

ve reflejada en la concepción partidista de las comunicaciones una disyuntiva entre estrategias de *desarrollo hacia afuera* (partido conservador) y *desarrollo hacia adentro* (partido liberal) que retroalimentarían desde el área de desarrollo de la infraestructura la naturaleza de la intervención estatal. Este *feedback* influiría profundamente no sólo en la naturaleza del desarrollo agrario e industrial, sino en el conjunto del proceso de desarrollo económico.

La conclusión general en el capítulo V hace resaltar (pág. 184) que tanto liberales como conservadores se empeñan en proseguir el desarrollo económico mediante la actividad de un sector privado fuerte, al mismo tiempo que tienden a mediar a través del Estado su intervención en la economía nacional. Aclara, sin embargo, que existen diferencias entre los dos partidos en cuanto a los métodos preferidos y los acuerdos administrativos dentro del sector público.

Puesto en perspectiva este trabajo, no cabe duda de que su consistencia descriptiva es apreciable, sobre todo por permitir categorizar directrices con base en las funciones para las cuales han sido trazadas. Pero, en su conjunto, la mensurabilidad de las variaciones ideológicas sigue siendo un precario instrumento de explicación general. Al menos los siguientes interrogantes no quedan suficientemente aclarados con relación a la viabilidad del método utilizado:

1. Los partidos liberal y conservador durante el Frente Nacional, y hasta 1978, representaron, antes que *visiones* alternativas del desarrollo económico, *énfasis* diferentes en lo que esencialmente es un mismo modelo de desarrollo.

Withcomb termina reconociendo que ningún partido ha intentado realmente sobrepasar la situación nacional (en el sistema mundo) utilizando un conjunto de políticas "liberal" o "conservador".

2. La presencia sistemática de un partido en la administración o ejecución de una función desarrollista del Estado, puede proceder de un anquilosamiento burocrático, como en los casos subrayados de presencia consecutiva de ministros conservadores en los ministerios de hacienda, o

minas y energía. En este caso, la operatividad de lo "ideológico" pasaría a un segundo plano como manifestación de la función.

3. Hablar de las variantes ideológicas en la concepción del desarrollo supone un margen de maniobra que, según admite el autor, se ha estrechado lo suficiente, a causa de la dependencia, como para terminar en la situación de condicionalidad que ha formado los modelos de desarrollo indicados por el Estado colombiano. En términos más precisos, las diferencias ideológicas traducibles en principios de política tienen menos influencia que las variables situacionales (v.g., la balanza de pagos) en la determinación de la misma.

4. Si bien es un hecho reconocido que "los economistas y las autoridades políticas en los países en desarrollo se han puesto de acuerdo desde hace tiempo sobre el papel del gobierno en la provisión de infraestructura, promover la eficiencia del mercado y mantener políticas macroeconómicas estables", también lo es que "han discrepado sobre estrategias comerciales" ("World development report 1987", en Finanzas y Desarrollo, septiembre de 1987). La cuestión de una política económica *hacia el interior o hacia el exterior* en la práctica no ha tenido una respuesta teórica definitiva. El Banco Mundial, al mismo tiempo que cita 41 economías en las cuales, durante 1963-1985, la estrategia comercial hacia afuera generó mejor desempeño económico, señala que *algunas* economías cuya orientación no queda claramente definida mostraron resultados ambicionados. Por lo tanto —concluye el informe— "no hubo relación estrictamente discernible entre orientación comercial y desempeño económico e



industrial, lo cual no debe sorprender, pues *hay factores distintos de la estrategia comercial que influyen en el desempeño económico*". Casualmente este informe clasifica la orientación comercial de Colombia como "moderadamente orientada al exterior" entre 1963 y 1973, y como "moderadamente orientada al interior" entre 1973 y 1985. Este dato, recogido en fuente ajena a la investigación de Withcomb, confirma que en la realidad las variables situacionales tienen decididamente mayor influencia que las variables ideológicas (partidistas) en la definición del tipo de política económica.

