemos pedir a la víctima potencial del crimen (que somos todos y con probabilidades de riesgo creciente) que adopte una actitud crítica frente al fenómeno delincuencial. El ciudadano de a pie se guía por elementos de moralidad e instinto. Exacerbados éstos por algunos medios de opinión, generalmente mal informados, crean el clamor público que recogen oportunamente los políticos y que los gobiernos codifican en medidas draconianas de excepción que se escalan a la siguiente oleada de opinión, pues no resuelven el problema.

El país ha vivido más de cincuenta años transitando por esta espiral de crimen-movimiento de opinión-represión-crimen. Pero la represión no ha funcionado si tenemos en cuenta que el 97 por ciento de los autores de delitos conocidos o denunciados escapa a la Justicia. Por otra parte, más de la mitad de la población carcelaria está a la espera de juicio.

## EL ESTADO DEFORME

La interpretación del cambio social, desde la perspectiva de modernidades y modernizaciones inconclusas, ofrece un amplio espectro, desde la idea de Juan Linz del divorcio entre la modernización social y económica y el ar-

49 Este es uno de los temas centrales tratados por Iván Orozco Abad, *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y Derecho en Colombia*, Bogotá, 1992, esp. pp. 91-182.

50 Mike Maguire, et. al., *The Oxford Handbook of Criminology*, Oxford, 1994, p. 5.

51 Michel Foucault, *Madness and Civilisation. A History of Insanity in the Age of Reason*, London, 1967, y *Discipline and Punish. The Birth of the Prison*, London, 1977.

52 Cf. Mirrelle Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, 1992.

caísmo de las instituciones políticas, cuyo más claro exponente en nuestra bibliografía es Hartlyn<sup>53</sup>, hasta la idea de Pécaut<sup>54</sup> sobre cómo la burguesía cafetera e industrial copan el Estado al punto de impedirle autonomía, haciéndolo más débil aún. A mi juicio se trata más bien del desarrollo de un Estado deforme, estructuralmente desequilibrado.

Veamos. En 1988 y 1989, la opinión pública, sensibilizada por las escenas que le presentaban los noticieros de televisión, protestó contra la oleada de masacres (5 o más víctimas civiles colocadas en estado de indefensión por las bandas que las perpetran). Según estadísticas de la revista **Cien Días** del CINEP, publicadas entonces, en 1988 fueron masacradas 583 personas y en 1989 429. El 37 por ciento de las víctimas pertenecían a organizaciones políticas de izquierda y 54 por ciento eran campesinos e indígenas. El peligro fue más evidente cuando cayeron asesinados en esos años tres candidatos presidenciales. El orden político y el sistema social aparecían amenazados en sus cimientos. En el alto gobierno se habló de referendo para reformar la Constitución. Como respuesta se organizó en algunas universidades un movimiento de opinión que desembocaría en la Constitución de 1991.

Tal desenlace hubiera sido imposible sin la percepción de que el país atravesaba una profunda crisis nacional. Los orígenes de la Constitución de 1991 podrían analizarse partiendo de una hipótesis de ingeniería de gobernabilidad: una reforma política sustancial depende de la habilidad para proyectar ante la opinión la noción de "crisis nacional". Tal fue lo que se hizo desde las alturas del poder ejecutivo en 1988 y 1989: el politólogo-administrador emergió, fugazmente, como complemento directo del economista-administrador<sup>55</sup>.

Si el origen por arriba es asombrosamente parecido al del Frente Nacional, también lo es su desarrollo posterior. El proyecto de democratización y modernización de las instituciones fue quedando reducido a una fórmula económica, a la aplicación ortodoxa y con premura autoritaria de la llamada "reestructuración económica": liberalización, privatización y descentralización fiscal. El sesgo voluntarista es notable: se confundió el concepto de liberalización comercial con el imperio del **laissez-faire** como ideología de Estado. Sólo tardíamente, el presidente Gaviria pareció entender que "más Estado y más mercado" no es una fórmula contradictoria como asumió en los primeros tres y medio años de gobierno. Es decir que la liberalización económica requiere la creación de instituciones modernas.

La liberalización comercial requiere más Estado: "los análisis de las economías abiertas más exitosas del mundo, (de Europa y Asia) revelan un mayor parecido con los actuales sistemas socialistas que con la economía de mercado de la república liberal de Adam Smith"<sup>56</sup>. ¿Cómo dejar de considerar, por ejemplo, la sofisticación alcanzada en más de medio siglo por las instituciones cafeteras colombianas, para captar la pertinencia de estas observaciones?

La historia de la liberalización comercial comienza en la década de 1970. Entonces el Banco Mundial urgía "repensar y reformar Estado". La convocatoria tuvo efectos fulminantes América Latina. Los grandes centros de difusión del modelo de industrialización sustitutiva y de sus doctrinas, (Argentina, Brasil, México y Chile) enfrentaban una profunda crisis estatal, originada en la deuda externa y en el consiguiente "ajuste fiscal". En algunos casos la crisis deslegitimizó las dicta-

53 Jonathan Hartlyn, **The Politics of Coalition Rule in Colombia**, New York, 1988.

54 Daniel Pécaut, **Orden y violencia en Colombia, 1930-54**, 2 vols., Bogotá, 1987.

55 El papel de la "crisis nacional" en la implementación de reformas es analizada en Merille S. Grindle and John W. Thomas, **Public Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries**, Baltimore, 1991. En esta obra se considera que la reforma de 1966-68 emprendida por el gobierno de Carlos Lleras y que fortaleció la planeación como un elemento central de la política estatal, cabe en el esquema de "política as usual", aunque fue un caso exitoso.

56 Robert H. Bates, **Beyond the Miracle of the Market. The Political Economy of Agrarian Development in Kenya**, New York, 1989, Pp. 1-10.

duras militares, pero los nuevos gobiernos elegidos por el voto popular debieron enfrentar las consecuencias del ajuste.

