

# ESCRITOS BREVES DE GUILLERMO NANNETTI CONCHA

## LEVADURA DE LAS GRANDES TRANSFORMACIONES

**LA ESAP**  
LE PROPONE AL PAÍS



---

EDGAR ERNESTO PARADA MALAVER  
CAMILO GIRALDO CAÑAS  
Editores



# LA ESAP

## LE PROPONE AL PAÍS

La colección “La ESAP le propone al país” nació con el fin de consignar en ella los resultados de debates profundos y propositivos sobre problemas nacionales y territoriales, a lo largo y ancho del país. En tales encuentros participaron estudiantes, profesores, investigadores y personalidades de la vida pública nacional, cuyas memorias se sistematizaron para que contribuyan a las clases impartidas sobre administración pública y orienten a los líderes del sector público en todo el país en las acciones que se emprendan para enfrentar encrucijadas como la del Paro Nacional del 2021.

Para las entregas venideras, la ESAP ha abierto la colección para que contenga textos de interés institucional que expandan las discusiones publicadas en su primer ciclo. De esta forma, la colección pasa a albergar textos de autores y autoras institucionales, pero también de líderes y voces que aporten a pensar, comprender y proponer soluciones a los desafíos que enfrentan los responsables de la administración pública en el país.



# Escritos breves de Guillermo Nannetti Concha

Levadura de las grandes transformaciones

**EDGAR ERNESTO PARADA MALAVER**

**CAMILO GIRALDO CAÑAS**

Editores

2023



○ ○ ○

Nannetti Concha, Guillermo

Escritos breves de Guillermo Nannetti Concha : Levadura de las grandes transformaciones / editores, Edgar Ernesto Parada Malaver y Camilo Giraldo

Cañas : Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública ESAP, 2023.

Primera edición, 2023

ISBN: 978-958-609-125-1 (IMPRESO) . -- ISBN: 978-958-609-126-8 (electrónico)

136 páginas.

1. Nannetti Concha, Guillermo—Obras

CDD-21

○ ○ ○

Escritos breves de Guillermo Nannetti Concha : Levadura de las grandes transformaciones  
Édgar Parada, Camilo Giraldo, editores

© Escuela Superior de Administración Pública

© Subdirección Nacional Académica

© Edgar Parada Malaver y Camilo Giraldo Cañas, editores

Primera edición, 2023

ISBN 978-958-609-125-1 (impreso)

ISBN 978-958-609-126-8 (digital)

#### **EDITORIAL ESAP**

Subdirección Nacional de Servicios Académicos

Grupo de Publicaciones

grupo.editorial@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/inicio/>

ÓSCAR A. CHACÓN GÓMEZ Coordinación editorial

DIEGO MESA QUINTERO Diagramación



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2023



## Contenido

Presentación 7

### **PARTE I.**

#### **NANNETTI Y LA ESAP 11**

La escuela de la administración y la patria 13

La administración pública de los países en desarrollo 19

La ciencia política en la universidad 21

La cooperación internacional a la ESAP 25

Palabras preliminares 29

### **PARTE II.**

#### **NANNETTI, OBSERVADOR DE LOS PROBLEMAS CONTEMPORÁNEOS 31**

Educación 32

¿El continente del futuro? 33

La educación en América Latina 39

Educación universal para América 45

Una cita de América. Seminario Interamericano sobre Educación Vocacional 51

Semialfabetismo 55

Ambiente 69

Colombia y el Pnuma. La universidad y el medio ambiente 71

Colombia y el Pnuma. Suelos, aguas y bosques 75

**PARTE III.**

**NANNETTI, EL JURISTA 79**

- Alcance y aplicación del Código de Ética Administrativa 81
- Los seminarios de dirigentes nacionales 89
- La pena de muerte como intimidación: fragmento de un estudio 93
- Notas editoriales. El arbitraje forzoso en la huelga 97
- La reforma en la Facultad Nacional de Derecho 101
- La renovación de los métodos 109

**PARTE IV.**

**NANNETTI EN LA PROVINCIA 115**

- El doctor Adriano Muñoz, el jurisconsulto, el político, el maestro 117
- Pueblo modelo 121
- Reconstrucción y restauración de Popayán 131





## Presentación

**EN EL MARCO DE LA PRIMERA CÁTEDRA NACIONAL ESAPISTA**, la Subdirección Nacional Académica de la Escuela Superior de Administración Pública ha propuesto e impulsado la presente publicación en homenaje a quien consideramos el exdirector más emblemático de la institución. En este volumen, donde se compilan algunos de sus textos breves, el lector, además de las inquietudes más hondas del maestro en torno a la pedagogía, las ciencias jurídicas, el medio ambiente o la administración pública, encontrará referencias, descripciones y lecturas muy sensibles sobre aquel mundo convulso de la primera mitad del siglo xx. Guillermo Nannetti Concha, indiscutiblemente un hombre público y muy consciente de su tiempo, atendía a todo lo que fue objeto de su análisis con ojo agudo y sensibilidad científica, siempre con la mirada puesta en la posibilidad del cambio social desde la educación.

En el segundo periodo académico del 2023, la Cátedra Nacional Esapista fue el escenario para el desarrollo de la propuesta denominada “Innovación pública: transformaciones para el desarrollo social, político y científico en el sector público”. Entre las actividades de la Cátedra, se ofreció una conferencia en línea, un conversatorio a propósito de la vida y obra del exdirector, en el que participaron el subdirector nacional académico, Germán Enrique Nova Caldas, y el profesor Edgar González Salas, estudioso de la historia de la ESAP y de la obra de Nannetti Concha. Los profesores, ambos administradores públicos de la Escuela, hijos de la concepción académica de Nannetti, discurrieron sobre aspectos que vienen a propósito para brindar al lector una idea de las circunstancias de la época, que son tanto el contexto como el objeto de los escritos que se presentan en esta publicación.