JOSE ERNESTO RAMIREZ

## Estudiando imposibles

**Aprendizaje político en una sociedad bloqueada o cómo hacer sensible a la burocracia**

**Political learning in a contained society: the elite housing bureaucrats of Colombia**

John Crothers Pollock.

Ann Arbor University microfilms, 1984 (Tesis en Stanford University) 214 págs., apéndice.

La comprensión de los principales fenómenos de la cultura política colombiana ha generado un espacio de investigación en el que se destacan trabajos originales elaborados en los últimos años, y muy útiles en la medida en que el proceso político renueva diversos objetos de observación.

Esta tesis llama la atención por la síntesis interesante que establece entre varios de esos fenómenos: los perfiles de la burocracia criolla, las elites "progresistas", la socialización política de los burócratas procedentes de las elites, y el mecanismo propio de su aprendizaje de la conducta política. Conducta que se refiere a dos actitudes básicas en la orientación del *homo politicus* colombiano: la inclusividad y su opuesto; es decir, la exclusividad.

*El inclusivismo se considera como una típica actitud "moderna" en los burócratas, consis-*

tente en la disposición distributiva con relación a las consecuencias de los cambios políticos. Comparativamente es una actitud de amplitud social, que tiende a incluir a otros en la perspectiva del cambio, frente al exclusivismo que, como actitud estrecha y personal, tiende a mirar los cambios principalmente en términos de sus consecuencias individuales o nucleares [pág. 39].

La originalidad no radica sólo en la compaginación de los anteriores aspectos, para tratar en profundidad el tipo de aprendizaje, sino también en el intento de analizar las principales influencias y consecuencias en la formación de la orientación de la personalidad política de nuestros burócratas de elite.

Habría que criticar la fundamentación bibliográfica de la investigación, en el sentido de apoyarse declaradamente en la teoría funcionalista, que, como se sabe, entiende la significación que el manejo del proceso de socialización política tiene para la estabilidad, continuidad y participación política pública. Apelando al conductismo en la práctica, el problema de la socialización política se reduce a convertir en respuestas adquiridas por el hábito, en los ciudadanos, un conjunto de valores dado. Estos serán, entonces, con relación a la ideología imperante, de carácter *congruente y reforzador* (términos claves para explicar la naturaleza del aprendizaje bloqueado). Tal conducción establece la diferencia entre un ejercicio autoritario (basado en la represión) y otro democrático burgués (basado en la obediencia deliberada) del poder político en una sociedad determinada. Al ejemplificar las causas y consecuencias de las predisposiciones ciudadanas en relación con dos formas ambiguas de inclusividad (la clientelista y la ciudadana) como expresiones del valor 'igualitarismo' existente en esa cultura, se valida una teoría. Esto es, se concluye que la teoría de la 'socialización' explica mejor la 'conciencia política', que otro tipo de teorías, como serían las basadas en los conceptos de 'personalidad autoritaria', o 'conciencia de clase'. Queda al



margen de la discusión el explicar si la cultura política colombiana permite la afirmación del elemento racional en la expresión de los ciudadanos. Es decir, nada se aclara con relación a la capacidad de lograr una conciencia formal en la acción que ejecutan los ciudadanos analizados, o si en términos del actuar político existen personalidades maduras. Pollock no destaca lo suficiente cómo un supuesto de toda política de vivienda (la asimilación del valor 'propiedad privada' ligado al valor 'responsabilidad ciudadana') tiene profundas repercusiones en la estabilidad y la participación.