En este contexto, las “fallas del mercado” que en las décadas de 1950 y 1960 constituyeron el foco analítico y el pilar de las políticas económicas, (por ejemplo el deterioro de los términos de intercambio para las materias primas en el comercio mundial) se convirtieron en las “Fallas del Estado”<sup>57</sup>.

Los “Estados desarrollistas” de las décadas de 1940-70 fueron acusados de desestimular y distorsionar el uso productivo de recursos públicos y privados. Como prueba de la mala administración macroeconómica, del exceso regulatorio y de la proclividad redistributiva, (el populismo económico), se adujeron los altos niveles de endeudamiento externo y los gigantescos déficits fiscales que le habían echado a perder la década a la América Latina, según la expresión de entonces.

El Estado aparecía culpable del estancamiento y franco deterioro económico, y, además, de ser la fuente suprema de corrupción e inefficiencia. En consecuencia, debía darse la vía al mercado mediante la liberalización, (comercio exterior, inversión extranjera, y sector financiero), la privatización (todo tipo de empresas y bancos estatales, fondos de la seguridad social y algunos servicios) y la descentralización fiscal. Para ello el Estado debía redimensionarse, es decir, achicarse y perder funciones.

Sin embargo, desde mediados de los años 80 ganó fuerza la idea de que se estaba exagerando en la crítica al Estado desarrollista. Un análisis más cuidadoso de las experiencias de los “tigres asiáticos” obligaba a la cautela. Por ejemplo, en un plano más concreto debió reco-

nocerse que la base de la competitividad económica en los escenarios mundiales, provenía de las industrias y de la capacidad empresarial y tecnológica desarrolladas en la fase de sustitución de importaciones. El problema que se planteaba era cómo crear instituciones adecuadas a la reconversión industrial.

El reconocimiento de las exageraciones en la crítica al Estado desarrollista partió de un hecho elemental: las políticas estatales suelen ser decisivas para que un país logre un crecimiento económico sostenido. Este requiere un doble reconocimiento previo: primero, que solamente las instituciones estatales pueden definir las reglas del juego de las organizaciones económicas, es decir, las condiciones mínimas de promulgación y aplicación del orden jurídico (los derechos de propiedad independientemente de cómo se definan éstos, la certidumbre de quien paga y quien recibe los costos en una transacción) dentro del cual transcurre la competencia económica entre las firmas<sup>58</sup>.

Segundo, que las políticas no se diseñan y ejecutan en un vacío social y que no pueden resultar de la aplicación de un modelo óptimo trazado en el tablero de los tecnócratas<sup>59</sup>. Por el contrario, aquellas que afectan intereses básicos (los derechos de propiedad por ejemplo) no pueden ser modificadas sino después de una transacción política, de un proceso de negociaciones en que tienen la iniciativa los intereses mejor organizados y mejor articulados a los políticos, a la prensa y a quienes en últimas toman las decisiones.

Por último, sólo el Estado puede manejar la macroeconomía, invertir en cierto tipo de infraestructura (como la educación en todos sus niveles o la salud pública) y responder a los acuciantes problemas de desempleo, inequi-

57 M. S. Grindle, “Sustaining Economic Recovery in Latin America: State Capacity, Markets and Politics”, in *Latin America's Economic Future*, G. Bird and A. Helwege (Eds.), London, 1994, pp. 304-7. En esta sección seguimos su argumento.

58 Según la teoría de la firma, (coase) los costos de transacción son la base de su existencia. Si la información y la aplicación de la ley a los contratos no tuvieran costos, serían superfluas las organizaciones económicas. Por ello la firma es una forma de organización, pero supone un Estado capaz de aplicar la ley. Para el análisis de este punto desde la perspectiva de la historia económica, ver Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Engl., 1990.

59 Para una versión más matizada de este asunto ver Merille S. Grindle and John W. Thomas, *Public Choices*, Op. cit.

dad y pobreza y que, de no ser atendidos, agudizarán la inestabilidad y afectarán la gobernabilidad.

## EL IDEAL DE LO TECNOCRATICO

Un Estado moderno transforma las políticas en acción por intermedio de grupos humanos calificados y organizaciones que deben reunir condiciones de racionalidad (procedimental y sustantiva), legalidad y responsabilidad administrativa. En este proceso, el intelectual deviene en funcionario, el pensamiento crítico en razón burocrática. Tales son los elementos de la clásica definición de Max Weber<sup>60</sup>. Además de moderno, el Estado colombiano se dice democrático, de suerte que en su estructura deben ocupar un lugar privilegiado aquellas instituciones a las que acceden los ciudadanos en cumplimiento del mandato popular. Como el resto de sus vecinos latinoamericanos, Colombia enfrenta hoy el desafío de configurar un Estado competente e instituciones sólidas<sup>61</sup>.

Colombia no prosiguió una trayectoria tan nítida como la de los "Estados desarrollistas" latinoamericanos citados arriba. Modalidades específicas de su desarrollo histórico, y en particular las condiciones estructurales (socioeconómicas y regionales) de la oferta cafetera, y la institucionalización de un mercado internacional altamente intervenido y regulado hasta 1989, brindaron a la economía colombiana un cordón de seguridad suficientemente amplio. En los años 1945-75 el Estado pudo evadir los extremos del "crecimiento hacia adentro" y en los de 1975 a 1990 los del "crecimiento hacia afuera".

Las causas de la estabilidad (y conservadurismo) de las políticas económicas obedecen a factores estructurales e históricos. Instituciones-clave como por ejemplo el Banco Central y el gremio cafetero nacieron inmunes a la pugna bipartidista. La debilidad política de las organizaciones populares y sindicales después del colapso del gaitanismo (1948) permitió a los grupos más complejos de poder surgidos del largo período de crecimiento c. 1910-1945, separar de un tajo la política económica de la política electoral.