Guillermo Nannetti fue director de la ESAP desde 1961 hasta 1968; durante los siete años que estuvo en dicho cargo, logró imprimir en la estructura académico-administrativa de la Escuela un pensamiento sobre la administración pública que articula las ciencias políticas y las ciencias administrativas. Refiere el profesor Edgar González que Nannetti, junto a otros pensadores de la época, concebía que la administración pública, como ámbito de conocimiento y como organización, tenía un gran asidero en las ciencias políticas y sociales; no veía la administración pública solo como un aparato técnico centrado en estructuras y procedimientos racionales, sino especialmente como un “ámbito de reflexión social”, un aparato atravesado por intereses sociales y, por lo tanto, político. Muestra de ello es el nombre que recibió la unidad académica que era el núcleo de la ESAP en su momento: la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

La impronta que quiso dejar Nannetti durante su paso por la Escuela Superior de Administración Pública tuvo como contexto amplio el periodo de la posguerra, que implicó un proceso global de transformación económica y social. En particular en Colombia, la transformación estuvo acompañada de un cambio en el patrón demográfico, el desplazamiento considerable de población del campo a la ciudad, propiciado en buena medida por La Violencia, además de la industrialización y la urbanización. Este contexto, caracterizado por la alta tensión social, exigía la intervención del Estado, no solo para corregir los desequilibrios del mercado, sino para propiciar mejores condiciones sociales e impulsar el desarrollo de los países. Las circunstancias socioeconómicas hacían necesaria y exigible esa idea de Estado que describía Nannetti como “el Estado planificador, interventor, regulador del desarrollo económico y agente del progreso social, con el concurso de todos y bajo normas de libertad”. Esta idea generalizada de una nueva concepción del Estado propició la creación de la Escuela, iniciativa que era respaldada por la naciente Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), que tuvo injerencia en la institucionalidad colombiana del momento.

El profesor Edgar González rastrea la aparición de lo que hoy es la Escuela Superior de Administración Pública en ese escenario, el cual, como se dijo, tenía como trama específica la idea necesaria de la reforma a la organización del Estado, la reforma administrativa que racionalizaría la institucionalidad. Para este propósito, de acuerdo con el relato del profesor, el Gobierno colombiano, a instancias de Gabriel Betancourt Mejía y Mariano Ospina Pérez, acudiría a Lauchlin Currie. La intención quedó manifiesta en una comunicación que emitió el entonces presidente Ospina Pérez al economista colombiano canadiense, en la que requirió lo

siguiente: “deseo mencionarle nuevamente la importancia que le atribuyo a que uno de sus resultados concretos de la misión que usted presidirá sea la fundación y organización de la Facultad de Administración Pública”. Esta tenía la finalidad, también expresa, de formar administradores públicos, divulgar los conocimientos de la administración y, junto con otras instituciones, “perfeccionar la técnica administrativa”.

El informe del trabajo encomendado sobre una nueva organización administrativa fue presentado al sucesor de Ospina, Laureano Gómez, pero sería Rojas Pinilla quien, con la rúbrica del ahora ministro de Educación Gabriel Betancourt Mejía, crearía la Escuela de Administración Pública como una dependencia de la Comisión para la Reforma Administrativa. Se expidió entonces el Decreto 2356 de 1956, que tuvo estancia corta en el ordenamiento jurídico y careció de eficacia tras la abdicación del General. Luego, como parte del proceso plebiscitario del momento, se expidió la Ley 19 de 1958, un hito en la historia de la administración pública en el país, donde se contempla, además de la creación de la ESAP, la del Departamento Administrativo del Servicio Civil, el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, el Departamento Administrativo de Planeación, y la Sala de Servicio Civil del Consejo de Estado como instancia consultiva, Instituciones que aún hoy, con sus modificaciones, permanecen vigentes.

En el contexto del pacto político que fue el Frente Nacional, marcado por la necesidad de reorganizar la función pública, los sistemas burocráticos de los países europeos se ofrecían como modelo de eficiencia y estabilidad. Más allá de esto, parecía que, de alguna manera, dichos modelos podrían brindar una salida a un problema muy propio: la violencia política, la idea del cargo público como botín de guerra y el poder político como fortín. Sin atender a los resultados de este proceso político que desembocó en el Frente Nacional, es posible decir que el contexto no solo estaba dado para una reforma administrativa que brindara eficiencia, estabilidad, que encausara los ánimos políticos; este mismo contexto daba también cabida a la expectativa, o a la esperanza si se quiere, de organizar un Estado capaz de impulsar el desarrollo económico y el progreso social. Este era el pensamiento de su época, el germen de la Escuela, las aguas de las que bebió Nannetti Concha, quien concebía justamente que la administración debía aplicarse al propósito nacional de “alcanzar, en breve término, el mínimo bienestar espiritual y físico de todos los colombianos, dentro de un marco de instituciones libres”.

El referido propósito y las demás ideas que Nannetti plasmó en sus escritos comportan un profundo sentido humanista que la sociedad actual echa en falta.

Esto, y la sensación de que los textos del exdirector albergan el impulso y cierta esperanza necesaria para la transformación social, nos mueve a ofrecerlos a la comunidad esapista y al público en general.

A los escritos breves de Nannetti, su mayoría extraídos de publicaciones periódicas del momento, les dimos un orden temático que los agrupó en cuatro capítulos. En el primero de ellos se encuentran las reflexiones sobre la Escuela, sobre el concepto de administración pública y el rol preponderante de nuestra institución en la configuración del Estado. Aborda también la relación estrecha entre la ciencia política y la administración pública, lo que da cuenta, precisamente, de cuán cerca estaba de las necesidades y pensamientos de la época. En el segundo capítulo se reúnen escritos breves sobre dos temas: la educación en un sentido general, que abarca inquietudes de Nannetti sobre la educación primaria, vocacional o secundaria, sobre el analfabetismo; y de otro lado el medio ambiente, una inquietud que hoy se renueva y adquiere más importancia en la política pública del país. Como hombre de leyes, Nannetti tuvo preocupaciones filosóficas, pedagógicas y netamente jurisprudenciales, que quisimos reunir en el tercer capítulo. En el cuarto presentamos textos de estilo más diverso, cuyo eje común es la aproximación de Nannetti a ciertos asuntos de los territorios.