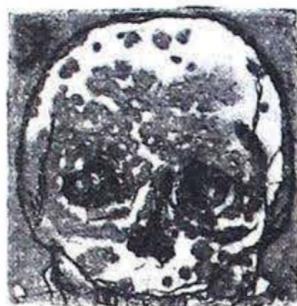
Para el estudio de los mecanismos del aprendizaje, el terreno de análisis lo constituyó el grupo de arquitectos localizado en las entidades ligadas a la administración oficial de la vivienda, y que desempeñaban, por lo tanto, funciones políticas burocráticas de alto estatus. Se realizó una completa revisión histórica sobre el proceso de burocratización de estas agencias del Estado (Banco Central Hipotecario, Instituto de Crédito Territorial, Caja de la Vivienda Popular y Departamento Nacional de Planeación). El autor destaca cómo en el contexto de centralización administrativa que implica su ubicación como punto clave de acceso al proceso político, en desmedro de la legislatura, la burocracia colombiana desde 1930 recibió presiones mayores orientadas a la redistribución de bienestar y riqueza. Estas

agencias, establecidas para recibir las nuevas "cargas", habrían cumplido una trayectoria discutiblemente exitosa con relación a las demandas. Además, los burócratas de la vivienda estarían entre los pocos actores políticos dinámicamente ligados a la distribución de recursos y servicios, a diferencia de otras burocracias sobre las que se dificulta una valuación monetaria directa de los servicios que proveen, como los de la salud, educación o transporte. Se reconoce, entonces, que uno de los éxitos básicos del sistema político tradicional ha consistido en la manipulación histórica del valor vivienda propia.

Esta manipulación se expresa en términos de una forma de *sensibilidad* especial de carácter *desviante* (igualitaria) detectable en las entidades de la vivienda urbana, que de existir permitiría promover una cultura política igualitaria. Esto se lograría mediante la explicación de los factores de aprendizaje que hacen que las orientaciones políticas de una porción de la burocracia, la reclutada en la elite socioprofesional, se tornen igualitarias y desviantes también. La localización de estos factores constituye para Pollock la contribución más importante que se propone.

La localización de estos factores supone descubrir cómo se adquieren las actitudes inclusivas, a lo largo de los ciclos de vida social y ocupacional de la burocracia de elite. Esto, metodológicamente, implica efectuar el exa-

men de la socialización política (agentes, circunstancias y efectos) y, como se procede en la exposición, establecer un modelo hipotético y someterlo a contraste con la población que sirve de muestra. Una importante distinción se establece respecto a la inclusividad, según esté asociada sólo al rol burocrático, o de manera general a la práctica política ciudadana.



El modelo propuesto atiende a dos premisas definitivas: la primera de ellas sugiere una variante de la hipótesis sobre "necesidades básicas", planteando que "solamente aquellos cuyo estatus social u ocupacional es suficientemente firme y aventajado (lo cual garantiza un estatus de clase elitista seguro) es probable que sean *benévolos* (es decir, el burócrata sensible)" (págs. 21 y 68). La segunda premisa señalada es que el aprendizaje político en Colombia *difiere* del de cualquier otra sociedad (pág. 44). El nexa que queda planteado, a partir de lo anterior, con el caso estudiado es evidente: la temprana socialización política preocupacional y las metas de la socialización ocupacional como formas del aprendizaje son intuitivas como razones para explicar el poderoso papel de los arquitectos en la formación de la política estatal de vivienda. Además, siendo la sociedad colombiana lo suficientemente estratificada y desprovista de movilidad social (estatismo), cabe esperar que la conducta política sea modelada principalmente por los factores de socialización. Ello por causa de que las orientaciones y actitudes políticas aprendidas en la familia, la escuela y el medio laboral burocrático encuentran posteriormente pocos choques o experiencias inconformantes.

Después de sopesar las posibilidades explicativas del aprendizaje político en una *sociedad bloqueada*

(cap. II), el autor postula el modelo piado para entender la adquisición de orientaciones políticas entre las elites, como la de los burócratas de la vivienda oficial en Colombia. Tras el análisis de los tres modelos de aprendizaje político (acumulativo, discontinuidad y bloqueado), se podría plantear una crítica a la conceptualización misma del aprendizaje como "adquisición (pasiva) de información", frente a lo que se reconoce del aprendizaje como práctica de comunicación, cuyo desenlace más importante es la retroalimentación (pág. 44).