En el contexto de "reestructuración económica" y "reforma estatal", adquiere importancia la cuestión tecnocrática. No cabe duda de la importancia del componente técnico idóneo en el manejo macroeconómico colombiano. Por ejemplo, el ajuste de 1984-86 (una masiva devaluación que no produjo ni inflación, ni recesión, y una severa contención de los salarios del sector público que no produjo "paros nacionales" trágicos) se cita internacionalmente como un buen ejemplo de administración macroeconómica<sup>62</sup>. En todo caso puede contrastarse con la devaluación de 1962 para ver los frutos del aprendizaje tecnocrático.

La tecnocracia colombiana no tiene aún el poder de las chilenas o mexicanas. El caso chileno<sup>63</sup> presenta una "masa crítica" de doctores en economía que, además de mantener espíritu de cuerpo, proponen a la sociedad una visión coherente y comprensiva. Los Chicago Boys fueron 30 economistas que terminaron exitosamente sus doctorados en la Universidad de Chicago, donde se convirtieron en incondicionales de Milton Friedmann. Marginados de "la revolución en libertad" de Frei (1964-70) y mucho más del "camino al socialis-

60 Para la discusión y aplicación de estos conceptos a Colombia, Cf. Fernando Uricoechea, *Modernización y desarrollo en Colombia: 1951-1964*, Bogotá, 1967. Richard E. Hartwig, *Roads to Reason. Transportation, Administration and Rationality in Colombia*, op. cit. pp. 3-50 y Gabriel Ricardo Nemogá, *El Estado y la administración de justicia en Colombia*, Bogotá, 1990, pp. 24-39.

61 Tal es la expresión propuesta por M. S. Grindle, "Sustaining Economic Recovery in Latin America" op. cit. pp. 303-23.

62 Ver por ejemplo Rosemary Thorp, *Economic Management and Economic Development in Peru and Colombia*, London, 1991, pp. 183-90.

63 Sería fascinante emprender en Colombia un estudio similar al de Patricio Silva, "Technocrats and Politics in Chile: From Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, vol 23, 1991, Part 2, pp. 385-410. Sobre México, ver, entre otros, Roderic A. Camp, "The Political Technocrat in Mexico and the Survival of the Political System", *Latin American Research Review*, XX, 1, 1985, pp. 97-118.

mo" de Allende (1970-73), se fabricaron un nicho bajo "la revolución silenciosa", la dictadura de Pinochet, (1973-89), a la que proveyeron de un discurso racional y técnico. A las enseñanzas monetaristas de Friedmann añadieron la receta de Hayek y pudieron decir que los partidos y los sindicatos que habían gobernado Chile no representaban el pueblo. El régimen pinochetista se prestaba para experimentos de ingeniería social montados sobre tales premisas. Pero nadie anticipó que abrirían el camino a la tecnocratización.

En efecto, los economistas de alto nivel que no encontraron la muerte, el exilio o las cárceles, perdieron sus contratos con las universidades o con las instituciones del Estado. Monjes estructuralistas, desde modestos centros de investigación se dedicaron a estudiar pacientemente las políticas económicas y alternativas de ingeniería social. CIEPLAN fue su principal refugio. El retorno de la democracia los llevaría a las posiciones burocráticas ocupadas por los Chicago Boys. Aparte de compartir un saber profesional, estos dos grupos tecnocráticos exhiben una vocación y un estilo modernizadores.

La base colombiana de una tecnocracia de alto nivel es aún reducida. Así por ejemplo, hasta marzo de 1994 tan sólo 47 colombianos obtuvieron el doctorado en economía en universidades norteamericanas, muy pocos en el **Ivy League**, una gran proporción de los cuales, en economía agraria<sup>64</sup>. El valor político de la tecnocracia colombiana reside menos en su capacidad técnica formal (que evidentemente es elevada y sigue mejorando) y más en su habilidad para no rendir cuentas. Para los políticos son un equivalente funcional del experto extranjero, y en la sociedad son como profetas.

Con excepciones, el reclutamiento de los altos cuadros administrativos en el área económica, aún se dan en Colombia en función de la conexión social o el entronque familiar, es decir la disponibilidad de "capital cultural" heredado. En la medida en que la educación formal se vuelve un requisito, este adquiere la forma de "capital educativo": dime dónde estudiaste y te diré quien eres<sup>65</sup>. Esta es la base de la estrategia educativa de quienes aspiran a formar parte de la nueva "policy elite", conformada por grupos unificados por un saber profesional, entrenamiento, valores sociales, y una visión coherente de la economía apta para formularse en opciones de política.

El éxito de la modernización de la administración pública, dependerá de equipos de economistas, administradores, ingenieros industriales, polítólogos y abogados de alto nivel que ya copan los nodos centrales. Su reclutamiento se hará más en las universidades e institutos investigativos de prestigio social, entre los altos ejecutivos del sector privado, y aún en los organismos internacionales<sup>66</sup>. No cabe duda que la oferta de economistas, administradores e ingenieros industriales que demanda la gestión estatal es satisfactoria, pese a la desigual calidad de las 180 carreras aprobadas en esas tres áreas.

Su imagen se ha visto favorecida por el desempeño global de la economía en la década de 1980, que fue más positivo que en la mayoría de países latinoamericanos<sup>67</sup>. Se deterioraron algunos índices sociales, como las tasas de escolaridad en el nivel primario, aunque, según parece, mejoró la participación de los salarios en el PIB, y se produjo una ligera redistribución del ingreso nacional de los deciles medios-altos a los deciles medios-bajos. Esto también

64 Llamamos arbitrariamente de "alto nivel" a los economistas que han obtenido doctorados. No a los llamados "candidatos al PH. D". Estos candidatos no cumplieron con un requisito básico: demostrar que tienen capacidad investigativa propia. Nuestros estimativos se basan en el Dissertation Abstracts on Disc del **University Microfilm, UMI**.