Desde la Subdirección Nacional Académica de la ESAP, invitamos a la lectura crítica de estos textos, a cuestionar, indagar y recabar en la historia de la Escuela, a pensar su rol, su finalidad en la estructura del Estado, y a perseguir en las ideas humanistas la clave para la transformación social.

**EDGAR ERNESTO PARADA MALAVER**

**CAMILO GIRALDO CAÑAS**

Subdirección Nacional Académica

**PARTE I.**  
**Nannetti y la ESAP**





## La escuela de la administración y la patria\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

### I

**EL SEÑOR PRESIDENTE PREGUNTÓ** —no ha mucho— cuál es el propósito nacional. La empresa colectiva implica una concepción espiritual del hombre y de la patria; de la tarea vital del colombiano y de la vocación histórica de Colombia.

El propósito existencial de un pueblo —complejo cultural, social, político, económico y hasta metafísico— no se desentraña fácilmente, ni escrutando la historia, ni analizando los conflictos, valores o intereses contemporáneos.

Pero sí hay, en ese propósito íntimo, aspectos inmediatos, etapas urgentes, que reflejan, dentro de las características de una nación, la circunstancia histórica universal.

El signo de nuestro tiempo es la aspiración ecuménica de los pueblos —del hombre común de todas las patrias— a participar en los beneficios de la civilización. Los pueblos han decidido vivir. El propio conflicto contemporáneo que es un conflicto de valores, aparece subordinado a esta coyuntura. Occidente y Oriente ensayan sus propias respuestas a la insurgencia de las multitudes.

Colombia se ha estremecido, se ha ensangrentado, al embate de este conflicto universal. También entre nosotros, la arboladura de las instituciones ha sido golpeada, sucesivamente, por rachas de reacción o de anarquía.

.....

\* Publicaciones ESAP, Bogotá, D. E., 1962

De este planteamiento, surge terso el propósito nacional primario e inmediato: alcanzar, en breve término, el mínimo bienestar espiritual y físico de todos los colombianos, dentro de un marco de instituciones libres.

Este es, señor presidente, el significado de vuestro paso por el gobierno: habéis reconstruido —con paciencia heroica— las instituciones libres y construido —con perspectiva de futuro— las estructuras y las bases para el desarrollo económico y social acelerado, respuesta única a la urgencia del tiempo, condición implacable de la supervivencia nacional.

No llegaremos a esta meta sin un considerable esfuerzo colectivo. Ese miraje de la Colombia Nueva implica una nueva concepción del Estado. El Estado planificador, interventor, regulador del desarrollo económico y agente del progreso social, con el concurso de todos y bajo normas de libertad.

Tal es el significado y el alcance de la Reforma Administrativa. Esta, como expresión de un nuevo concepto del Estado, más que un conjunto de estructuras y pautas, es una filosofía, un dinamismo, una responsabilidad, aplicados al propósito nacional.

Se precisa así, nítidamente, la tarea de la Escuela Superior de Administración Pública. La ESAP debe analizar los problemas nacionales, elaborar una doctrina y preparar los arquitectos y los ingenieros del nuevo Estado que requiere la Nueva Colombia.

La Escuela se compone actualmente de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas y de sendos Institutos de Administración General, Administración Social, Relaciones Exteriores y Planteamiento Gubernamental. Así se ha tratado de abarcar, en su extensión y sus niveles, la responsabilidad del Estado.

Corresponde a la Facultad el estudio de las ciencias políticas y administrativas. Y es mucho lo que, de estas ciencias, esperan nuestra patria y nuestro tiempo. Este tiempo nuestro que avanza bajo signos de incertidumbre. Porque, cotidianamente, palpamos el acelerado cambio social y, cuando tendemos la vista a la escena contemporánea, percibimos que, dondequiera, fermenta la levadura de grandes transformaciones.

Las ciencias de la naturaleza han respondido, con una revolución tecnológica, a la demanda de los pueblos. Corresponde a las ciencias del espíritu edificar la paz, en esta segunda mitad del siglo xx. La paz del hombre consigo mismo —la paz social—, la convivencia civil e internacional.

Dentro de este cuadro histórico, la ciencia política debe realizar las grandes síntesis de nuestro tiempo: entre una soberanía nacional declinante y una



organización internacional ineluctable; entre los fueros del individuo y la vital intervención del Estado; entre la planificación y la libertad.

En nuestra patria, la ciencia política, debe considerar la organización del Estado y la movilización del poder, como empeños colectivos para generalizar el bienestar. Empeños colectivos para vencer la ignorancia, la pobreza, la enfermedad, la violencia, la servidumbre. Empeños colectivos para promover la productividad, la salud, la educación, la vivienda, la reforma agraria, el comercio internacional, hasta llegar a una filosofía y una mística del propósito nacional. Así ha iniciado su vida nuestra Facultad, con alumnos selectos de todas las regiones de Colombia.

Pero si la ciencia política señala las metas, las ciencias administrativas deben trazarnos los caminos. La primera dirá adónde debemos ir; las segundas, por dónde. Por estas razones, la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas es el cimiento de la ESAP.

La Facultad ofrece dos años de estudios formativos, sobre el eje de la Ciencia Política y de las ciencias afluentes o auxiliares: la geografía, la historia, el derecho público, la economía, la sociología y la psicología. Esto es: el sentido profundo y necesario de las instituciones y de sus bases físicas, históricas, morales y jurídicas; la emergencia del poder colectivo, en el empeño de formar al hombre y de ofrecerle una patria.

Sigue un año de estudio de la administración pública y de las técnicas del trabajo administrativo y, a este periodo preparatorio, un año más de práctica en las grandes agencias del Estado o en la industria. Este esfuerzo culmina con la licenciatura en ciencias políticas y administrativas y abre la puerta a los niveles directivos del Servicio Civil.

La Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas es, por consiguiente, una Escuela de “generalistas” de la Administración y de hombres de gobierno.

La administración pública es tan compleja como la sociedad. No basta que el político o el administrador genial conciban e impulsen las soluciones. Muchas veces pasaron por la historia hombres iluminados que trazaron los planos de una Colombia mejor. Pero su obra quedó inconclusa, por ausencia del artesano paciente que construya y por falta de continuidad en el empeño. A este propósito responde la formación especializada en los Institutos de la Escuela, y la Carrera Administrativa que asegura la estabilidad de la función pública.