*El aprendizaje político bloqueado* es propio de sociedades rígidas, con espacios sociales ocupados por sistemas de castas o fórmulas de clase, donde los roles son con frecuencia difusos (pág. 42), donde no hay (retomando a Pareto) circulación de las elites: "Uno aprende su propio rol de vida tempranamente, y el sistema social asegura [...] que virtualmente todo el aprendizaje consecuente sea *congruente* con la experiencia social temprana. La exposición temprana a un aprendizaje sistemáticamente congruente con los papeles sociopolíticos establecidos, promueve tanto un comportamiento como unas expectativas de rol, las cuales *refuerzan* el aprendizaje temprano, como una *contención* de la experiencia posterior dentro de confines predecibles". Según lo anterior, parece desarrollarse el mecanismo por el cual los burócratas aprenden a ser inclusivos o exclusivos. Pero además, forma parte del mecanismo un conjunto de *agentes, roles e instituciones* que la investigación buscó confirmar:

*La familia en tanto la naturaleza reforzante de la estructura social vuelve a esta, particularmente el estatus social familiar un factor central en la formación de las actitudes políticas adultas.*

Y de naturaleza *congruente*:

*La menor especialización de la estructura política, la presencia y localización de roles patrilineales y la ausencia de un verdadero sistema de servicio civil.*

Como los principales agentes de la socialización congruente en Colombia se señala a la escuela (el sistema educativo básico) y a la Iglesia católica.

Frente al modelo, los hallazgos más importantes logrados por Pollock (caps. III a VI) indican que:

Como se suponía (pág. 71), los burócratas colombianos no necesariamente poseen personalidades ampliamente inclusivas o exclusivas, sino que más bien exhiben actitudes diferentes hacia diferentes objetivos o resultados públicos. Es decir, las actitudes exclusivas hacia un grupo de personas (los ciudadanos como clientes que demandan el bien político 'vivienda'), no predicen inclusividad con respecto a otros grupos (los ciudadanos en sus papeles participantes en el proceso político). Característica que apoya el esquema *patrón-cliente*, persistente en el actuar político latinoamericano. Pollock lo explica en que "al ver cuestionado su rol como hacedor de decisiones, el burócrata elitista siente dejar de actuar en su rol de protector o proveedor de bienes, lo que le implicaría aceptar la noción de que ciudadanos marginales o sectores medios podrían también querer comprometerse en similares actividades benefactoras. Aceptar tal distribución, requeriría aceptar un desafío al rol de influencias benefactoral que las elites privilegiadas parecen disfrutar y desean conservar (pág. 104). La coparticipación no es parte de las llamadas 'creencias básicas' del mundo, adquiridas en la infancia para el caso colombiano".

Al analizar las implicaciones para el estudio teórico de la socialización política, entre los datos recogidos acerca de los patrones de aprendizaje de los burócratas de elite (cap. VI), el autor destaca el orden que adquieren dentro del ciclo vital, la aparición de las orientaciones actitudinales estudiadas. Así, la *actitud inclusiva clientelista* tendría una fundamentación colocada tempranamente y de manera relativamente rápida en familias numerosas. Estaría asociada con una coherencia relativa de las actitudes y se confirmaría como un aprendizaje relativamente persis-

tente. Las *actitudes inclusivas ciudadanas*, en cambio, serían adquiridas mucho más tarde y apenas gradualmente, luego de muchos años de servicio público, y a través de frecuente interacción con colegas y clientes en entidades oficiales. La explicación de la ocurrencia de distintos tipos de aprendizaje en puntos diferentes del ciclo de vida se asocia con el sistema de valores predominante. Así (pág. 141), mientras el ejercicio de benevolencia desafía pocos valores de estatus, la posibilidad de aumentar el poder de toma de decisiones de las masas sociales, puede cuestionar un rango entero de valores de estatus. Mientras el patronaje benevolente es parte automática del aprendizaje temprano de las jóvenes elites (teorías antioqueñas de la administración de negocios), la conceptualización del público en general como copartícipe en cualquier clase de esfuerzo no lo es.