65 P. Bourdieu, "The Forms of Cultural Capital", op. cit., y "Les trois états du capital culturel", **Actes de la Recherche en Sciences Sociales**, 30, pp. 3-6.

66 Para el concepto de "Policy elite" ver, Merille S. Grindle and John W. Thomas, **Public Choices**, op. cit.

67 Una tasa de crecimiento anual promedio del 1.1% del PNB per cápita entre 1980 y 1990 que, se compara favorablemente con -1.8% de Argentina, 0.6% de Brasil, -0.9% de México, o -2.0% de Perú y Venezuela, **World Bank, World Bank Atlas**, Washington, 1991.

fue calificado de particularmente excepcional en América Latina<sup>68</sup>. La comparación ya no es tan favorable en el quinquenio 1990-94, ni en cuanto a tasas de crecimiento ni en cuanto a la evolución de los índices del gasto social.

Si el conocimiento económico fue indispensable para afianzar el modelo de sustitución de importaciones, los tímidos ensayos de "liberalización" de las décadas de 1970 y 1980 y la reciente "reestructuración económica" lo hace aún más pertinente, y ya no sólo para el sector estatal<sup>69</sup>.

Rezagado de los principales países latinoamericanos, el Estado colombiano se embarcó desde 1988 en una vía neoliberal que comparte con el modelo neoclásico que la inspira, y con el modelo "cepalino" que rechaza, el desinterés por construir instituciones. Como pocas veces en nuestra historia las decisiones estratégicas de economía se centralizaron férreamente alrededor de un minigabinete presidencial dominado por economistas, (curiosamente faltaron los expertos en "políticas públicas"), y se defendieron con un celo ideológico que hace pensar en la emergencia de un "pensamiento oficial".

El pragmatismo con que se ha proseguido la reestructuración económica es inocultable. Se cita el proceso de negociaciones con los narcotraficantes (que desplazó del lugar prioritario acordado por la misma constitución a la negociación con las guerrillas) "para crear condiciones adecuadas al desarrollo de la libre empresa" desestabilizada por la violencia de los primeros, "aún esto significara ceder en principios fundamentales como los de la imposibilidad moral de transar con los asesinos de Luis Carlos Galán"<sup>70</sup>.

Aunque los problemas de gestión y capacidad técnica y administrativa son cruciales, no son

los más importantes en la reforma estatal. En cuanto a encontrar solución a los primeros, debe subrayarse que los actuales programas de "modernización del Estado", en el marco de la nueva institucionalidad de 1991, han avanzado considerablemente en el mejoramiento y racionalización de dichas áreas.

El problema central del Estado colombiano es político antes que administrativo o técnico. Si las estructuras institucionales implican estabilidad y predictibilidad, el mandato popular significa dinamismo y negociación. Un gobierno gana parcelas de legitimidad desplazándose razonablemente en el plano de estas dos coordenadas. Por ello, debe permitir que se movilicen partidos y organizaciones partidistas, asociaciones cívicas, gremios, sindicatos, en defensa de sus intereses y aspiraciones. Para canalizar los conflictos que de allí surjan, debe crear y fortalecer instituciones idóneas, eficientes, transparentes, cuyos gestores rinden cuentas. Esto requiere saber repartir costos y beneficios entre grupos sociales, regiones, sectores de la economía. Es decir, el Estado debe rescatar las funciones de gobierno justo, garantizar que los servicios básicos lleguen a toda la población, y promover la responsabilidad pública. Tarea mucho más ardua y compleja que los ejercicios rutinarios y despóticos del ajuste macroeconómico y del diseño de políticas sectoriales.

Desde el Frente Nacional el Estado colombiano se gobierna como si no tuviera que resolver prioritariamente problemas de legitimidad; de equidad social y regional; de consolidación de un sistema educativo que dé a todos los colombianos la oportunidad de acceder a una formación pertinente y de buena calidad, base real de una sociedad democrática; de establecer soberanía dentro de su territorio; de garantizar la seguridad ciudadana; de respetar los dere-

68 George Psacharopoulos, et. al, *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980's*, World Bank, 1992.

69 Rafael Echeverri Perico, "El desarrollo del conocimiento económico y su institucionalización desde el Frente Nacional hasta nuestros días". Misión CED, 1994.

70 *Ibídem*, Capítulo V, pp. 2-3.

chos humanos y las normas del derecho internacional humanitario.

Más aún, al abandonar la función de morigerar el poder del mercado en la sociedad, (e inclusive suponer que la reestructuración económica funcionará automáticamente por la maximización de beneficios que buscan las firmas) auspicia el florecimiento de formas paraestatales divisivas, centrífugas, violentas, con vocación para desintegrar el frágil pacto social de los colombianos.

### LAS TRIBUS ACADEMICAS Y EL ESTADO: ECONOMISTAS Y SOCIOLOGOS

En esta sección final se esbozan algunas opciones abiertas a las comunidades académicas de las ciencias sociales en un proceso democrático de modernización institucional. Si los argumentos expuestos se sostienen, es obvio que el papel de las instituciones y comunidades académicas depende de cambios en los valores dominantes. Mientras predomine la hegemonía economicista en el Estado, la despolitización entre los profesionales de la política, y la ética del lucro en la sociedad, es difícil encontrar un lugar a la sociología crítica, al desarrollo independiente de la teoría económica o al establecimiento de la criminología, pese a que el país lo requiera.

Tampoco es irrelevante el hecho de que el sistema político está generando aversión a la existencia de la oposición legítima y organizada, inexistente desde comienzos de la década de 1970. Persiste la idea de que la mejor manera de hacer oposición es compartir cuotas de gobierno. Esto afecta el clima intelectual general, y las posibilidades de investigación en ciencias sociales.