Corresponde al Instituto de Administración General la investigación y la enseñanza de las ciencias y técnicas administrativas básicas para la gerencia del Estado. La organización y los métodos, el análisis y funcionamiento de estructuras;

el presupuesto y la contabilidad oficial; la administración del personal; los servicios generales y los suministros, aspectos todos de la gerencia científica, en que la administración pública moderna ha aprovechado las enseñanzas de la ciencia y de la industria, para incrementar el rendimiento del trabajo. Este Instituto es, además, aula y laboratorio permanente para el adiestramiento y la mejora del funcionario público.

## II

El Instituto de Administración Social responde a los apremios de la política social. Estudia los conflictos y problemas inherentes al cambio social; considera las estructuras administrativas y la formación de personal capaz de hacer frente a las transformaciones, las pugnas, las crisis de una sociedad en tránsito de la economía agrícola, a la primera etapa de la industria.

Corresponde a este Instituto investigar fenómenos como la violencia, el desempleo, las consecuencias sociales del desarrollo urbano, las bases del mejoramiento rural, las relaciones obrero-patronales y otros aspectos concernientes al ajuste de los hombres y de los grupos a una sociedad en proceso de cambio. El Instituto ha iniciado tareas con dos proyectos que lo vinculan a las preocupaciones colombianas: la preparación del personal técnico para la Reforma Social Agraria y la investigación del problema social urbano.

El Instituto de Estudios Internacionales analiza los problemas de la política exterior, y prepara para el servicio diplomático y consular y la Cooperación Internacional. Es otro imperativo del tiempo: renovar el concepto tradicional de la diplomacia, en una época en que ninguna de las aspiraciones colectivas puede resolverse, aisladamente, por cada nación.

El Instituto formará diplomáticos y cónsules que lleven a sus cargos la comprensión de los problemas y la solidaridad con las zozobras y las ansias de Colombia, y que, alertas a las posibilidades de progreso, de expansión del comercio y de cooperación entre los pueblos, contribuyan al propósito nacional, más allá de las fronteras.

Realizará estudios avanzados de Derecho Internacional, para afianzar y estimular el aporte moral y científico de Colombia al triunfo final del orden jurídico, en una sociedad de pueblos cada vez más interdependientes. Simultáneamente con esta tarea, considerará los cambios y ajustes de la Administración Nacional, ante las exigencias y posibilidades de la Cooperación Internacional, rasgo predominante de la revolución de nuestro tiempo.

El Instituto de Planeamiento responde, quizás más que otro alguno, a las premuras del tiempo.

El empeño colectivo para lograr el desarrollo económico, social e industrial acelerado, requiere gerentes y ejecutores en quienes se conjuguen el fervor de patria y la capacidad técnica.

En sus tareas de investigación, el Instituto debe reflexionar sobre el propósito nacional, sobre los fines y los medios, el porqué y el cómo de la acción pública.

El desarrollo económico implica el cambio social. A tiempo que se impulsa el primero, es preciso encauzar el segundo y mitigar los traumatismos de la precipitada evolución.

Todo esto requiere personal apto para programar, decidir, organizar, dirigir, ejecutar y evaluar los planes económicos y sociales.

La ESAP está en contacto con la Cepal y con el Programa de Capacitación en materia de Desarrollo Económico de las Naciones Unidas, a fin de que el Instituto de Planeamiento responda a este instante de Colombia y contribuya a definir una política clarividente y a estructurar la Administración del Desarrollo.

Tan vasta y compleja tarea no puede realizarse sin acudir a las mejores fuentes de información y de enseñanza; la ciencia y la técnica contemporánea. La ESAP ha apelado, con fortuna, a la Cooperación Internacional. Mediante una serie de acuerdos, ya formalizados, las Naciones Unidas destinan a la Escuela cinco profesores; la Unesco, uno; la FAO, cuatro; el Gobierno de Francia, tres; la Fundación Ford, dos. Se gestiona asimismo, la ayuda del Gobierno de Italia, para la reforma agraria; de la Cepal para el Instituto de Planeamiento, y de la Fundación Carnegie para el Instituto de Estudios Internacionales.

Todo esto se realizará dentro de una perspectiva armónica de fines y de medios, con el propósito de que cada servidor del Estado, cualquiera que sea su quehacer, comprenda que participa en una empresa común.

Toda esta arquitectura conceptual de la ESAP sería cuerpo muerto si no logramos que anime un espíritu de misión.

La ESAP, además de la técnica del trabajo, debe llamar a la inteligencia y al corazón de los colombianos responsables de la Función Pública. El funcionario debe comprender que un pueblo pobre, víctima del analfabetismo, la enfermedad, el aislamiento y la violencia; que no tiene suficientes escuelas para sus hijos; que lucha ásperamente en duras condiciones de vida y de trabajo; este pueblo colombiano ha edificado la administración pública con sacrificio y esperanza.

El sacrificio del pueblo magnifica la responsabilidad del funcionario para realizar la esperanza.

El funcionario debe tener, más que otro ciudadano, sentido de patria, espíritu de servicio, ética ejemplar, anhelo de superación y, sobre todo, convicción de que, cada cual en su parcela, debe dar el máximo rendimiento al propósito nacional.

Cuéntase que San Luis de Francia inspeccionaba la construcción de una catedral, donde un enjambre de artesanos elevaba una montaña de piedra labrada que trataba de alcanzar el cielo, con sus agujas góticas, estremecida como una oración. El buen rey de “bellida estampa” preguntó a los operarios, ocupados en distintos menesteres, el sentido de sus tareas: Yo, dijo uno, tallo en piedra los trabajos de la agricultura; yo, repuso otro, esculpo los coros angélicos; yo, agregó un tercero, que batía la argamasa, yo construyo una catedral. Y continuó batiendo la argamasa, con la alegría de la creación. Mientras realizaba su oficio humilde, evocaba vastos peregrinajes que, al llamado de las torres altaneras, acudían de todos los lugares que marca la rosa de los vientos, e intensificaba su trabajo consciente de que contribuía a una obra de eternidad, cifra de una época, monumento de un pueblo: la catedral.