Finalmente Pollock señala cómo la información reunida sobre el aprendizaje político burocrático y la formación de la *política de vivienda* indica que los burócratas analizados y sus orientaciones pueden ejercer las siguientes *funciones políticas*:

*La promoción de perspectivas tranquilizantes o cohesivas tales como 'desarrollo urbano', 'reforma urbana' y 'progreso tecnológico'...*

*La minimización de los panoramas de perspectivas conflictuales...*

*El reforzamiento de una visión de un 'mundo estable' al sugerirse que los inquietantes fenómenos sociales son cuantificables (y, por ende, manejables) y reeducables por medio de soluciones relativamente a corto plazo.*

*La colocación de un ámbito dentro del cual los elementos reformistas pueden sobrevivir...*

Para reproducir este tipo de burocracia, la última recomendación es muy iluminadora:

*Si otras elites no emulan en las posturas clientelistas inclusivas*

*de los arquitectos de la vivienda oficial, la tempestad política de los años recientes puede retornar bien pronto...*

JOSE E. RAMIREZ



## Una buena introducción al tema

**Colombia en las urnas: ¿Qué pasó en 1986?**

*Varios autores*

Carlos Valencia Editores, Bogotá, 1987, 222 págs.

Esta obra reúne una serie de ensayos y de análisis de profesores del departamento de ciencia política de la Universidad de los Andes sobre las elecciones (tanto de corporaciones como presidenciales) de 1986. Se constituye así en el primer libro publicado hasta la fecha que intenta, de manera global, arrojar luz sobre dichos eventos.

El libro no parece obedecer a una temática claramente definida con anterioridad, sino recoge trabajos que coinciden en hablar sobre las elecciones de 1986, o que pueden ayudar a entender sus resultados.

Los dos primeros artículos son ensayos de tipo interpretativo, uno por Francisco Leal y el otro por Mario Latorre. El ensayo de Leal se centra en el significado del proceso de "apertura política", emprendido por el gobierno de Belisario Betancur, y en cuatro tipos de "protagonistas principales" del mismo, a saber: los militares, las guerrillas, la "clase política" y los "gremios económicos". Se caracteriza allí la apertura democrática por dos componentes

principales: una ampliación de la libertad de opinión y un "reformismo de la mecánica política" (reformas a la carrera administrativa, financiación de los partidos, elección popular de alcaldes, etc.). Al tratar de los "protagonistas", el autor tiende a atribuir a cada tipo de protagonista una unidad de propósito y de acción que en realidad habría que demostrar previamente.

El mismo ensayo considera la apertura como un intento de solución a una crisis, en particular a "la crisis de legitimidad o, lo que es igual, de confianza, de credibilidad, de prestigio, del actual régimen político bipartidista" (pág. 21). Cabe, sin embargo, observar que el concepto "crisis" se presta a interpretaciones muy subjetivas, y que, como consecuencia, "crisis de legitimidad" del régimen político bipartidista es una frase cuyo contenido exacto resulta poco claro. Entre otras razones, porque riñe con datos que sugieren lo contrario; por ejemplo, los resultados electorales de 1986, que demuestran un apoyo masivo a los dos partidos tradicionales, los datos de encuestas nacionales que enseñan la identificación masiva de la población colombiana con dichos partidos, y el hallazgo reciente de una encuesta nacional (véase *El Tiempo*, 30 de agosto de 1987), según la cual el 64% de la población considera mejor el gobierno compartido (bipartidista).

Latorre, en su ensayo titulado "Las elecciones, ¿para qué?", considera dos temas muy diversos: por un lado, describe en forma didáctica algunas normas electorales del país, y por otro, formula algunas reflexiones incisivas sobre lo que en el fondo logran las elecciones en Colombia. Dichas reflexiones recuerdan su obra anterior *Elecciones y partidos políticos en Colombia* (Universidad de los Andes, 1974). El autor concluye con la afirmación de que "en las elecciones —y en el aspecto político quizás no son más— los ciudadanos dan libremente a una persona o a un equipo de personas la función de gobernarlos; al hacerlo así escogen una amplia orientación entre las que se les ofrecen; y lo hacen teniendo en cuenta el pasado, el presente y el futuro" (pág. 50).