Pero el papel que desempeñen las comunidades académicas también depende de la actitud de sus miembros. Aunque metodológicamente

es difícil separar el concepto de "institución universitaria" del concepto de "comunidad académica", la mayor claridad expositiva así lo requiere. Además, puede demostrarse empíricamente que la mayoría de instituciones colombianas de educación superior no son "universidades" en sus propios términos, pues no cultivan todas las ciencias y las artes, para que, en las clásicas palabras del Cardenal Newman, éstas "se complementen, corrijan y equilibren entre sí". Tampoco una comunidad académica, sino un profesorado y un alumnado ambos de tiempo parcial sin vida comunal alguna, ni poder decisorio en la vida académica y gobierno. Estas entidades se orientan por el mercado y reproducen el modelo organizacional y el ethos de los colegios privados de secundaria<sup>71</sup>. No es el momento de reflexionar sobre la situación colombiana a la luz de estos y otros modelos institucionales que aparecen en un continuo que va de "la torre de marfil" al "garaje".

En las universidades con comunidades académicas o epistémicas constituidas, la vida interna y las relaciones con el Estado y la sociedad son más complejas. Característica de toda comunidad académica es el compromiso con la "cultura del discurso crítico". Discurso, es decir, manejo del lenguaje y de la conversación. Conversación cuyos participantes están orientados hacia la verdad, son sinceros en sus proposiciones que deben ser coherentes y comprensibles, y deben adoptar los medios apropiados y codificados de comunicarse<sup>72</sup>.

Crítica no significa el ataque frontal al poder dominante, o a sus valores y prácticas, sino la disposición permanente de los miembros de la comunidad a participar en el diálogo crítico con sus pares. Esta es la actitud y el modo de ser del académico. En esta comunicación aparece una peculiar forma de interacción sociolíngüística, en la cual el narrador se distancia del lenguaje, adoptando un modo discursivo impersonal. Tal el estilo de la narrativa del docente

71 Ver el agudo comentario de Gonzalo Cataño, "Talanquera contra Abusos", *Lecturas Dominicales, El Tiempo*, 10 de septiembre de 1989, p. 7.

72 Ver, Jürgen Habermas, *The Theory of Communicative Action*, Vol. 2., Cambridge, 1989.

comprometido con la formación intelectual del estudiante, al que no "trasmite" (como llevar una cosa de A a B) sino con quien dialoga en la forma del "discurso crítico"<sup>73</sup>.

La posibilidad de esta comunicación ha sido cuestionada por postmodernistas como Lyotard. La aceptación de la condición postmoderna parte de que han desaparecido todas las "grandes narrativas" o metafísicas universales. Sólo existen diálogos locales o "juegos del lenguaje". Lo social queda reducido al individuo que emite y recibe en tanto participa en diferentes juegos lingüísticos. El lenguaje es entonces una especie de batalla entre jugadores. El resultado es algo llamado "las paralogías de los juegos de lenguaje", con lo que se sugiere que una sociedad no puede entenderse en términos de comunicación como tal, sino a través de una teoría de juegos en la cual las comunicaciones, el diálogo, son antagónicos<sup>74</sup>. A la relativización de los universales, sigue la relativización de la historia reducida a un mero agregado de acontecimientos, dimensiones temporales sujetas a la arbitrariedad del intérprete (el deconstructor) de sus "textos". Lo más grave es que, de hecho, se abre el camino a la arbitrariedad política y a la vuelta de los autoritarismos<sup>75</sup>.

Los intentos rectorales de Antanas Mockus de "jugar" y "antagonizar" con las comunidades académicas se inspiraron, al menos parcialmente, en este tipo de visiones postmodernistas y de relativismo moral; por su individualismo son compatibles con la concepción neoliberal que ha mantenido recientemente el Ministe-

rio de Hacienda en el frente de la financiación de las universidades públicas.

Las sociedades modernas, cada día más dependientes del conocimiento<sup>76</sup>, aceleran la "fragmentación", es decir la especialización y la emergencia de las "culturas de especialistas". Al practicar una disciplina, los académicos se alejan entre sí. Desde hace unas tres décadas se acepta la clasificación propuesta por Thomas Kuhn sobre la división de las ciencias entre las paradigmáticas y las pre-paradigmáticas<sup>77</sup>. Así, las primeras incluirían definitivamente las matemáticas y la física, un poco menos la biología y las segundas la sociología y un poco menos la economía. Empero, cada vez se reconoce mejor la maleabilidad del concepto de "paradigma". Puede significar una peculiar constelación de ideas y técnicas, creencias y valores que definen una determinada cultura disciplinaria, o puede significar matriz disciplinaria, compilación de generalizaciones simbólicas y de modelos comunes a los practicantes de una disciplina profesional<sup>78</sup>.

Las investigaciones han demostrado que los "estilos de aprendizaje e investigación" siguen patrones culturales identificables según la respectiva disciplina se ubique en la intersección del conocimiento que va de lo abstracto a lo concreto y del que va de lo puro a lo aplicado. El esquema lo ilustra con dos polos: el duro (lo abstracto/puro) y el blando (lo concreto/puro). Las disciplinas cercanas al polo duro tienen un crecimiento acumulativo, mientras que las cercanas al polo blando avanzan reiterativamente. Hacia el medio se hallan las disciplinas

73 Ronald Barnett, **Improving Higher Education. Total Quality Care**, Milton Keynes, 1992, pp. 65-68, y pp. 91-97. Los conceptos subyacentes se encuentran en Basil Bernstein, **Class, Codes and Control**, Vol. 3, **Towards a theory of educational transmissions**, London, 1975.

74 Este es el argumento de J. F. Lyotard, **The Postmodern Condition. A Report on Knowledge**, Manchester, 1984, expuesto con gran claridad por Feiwei Kupferberg, "Entering the Public Dialogue. The Universities, Knowledge-Society, Postmodernity and the Enlightenment Project", en Jan Jerschina & Anna Kosiarz, (Eds.) **Universities Today and Tomorrow**, Kraków, 1990, pp. 162-4. Sobre el reconocimiento del "otro", requisito para el diálogo, ver Zygmund Bauman, **Postmodern Ethics**, Oxford, 1993, pp. 145-85.