Nosotros aspiramos también a que cada profesor, estudiante o funcionario que pase por la ESAP, cualquiera que sea su tarea, diga con convicción: Construimos una Escuela, para ayudar a construir una patria.



## La administración pública de los países en desarrollo\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**, con el patrocinio de la Fundación Ford, ha convocado una conferencia sobre la administración pública de los países en desarrollo, para el mes de abril de 1963. Concurrirán, a esta Conferencia, dirigentes políticos y administrativos de las naciones latinoamericanas.

Pocas veces se había reunido nuestra América a reflexionar sobre un tema de mayor trascendencia. La Revolución de las Expectativas Crecientes ha estallado en una América impreparada para atender la insurgencia de los pueblos en demanda de una vida mejor.

Esta sacudida popular encuentra a las naciones latinoamericanas acosadas por la explosión demográfica y la consiguiente insuficiencia de los servicios públicos; la falta de equipos básicos, de técnica y de recursos para el desarrollo económico; avasallador crecimiento urbano; el desempleo y el subempleo de masas, cada vez más numerosas, la baja de precio de los productos de exportación y la restricción de los mercados externos. Y así, se enfrentan a cambios inevitables en las estructuras sociales y económicas, y ven tambalearse las instituciones del Estado, fluctuantes entre la reacción y la anarquía.

.....  
\* Revista *Administración y Desarrollo*, Revista de la ESAP, Julio 1963. - p. 5 -6

Este proceso doloroso de los países en desarrollo, consecuencia inexorable del tránsito de la economía agrícola a los primeros estadios de la producción industrial, plantea un reto a la administración pública.

La formulación de una política administrativa y el planteamiento del desarrollo económico y social: la previsión de factores y situaciones y la eficaz ejecución de las decisiones, requieren estructuras y procedimientos que concilien la consulta democrática con la acción enérgica y oportunas ante la urgencia de los hechos sociales. Los países en proceso de desarrollo necesitan buscar la fórmula del Estado fuerte y democrático y consolidar la planificación y la libertad.

En la Conferencia de abril se discutirán los aspectos políticos, económicos y sociales de este problema de tan urgente solución.

Se considerará la importancia de los partidos políticos y la influencia de las fuerzas políticas informales —Institución armada, Iglesia, sindicatos, intereses económicos— en la estabilidad y la marcha del Estado; el significado del ingreso nacional y su distribución; las industrias nacionales y extranjeras; el nivel y la naturaleza de la industria; así como los procesos de cambio y las estructuras sociales.

Todo esto implica una organización gubernamental para el desarrollo y una determinación de la función que corresponde al Estado en el proceso de intensificar el crecimiento de la economía y el progreso social. Como consecuencia, los países en desarrollo deben considerar las formas de elaboración, ejecución y evaluación de los planes, de acuerdo con las condiciones y características de cada pueblo.

Como necesidad imperiosa, para atender estas situaciones, se estudiará la organización del Servicio Civil y, sobre todo, la formación y el adiestramiento de funcionarios públicos, tanto en el alto nivel como en los sectores operativos y vocacionales de la administración.

Se examinarán, asimismo, el alcance de la investigación científica, en el campo de la administración pública, la política de publicaciones.

Como base de acción, tanto desde el punto de vista técnica, como en el aspecto financiero, la Conferencia estudiará las posibilidades que ofrece la asistencia técnica internacional a las naciones latinoamericanas.

Por la cuidadosa preparación de esta conferencia, en la cual actuarán expertos de la más alta capacidad científica, es de esperarse que la reunión de abril sugiera a las naciones latinoamericanas orientaciones certeras para encausar su esfuerzo en esta hora de desconcierto, de dificultades y, por lo tanto, de superación.



## La ciencia política en la universidad\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**LA CIENCIA POLÍTICA**, como intento de disciplina autómatas en la Universidad, es un hecho de nuestro tiempo.

El arte de gobernar —de organizar y utilizar el poder— fue siempre tema de reflexión para la filosofía política.

Pero el esfuerzo por definir un campo de investigación, determinar una metodología y crear un cuerpo de doctrina, acerca del estudio del poder político, es un hecho contemporáneo. Lógica consecuencia de una época de cambio, cuyas contradicciones e incertidumbres plantean un reto al pensamiento político.

El signo característico de nuestro tiempo es la decisión ecuménica de las masas de alcanzar una vida mejor —La revolución de las crecientes esperanzas—.

El conflicto ideológico de Oriente y Occidente se incubaba, justamente, en el ensayo de ofrecer una respuesta a ese grito de las multitudes.

Las ciencias de la naturaleza han afrontado esta aspiración del hombre contemporáneo con una revolución tecnológica, que pone al alcance de todos el bienestar.

A su turno, la ciencia política encara la emergencia de un nuevo concepto del Estado. Y esto señálale una misión.

.....  
\* Revista *Administración & Desarrollo*, “Nota editorial”, 1968, pp. 5-8.

Corresponde a la ciencia política realizar las grandes síntesis de nuestro tiempo: entre una soberanía nacional declinante y una organización internacional ineluctable; entre el Estado de Derecho y el Estado a agente del bienestar; entre la planificación y la libertad.

El incremento desmesurado e ineludible de las atribuciones del Estado para disciplinar el caos contemporáneo, impulsar el desarrollo y generalizar el bienestar, debe armonizarse con el fuero del hombre para pensar y trabajar y dirigir su propia vida; en una palabra, para salvaguardar la máxima conquista de la cultura de Occidente: la libertad.

La antítesis marxista entre libertades reales y formales tiene que ser resuelta por la ciencia política, dentro de formas nuevas que concilien las exigencias del hombre como ser de razón y de conciencia, y su aspiración a un mejor vivir.

Esta tarea del pensamiento político se enfrenta a un desafío mayor en los países del tercer mundo. ¿Cómo acelerar los procesos de crecimiento económico y la distribución del bienestar dentro de un marco de instituciones libres?

La aparición del partido único, más o menos disfrazado, en los Estados del tercer mundo; la adaptación de las estructuras parlamentarias y administrativas a exigencias del desarrollo; la participación de zonas más amplias de la población en la empresa del Estado; el control de los grupos de presión —acicateados por el cambio económico y social— o de la voluntad de dominio del demagogo —acaballado sobre la angustia de las muchedumbres—; el encauzamiento constructivo del desasosiego social y de la inestabilidad política, son temas de investigación y reflexión para el politólogo del tercer mundo.

Sobre estos hechos se basa el creciente interés por el estímulo de la ciencia política en la universidad.

Es apenas lógico que las escuelas de administración pública hayan dado preeminencia a los estudios de ciencia política y a las materias correlacionadas en la formación de los cuadros dirigentes de la administración.

Hoy más que nunca —y en nuestros pueblos, con mayor razón— el dirigente administrativo necesita una cultura que le permita captar la interrelación de la sociedad y del Estado, apreciar el marco histórico y social en que se desenvuelve su acción y prever las consecuencias de sus decisiones, dar a la administración un sentido humano y estimular la participación de los “administrados” en la empresa del Estado.

El “hombre trámite” no basta para la problemática contemporánea.



La ciencia política estudia la utilización del poder para el bienestar y la administración pública no es otra cosa que el instrumento para la utilización del poder.

Por esto, la ciencia política tiene un valor formativo —cultural— y un alcance profesional en el estudio de la administración pública.

La comprensión de la coyuntura económica y política que vive América es esencial no solamente para el estudio de la administración pública, sino para el universitario en general.

Cuántas actitudes irreflexivas y cuántos conflictos estériles se pudieran evitar en la universidad latinoamericana, mediante la formación sólida en ciencia política que abriera los ojos a la juventud ante la realidad del tránsito económico y del cambio social que viven los pueblos americanos y ante la tarea que, frente a estos hechos irreversibles, corresponde a la juventud.

La Escuela Superior de Administración Pública ha sido “pionera” en la instauración de los estudios de ciencia política, en el nivel universitario y de posgrado, como premisa para la formación del dirigente administrativo.

Mediante un vigoroso intercambio universitario y con cooperación de las Naciones Unidas, de la Unesco y del Gobierno de Francia, la ESAP inició la formación en ciencia política con la presencia de profesores como Maurice Duverger, George Burdeau, Lucien Mehl, Leo Haman, Henri de Laubadère, Alan Angell, Oliver Marín y de egresados de la Escuela Nacional de Administración de París, como Pierre Lavagne, Philippe Selz y Gerard Tavernier.

Durante 6 años de experiencia docente, la ESAP ha consolidado sus programas de ciencia política y los ha coordinado satisfactoriamente con el conjunto de disciplinas jurídicas, económicas, sociales y administrativas que integran el Plan de Estudios de la Licenciatura.

Por las razones precedentes, es motivo de satisfacción para la ESAP incorporar en su revista *Administración y Desarrollo* la presente compilación de artículos y ensayos de tratadistas franceses sobre, ciencia política, publicados en la *Revue de l'Enseignement Supérieur* y en la *Revue de Science Politique*.

La ciencia política francesa, que tanto impulso tomó desde la fundación de la antigua Escuela Libre de Ciencia Política y merced a la obra de los Institutos de Estudios Políticos de París y de las provincias, se expone, en esta serie de trabajos, de acuerdo con sus orientaciones e inquietudes contemporáneas.

La ESAP espera que esta publicación sea útil, no solamente a sus propios profesores y estudiantes, sino a las otras universidades colombianas y latinoamericanas.

Sea esta la ocasión de expresar la gratitud de la ESAP al Excelentísimo señor Embajador de Francia y eminente profesor universitario, Robert Valeur y al Consejero Cultural de la Embajada, el prestigioso intelectual Jean-Marie Vinciguerra, por su valiosa cooperación en este empeño, así como a los profesores Jaime Castro y Gerard Tavernier, por la esmerada revisión de los textos.

Esta expresión de reconocimiento debe hacerse extensiva a los editores de las revistas mencionadas y a los autores de los ensayos y trabajos, quienes autorizaron su traducción y publicación con un comprensivo espíritu de cooperación internacional.



## La cooperación internacional a la ESAP\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**DESEAMOS DESTACAR, EN ESTA NOTA,** la cooperación internacional de la Escuela Superior de Administración Pública.

Esta cooperación se ha recibido justamente cuando nuestra institución determinaba su estructura y sus finalidades. Se han consultado las mejores experiencias extranjeras, pero adaptándolas al marco histórico y cultural de Colombia, y a la realidad de nuestra patria y de nuestro tiempo.

\*\*\*

Dentro de las actividades de carácter internacional debemos destacar la Conferencia Latinoamericana de Administración Pública en los países en desarrollo, la cual constituyó un acontecimiento en la vida de la Escuela y, quizá, puede ser un hito en la evolución de la ciencia administrativa en la América Latina.

Concurrieron, a esta conferencia, directores de escuelas de administración pública y jefes del servicio civil de las naciones americanas, así como destacados profesores y expertos de América y Europa.

Esta conferencia había sido objeto de esmerada participación por parte de las ESAP, con la cooperación técnica y financiera de la Fundación Ford.

.....

\* Revista *Administración y Desarrollo*, Revista de la ESAP, Bogotá, D.C., Diciembre 1968. - p. 5 - 8

Se elaboraron, previamente, estudios especiales sobre temas básicos, tales como los factores políticos, económicos y sociales que afectan la administración pública en los países en desarrollo; la organización gubernamental para el desarrollo, el servicio civil, la enseñanza de la administración pública, la investigación en el campo de la ciencia política y de las ciencias administrativas y la política oficial de publicaciones. Conjuntamente con los trabajos de internacional, la ESAP organizó grupos de estudios, integrados por profesores y expertos colombianos, para la consideración de los temas aludidos. Se solicitaron, asimismo, informes especiales a los países participantes.

Finalmente, se organizó una exposición internacional de textos en el campo de la ciencia política y de las ciencias administrativas.