75 A. Heller and F. Feher, **The Postmodern Political Condition**, Cambridge, Eng., 1988.

76 Alvin Gouldner, **Future of Intellectuals and the Rise of the New Class**, London, 1979.

77 Ver Thomas S. Kuhn, **The Structure of Scientific Revolutions**, Second enlarged edition, Chicago, 1970, esp. pp. 43-51.

78 Ver, Thomas Becher, **Academic Tribes and Territories. Intellectual Enquiry and the Cultures of Disciplines**, Milton Keynes, 1989, pp. 9-10.

aplicadas, (abstractas o concretas) más profesionales<sup>79</sup>.

POLO DURO	POLO BLANDO
Matemáticas	Humanidades
Física	C. Sociales
Ingenierías	Profesiones sociales
Veterinaria	(Derecho, Trabajo social...)

La vida social, institucional, interpersonal de las universidades tiene que adaptarse para que puedan coexistir las diversas comunidades con sus subculturas disciplinarias, y proseguir cada una con su “modelo interno de comunicación”. Esto se traduce en la formación de “tribus” (leanse departamentos, facultades, asociaciones científicas, etc., según el caso) que reclaman un “territorio”. El vocablo “territorio” es más que una metáfora. Una de mis experiencias más vívidas en la gestión de la rectoría de la Universidad Nacional de Colombia, (agosto de 1984-julio de 1988) fue la comprensión de los sofisticados mecanismos, reales y simbólicos, empleados por las comunidades para apropiarse, defender y expandirse en los espacios físicos del campus. Todo ello implica que no sólo es difícil moverse de una disciplina a otra en términos epistemológicos, sino también psicológicos, pues el cambio implica una resocialización en quien lo pretende. Es como cambiar de “tribu”. En realidad, el diálogo interdisciplinario es costoso<sup>80</sup>.

En su análisis de las universidades francesas Pierre Bourdieu subraya los elementos exógenos a las comunidades académicas, en particular sus formas de reproducción de las clases dominantes y del “capital cultural”. Establece dos polos: el social al que corresponden las Facultades de Derecho y Medicina, íntimamente ligadas al poder, y el polo científico de las Facultades de Ciencias Naturales. Entre las dos circulan las disciplinas más “marginales” y

“periféricas” de las humanidades, las ciencias sociales y las interdisciplinarias como la egipología o la sinología<sup>81</sup>.

Por ahora, baste señalar que el “polo científico” colombiano se ha reforzado considerablemente desde los años ochenta (los programas financiados por el BIC a través del ICFES y Colciencias) frente a las ciencias sociales y a las humanidades, aunque la producción científica colombiana es una de las más débiles de América Latina.

Una característica de las disciplinas blandas es la ambivalencia y dependencia del Estado. Pero dentro de las ciencias sociales pueden establecerse claras diferencias de subcultura. Tenemos dos de las tribus más importantes: los economistas y los sociólogos. Estudios sobre su desarrollo<sup>82</sup> muestran que las respectivas conexiones con el Estado han sido opuestas. Excepto los marxistas, los demás economistas, particularmente desde 1980, fueron más proclives a formar una “policy elite” como se definió arriba y, por tanto, las trayectorias personales dependieron de conexiones con los políticos poderosos que manejan el Estado. A la luz de los desarrollos posteriores adquiere interés la alternativa de modelos de “escuelas” de economía ofrecidos entre c. 1950 y 1984 por la Universidad de los Andes y la Universidad Nacional, respectivamente. En los últimos diez años, los linderos fueron borrándose.

Para la reproducción del “capital cultural” y de las clases dominantes, en los términos de Bourdieu, el primero resultó más apto y sus efectos continúan inercialmente hasta hoy en día. Es evidente el papel central que han jugado la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes, y el CEDE, como nodos de reclutamiento de la tecnocracia. De allí la sensibi-

79 D. A. Kolb, “Learning styles and disciplinary differences”, en A. Chickering, (Ed.) *The Modern American College*, San Francisco, Ca., 1981.

80 K. D. Knorr-Cetina, “Scientific Communities or Transepistemic Arenas of Research?”, *Social Studies of Science*, 12, pp. 101-130.

81 Cf. P. Bourdieu, *Homo Academicus*, Stanford, Ca., 1988.

82 Salomón Kalmanovitz, “Notas para una historia de las teorías económicas en Colombia”, en *Historia Social de la Ciencia en Colombia*, Tomo IX, Bogotá, 1993, esp. pp. 41-53 y Rodrigo Parra Sandoval, “La sociología en Colombia, 1959-1969”, pp. 59-92 en *Ibíd*.

lidad política, traducida en la carta que un grupo de actores del minigabinete económico envió a comienzos del presente año al rector de la Universidad en relación con la marcha de estas unidades académicas<sup>83</sup>.

Aquí deben distinguirse dos problemas, independientemente de la pertinencia y validez de la misiva: primero, la autoridad que emana de la comunicación no es académica o intelectual sino política. Se trata más bien de una expresión de la arrogancia del poder estatal en disfraz de espíritu universitario: verdadero atentado contra la ética de la libertad académica (investigar, enseñar y publicar). Precedente nefasto si pensamos en la necesidad que tienen el país, el mundo académico y el mismo Estado, de que florezcan centros de investigación independientes y competentes, fuente de una cultura crítica, esencial a la ciencia y a la democracia.