Todo esto implicó una movilización intelectual, para analizar las responsabilidades de la Administración Pública en países, como los nuestros, empeñados en acelerar su desarrollo para mejorar el nivel de vida de las poblaciones.

Los resultados de estos estudios se publicarán por la ESAP en una serie de volúmenes, que serán de utilidad no solamente para la enseñanza de la administración pública sino también para la orientación administrativa de los Gobiernos Latinoamericanos.

Se preparará, asimismo, una edición en inglés que será materia amplia difusión.

\*\*\*

La cooperación de las Naciones Unidas, por medio de su División Administración Pública, ha sido permanente y eficaz.

Desde los estudios iniciales para la estructuración de la ESAP y en el primer periodo de su funcionamiento, se vincularon a la institución profesionales eminentes como Mario Vieira D’Cunha, Alexandre Morgado Mattos, Luis Taborga Barrera, Jorge Israel Ruseso y Florindo Villa-Álvarez, quienes han aportado su consejo a la Dirección de la ESAP y han realizado importantes tareas publicitarias y docentes.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) ha participado en la enseñanza de la ciencia política, mediante la colaboración del profesor Aland E. Angeli, quien dejó imborrable huella en la iniciación de esta disciplina en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas.

La cooperación de las Naciones Unidas se intensificará una vez que sea aprobado el Proyecto de Asistencia Técnica, sometido al Fondo Especial, el cual consolidará y ampliará dicha cooperación, por un período de cinco años.

\*\*\*

La Fundación Ford ha prestado a la ESAP una colaboración acertada y discreta, desde la iniciación de la Escuela.

La invitación formulada al Presidente de la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Director de la ESAP, para visitar centros universitarios y servicios de adiestramiento en los Estados Unidos, permitió a estos funcionarios captar las tendencias modernas de la enseñanza de la administración pública, documentarse ampliamente y establecer fructuosos contactos para el desempeño de sus labores.

La ESAP contó, además, con la colaboración de los expertos, señores Martin Kriesberg y Roy W. Crawley, quienes contribuyeron a estructurar los planes de estudio y a desarrollar los programas de la Facultad y de los Institutos de Especialización.

La cooperación de la Fundación Ford en los estudios previos, la financiación y la organización del Centro de Investigaciones de la ESAP ha sido decisiva y oportuna y ha contribuido a que esta dependencia de la ESAP se prepare a cumplir sus funciones con la amplitud y eficacia que requiere un Estado en proceso de transformación, como es el Estado colombiano. Otro tanto puede afirmarse de la ayuda de la Fundación Ford para el desarrollo del Instituto de Planeamiento Gubernamental de la ESAP.

\*\*\*

El Gobierno de Francia ha prestado a la ESAP permanente apoyo. Los profesores visitantes Maurice Duverger, Georges Burdeau y Leo Hamon han contribuido a estimular la investigación y la enseñanza de la ciencia política en la ESAP y en nuestros medios universitarios. Otros distinguidos profesores franceses dictaron cursos informativos sobre la seguridad social. La Biblioteca se ha enriquecido constantemente con el aporte de textos y tratados franceses, especialmente en el campo de la economía, el planeamiento, la administración pública y la ciencia política.

\*\*\*

La ESAP ha recibido esta cooperación internacional, expresión de diferentes tendencias y experiencias, en el campo de la administración pública, y las ha asimilado, dentro de una vigorosa doctrina basada en las tradiciones y realidades colombianas. Los profesores extranjeros han formado parte de los consejos académicos, de la ESAP y de sus comités técnicos y docentes, como partes integrantes de la institución.

En esta forma se ha constituido un equipo homogéneo de profesores y hombres de ciencia, dedicados a crear una Escuela, típicamente colombiana, dotada de los elementos necesarios para investigar las realidades del medio social y para difundir la enseñanza de la administración pública y de la ciencia política.



## Palabras preliminares\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**ESTA REVISTA DE LA ESAP** aspira a ser un foro para dilucidar un tema de suma actualidad para Colombia: la estructura y la función del Estado en una sociedad en proceso de cambio.

Como todas las naciones americanas, Colombia se enfrenta a una crisis de crecimiento, agravada por la circunstancia histórica universal.

La Ciencia Política ha estudiado las características generales, los conflictos y los traumatismos que implica el tránsito de una economía predominantemente agrícola y extractiva a los primeros estadios de la vida industrial.

La migración de las gentes del campo a los centros urbanos, con su penosa etapa de asimilación cultural y económica y su resaca de miseria, desempleo y criminalidad; el crecimiento desconcertante de las ciudades y el déficit de los servicios públicos; la transformación de la vida rural; la “explosión demográfica”, en arrolladora competencia con la economía, la educación, la sanidad y la vivienda, todo esto sacude, en sus cimientos, las estructuras sociales y las instituciones públicas e impone una nueva concepción del Estado.

A esto se agrega que el anhelo, quizás dijéramos mejor la decisión de las “masas”, de conquistar una vida digna —rasgo predominante de nuestro tiempo— ha llegado también a Colombia, y que todo este conjunto de problemas, con su secuela de inestabilidad política y desasosiego social, se mueve dentro del marco de hierro de la guerra fría.

.....

\* Revista *Administración & Desarrollo*, mayo de 1962, p. 8.

La única salida de esta encrucijada es el desarrollo económico y social acelerado, para conquistar mejores niveles de vida dentro de un sistema de instituciones libres.

Todo esto implica una concepción innovadora del Estado: el Estado planificador, regulador del desarrollo económico y agente del progreso social.

Este es el significado de la Reforma Administrativa, dentro de la cual corresponde a la ESAP una misión de investigación y estudio, enseñanza y difusión de la ciencia política y de las ciencias y técnicas administrativas.

Esta etapa de la evolución del país ofrece un reto a la inteligencia colombiana. Se requiere previsión, planeamiento, capacidad de gerencia y de ejecución para la administración del desarrollo.

Frente a esta situación y este esfuerzo nacional, la ESAP debe ser un centro de investigación y estudio de los problemas colombianos y debe encarar, de inmediato, la formación y el adiestramiento de funcionarios, en todos los niveles de la administración.