Segundo, hay un problema interno: la forma como los individuos, en este caso el Decano de la Facultad, deciden incrementar su "capital cultural" girando contra el prestigio social de las intituciones en las que ocupan posiciones de control que, por demás, afectan la vida y la trayectoria de sus pares. El valor social de los artículos académicos y de prensa que el decano escribió sistemáticamente contra las políticas económicas, y que terminaron irritando a quienes se sintieron aludidos, dependía en buena medida de su posición jerárquica<sup>84</sup>. Este es, en general, el caso de los jefes de "tribu" universitarios, bastante prominentes en las grandes universidades públicas, primero que todo en la Universidad Nacional, aunque allí están ubicados en las ciencias naturales. A fin de cuentas, en todos los campos del saber y en todos los niveles, macro y micro, la ciencia es un proceso social.

En la economía, la ciencia social más desarrollada, se trata de crear espacios a la investigación independiente y de estimular el pensa-

miento teórico. Partiendo del supuesto de que existe y existirá una oferta adecuada de economistas profesionales para el sector privado, los organismos estatales y las universidades, queda pendiente la cuestión del status de los centros de investigación. Sería necesario revalorizar la importancia estratégica de la ciencia económica para la sociedad y no sólo para el gobierno de turno.

Dos prejuicios circulan como verdades absolutas: primero que el país está "sobrediagnosticado", (pero, para poner un ejemplo, ¿qué sabemos sobre "educación y productividad?"). Aún aceptando que sabemos todo lo que debemos saber sobre la economía colombiana, un punto de vista tan estático, no es congruente con la velocidad del cambio de los fenómenos sociales. Segundo, que un mismo tema no puede de ser abordado por dos o más grupos de economistas: este es el camino más seguro para garantizar la existencia de un pensamiento oficial y para anular el pluralismo y el debate de cuestiones que por naturaleza son de dominio público, pues nos afectan a todos, como individuos y como miembros de la sociedad.

La diferencia salarial permite contratar los mejores profesores e investigadores, promoverlos socialmente y ponerlos al servicio de políticas macroeconómicas y sectoriales rutinarias o cortoplacistas por definición. Sin embargo, podemos esperar de nuestra reducida comunidad de economistas con vocación académica propuestas entroncadas en concepciones, análisis y visiones alternativas.

Los sociólogos ofrecen un ejemplo distinto. En un comienzo, la disciplina se institucionalizó en la Universidad Nacional (c. 1959-65) tratando de crear una "policy elite", un grupo de ingeniería social que habría de ilustrar al Estado en los procesos de modernización social. Pero a la despolitización auspiciada por el Frente Nacional, sus practicantes respondie-

83 Ver *El Espectador*, 13 de marzo de 1994, pp. 1b, 3b y 5b. Ver también la carta enviada por el Rector de la Universidad de los Andes a *El Espectador* y *El Tiempo*, de fecha 15 de marzo y el comunicado de los profesores e investigadores de la institución a la comunidad universitaria de fecha 17 de marzo de 1994.

84 Cf. P. Bourdieu, *Homo Academicus*, op. cit, p. 84.

ron con un discurso radical del deseo político, con una especie de metadiscurso del progreso, (es decir una sumatoria de discursos morales, científicos, estéticos) rayano en lo religioso. Como anota uno de sus analistas, los dos líderes carismáticos en el proceso de institucionalización universitaria de la sociología colombiana, generaron una “mística de trabajo. Y la palabra mística tiene aquí importancia por cuanto en dos de los fundadores este concepto tiene un origen religioso: es lo que Max Weber habría llamado la ética protestante en el caso de Fals Borda y la ética católica en el caso de Camilo Torres”<sup>85</sup>. Resultado: aumentó el faccionalismo interno, se frustró la realización del deseo, y los sociólogos se volvieron “peligrosos” a los ojos de quienes controlaban el Estado, en cuanto sus líderes carismáticos descubrieron la incongruencia entre la sociología como ciencia y el papel de la ciencia en el proceso modernizador<sup>86</sup>. Hacia 1967 se atrincheraron en tres tendencias (la investigación-acción, la sociología de la “dependencia”, y el estudio de “los clásicos”) que luchaban por el control institucional de la comunidad, las tres enfrentadas al Estado y proclives a una mayor porosidad ideológica. Este era el tránsito de la colaboración en las instituciones de reforma agraria y en las Juntas de Acción Comunal, a la militancia en el ELN en el caso de Camilo Torres y a la oposición radical combinada con la investigación-acción de Fals. Valga añadir que el faccionalismo interno y la afición auto-deprecativa, no son tendencias exclusivas de la tribu colombiana, pues han sido advertidas, por ejemplo, en la Gran Bretaña<sup>87</sup>.

Las transformaciones del mundo y de la sociedad colombiana ha hecho obsoleta la división

tripartita entre los sociólogos, como se advirtió en el Congreso Nacional de Sociología de 1980 y en la reconstitución de la Asociación Colombiana de Sociología. Es probable que hayan cicatrizado las heridas abiertas en la confrontación sociólogos-Estado. Para usar las expresiones combativas de Fals de 1967, la “contraélite” de sociólogos ha sido “coptada” por el Estado (no por el gobierno de turno), pese a que estructuralmente dicho Estado sigue siendo capitalista, poco democrático, etc.<sup>88</sup> Pero, cooptados o no, los sociólogos colombianos, con algunas excepciones, han abandonado campos estratégicos como la educación, la desviación y el crimen. Quizás en el nuevo clima de construcción institucional, esas áreas y otras florezcan.

## UNA PROPUESTA

Quisiera concluir con la propuesta de apoyar diversos grupos que, aisladamente, según parece, convergen hacia la formación de una comunidad de criminólogos. Los estudios criminológicos, como los de las ciencias de la educación, son interdisciplinarios por naturaleza<sup>89</sup>.

Aquí resalta la rigidez tribal de los departamentos de Sociología, Antropología, Psicología, Psiquiatría, Medicina Forense y de las facultades de Derecho, cuyas disciplinas concurren a la criminología. Casi siempre han matado las iniciativas interdisciplinarias, pese a que dicen alentarlas.

Documentos como los presentados a Colciencias, (por ejemplo “bases analíticas y puntos de referencia para la promoción de la investigación sociojurídica” y el “Subprograma de inves-

85 Rodrigo Parra Sandoval, *op. cit.*, p. 87.

86 *Ibídem*, p. 87.

87 T. Becher, *op. cit.*, pp. 30 y 98.

88 Sobre la trayectoria de la sociología colombiana, y el papel desempeñado por Fals, véase el balance de algunos de sus más importantes discípulos en Gonzalo Cataño et. al., *Ciencia y compromiso. En torno a la obra de Orlando Fals Borda*, Bogotá, 1987.

89 Para ilustrarlo, he aquí una lista de los temas que estudia la criminología británica de hoy: 1. Incidencia y distribución de la conducta criminal. 2. Causas y correlatos de la conducta criminal. 3. Estudios clínicos individuales. 4. Etnografías de conductas desviadas. 5. Estudios penológicos. 6. Estudios de las víctimas. 7. Seguimiento y evaluación de las instituciones de justicia penal. 8. Predicción del delito. 9. Reacciones sociales y cambios históricos de los patrones delincuenciales. *The Oxford Handbook*, *op. cit.* p. 45.

tigación sociojurídica") o los trabajos del Grupo de Investigación sobre violencia urbana y conflicto del CIDSE de la Universidad del Valle, dan buena cuenta del interés, alto nivel profesional y compromiso de importantes núcleos académicos. La experiencia de los grupos que han trabajado en el Programa de Conciliación con el apoyo de la Alcaldía de Medellín y el Ministerio de Justicia, o en los programas DESEPAZ y de Epidemiología de la Violencia de la Alcaldía de Cali, es, sin duda una de las más valiosas en este campo<sup>90</sup>. Deben existir otros grupos similares, trabajando en distintas ciudades del país. Ponerlos en contacto, crearles la infraestructura de información nacional e internacional, sería, sin duda, el primer paso en la buena dirección.

Ante el embate ideológico proveniente de las principales corrientes de las ciencias sociales, durante unos veinte años a partir de la década de 1960, el Estado colombiano concluyó que no podía entregar la educación o el aparato judicial a los egresados de centros percibidos como viveros de subversión. Los cambios en el clima

de las grandes universidades públicas desde mediados de la década pasada y las condiciones creadas a lo largo del proceso que llevó a la constitución de 1991 (que abre las posibilidades de un desarrollo autónomo del poder judicial y establece el mandato de diez años de educación obligatoria), quizás induzcan a las comunidades académicas a abrir y ampliar espacios a la "cultura del discurso crítico" y al análisis social. En esta perspectiva, la criminología y las ciencias de la educación como disciplinas específicas, podrían desempeñar un papel central.

Fortalecer la institucionalización de comunidades científicas en áreas como éstas (y otras: la demografía, los estudios urbanos y regionales, los estudios laborales y de la organización familiar, las ciencias de la información y la comunicación, los estudios ecológicos o de la administración pública) e impulsar la economía teórica, puede contribuir a afianzar la democracia y la capacidad cognitiva y crítica de los colombianos y de su Estado.

---

90 Una reseña de estos programas se encuentra en Olga Lucía Perdomo, *op. cit.*

**CUADRO ANEXO No. 1**  
**PRINCIPALES INDICES SOCIALES, 1950-93**

	1951	1964	1973	1985	1993*
Población total, miles	11548	17484	22915	30062	35886
Crecimiento anual, %	2.10	2.23	3.20	2.96	2.21
Tasas de fecundidad por mil*		6.7	4.7	3.5	3.1
Tasas de natalidad por mil		44.2	34.5	29.2	27.4
Años de esperanza de vida	48.1	57.9	61.6	67.2	68.2
Mortalidad infantil por mil		92.1	73.0	41.2	39.7
Población urbana, % **	39.5	52.0	59.5	67.2	74.0
Población 4 ciudades, % ***	12.9	20.0	25.4	26.8	30.1
Población Bogotá, %	5.4	8.3	12.5	13.8	17.6
Propietarios cabeceras, %	55.0	54.1	48.7	64.8	
Empleo sector primario, %	55.5	48.9	35.2	33.8	
Empleo sector secundario, %	15.8	17.1	22.4	21.4	
Empleo sector terciario, %	28.7	34.1	42.5	44.8	
Tasas de analfabetismo, %	38.5	26.6	17.7	12.5	12.0
Tasa de repitencia primaria, %			17.0	17.0	12.0
Matrícula secundaria, %			39.0	46.0	52.0
Viviendas/acueducto, %	28.8	38.7	62.7	69.7	
Viviendas/electricidad, %	25.8	34.5	57.6	78.2	
Viviendas/alcantarillado, %	32.4	40.7	68.1	77.0	

%

\* Las tasas de fecundidad, natalidad y mortalidad infantil (menores de cinco años), corresponden a los períodos 1960/65, 1970/75, 1980/85 y 1985/93.

\*\* Como está definida en cada uno de los censos.

\*\*\* Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla.

Fuentes: Para las estadísticas demográficas, ver Alvaro López Toro, **Ánalisis demográfico de los censos Colombianos de 1951 y 1964**, Bogotá 1965. El autor sostiene que hubo una subenumeración del 6% en el censo de 1951 y del 4% en el de 1964. De ser así, los cálculos de las tasas de crecimiento de los períodos anterior y posterior tendrían que revisarse. Para los demás años ver DANE, Censos de Población. Los estimativos de población empleada por sectores se ha tomado de **Informe final de la misión de empleo, economía colombiana**, Separata No. 10, Bogotá, agosto-septiembre 1985 y los estimativos de servicios públicos de M. Urrutia, **Colombia, 40 años de desarrollo**, Bogotá, 1990.