La Escuela se compone, actualmente, de una Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, y de sendos Institutos de Administración General, Administración Social, Relaciones Exteriores y Planeamiento Gubernamental.

A la dirección y la docencia de la Facultad y de los institutos, han sido llamados eminentes profesores colombianos, asesorados por un grupo de especialistas extranjeros venidos al país bajo los auspicios de las Naciones Unidas, la Unesco, la FAO y el Gobierno de Francia y la Fundación Ford, de los Estados Unidos.

Las tareas de estos profesionales implican una agitación de ideas, un examen de los problemas actuales, una fuente de información del más alto significado para Colombia. Ofrecer a esa actividad intelectual caminos de divulgación y de crítica, es el propósito de esta revista.

Los problemas del desarrollo deben ser discutidos y analizados a la luz del pensamiento moderno, que ha planteado una nueva estrategia ante el fenómeno de las sociedades en precipitada evolución.

Se trata de temas nuevos para nuestra Universidad. Es preciso contribuir a la formación de una literatura en lengua española sobre la ciencia política y sobre las ciencias administrativas, que realizan ponderosos esfuerzos para consolidar los cimientos de la sociedad contemporánea.

Esta revista trata de dar su aporte a tan importante tarea, abriendo ventanas sobre el mundo exterior y contribuyendo al estudio de nuestros problemas y a la divulgación de los propósitos y las tareas del Estado, con un sentido colombiano.



**PARTE II.**  
Nannetti, observador de los  
problemas contemporáneos

## **EDUCACIÓN**



## ¿El continente del futuro?\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**LA SITUACIÓN DE LA ESCUELA PRIMARIA** en la América Latina plantea el interrogante más sombrío sobre el porvenir de los pueblos americanos. Diecinueve millones de niños en edad escolar no tienen escuelas, es decir, avanza hacia el porvenir una inmensa masa de incapaces para el trabajo y para la construcción de esa América grande con que todos soñamos. Las propias deficiencias de la escuela primaria existente y la presión económica ocasionan una deserción escolar que reviste caracteres trágicos en la América Latina. Puede afirmarse que los latinoamericanos que tienen el privilegio de la educación primaria, un promedio de 2 a 3 años de enseñanza.

La corriente de la juventud americana que marcha hacia la culminación de la escuela primaria y hacia la enseñanza media y superior es un hilillo imperceptible junto a la amazónica avalancha que se lanza hacia el analfabetismo. El impacto de esta situación de la educación primaria sobre la vida americana se revela por la existencia de 70 millones de analfabetos, lastre abrumador para el progreso del Continente. Pero hay más aún: sábese que la gran mayoría de los adultos de escasa educación desciende progresivamente de su nivel cultural con el paso del tiempo. Por esto, un inmenso porcentaje de americanos que apenas recibieron el somero bautismo cultural de dos a tres años de escuela primaria regresa paulatinamente hacia el analfabetismo integral.

.....  
\* Revista *Américas* (Washington), vol. 2, n.º 7, julio de 1950, p. 17.

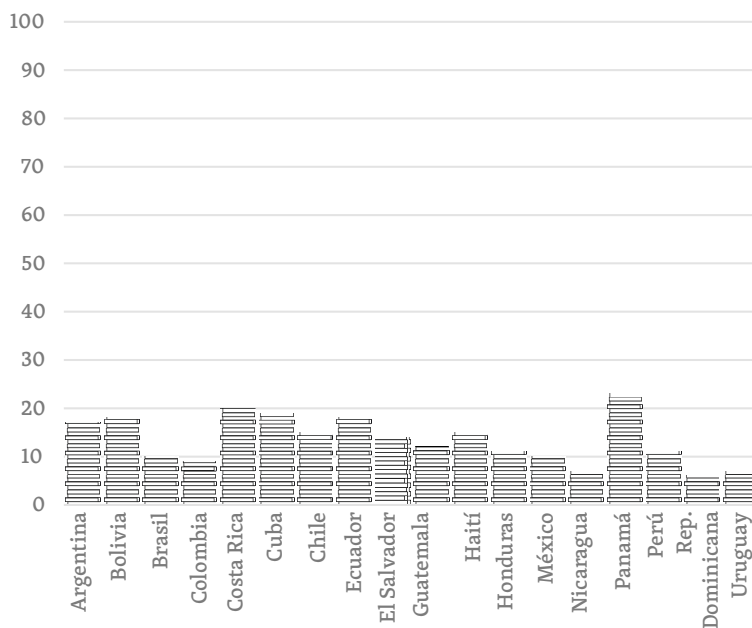
Cuenta Sarmiento, maestro de América, que sus investigaciones efectuadas entre gerentes y administradores de fábricas y negocios en los Estados Unidos revelaron, en su época, como la carrera y los ascensos de los trabajadores guardaban una proporción inexorablemente exacta con el grado de educación recibido en la escuela. Todos los gerentes consultados manifestaron que los rudimentos de la educación primaria eran esenciales para adquirir destreza y habilidad en el trabajo. Los obreros que no habían disfrutado del beneficio de la educación primaria jamás ascendieron, su trabajo era improductivo y solamente podían emplearse en operaciones fabriles que requerían un grado mínimo de capacidad mental o manual. Los jefes de taller y empleados superiores habían hecho su carrera desde simples operarios, sin una ventaja sobre los que quedaron atrás que la que resultaba de una mejor educación primaria. La afirmación de Sarmiento está vigente, hoy más que nunca, ante la complejidad del mundo moderno. ¿Cómo puede pensarse en industrializar el continente Americano y en dar un impulso moderno a su economía, con la presencia de millones de analfabetos? Es preciso considerar que en algunos países latinoamericanos el porcentaje de analfabetismo llega hasta el 70 y el 80 por ciento.

Si afirmamos que la educación primaria es esencial para abrir un camino en los dominios del trabajo, ¿qué podremos decir de su importancia decisiva para abrir un camino en la vida? La constitución de una familia, la guía y formación de los hijos, el respeto social de defensa de la salud, la participación en la vida cívica, toda la gama múltiple de las relaciones humanas exige las condiciones intelectuales y morales que solamente la escuela primaria puede ofrecer.

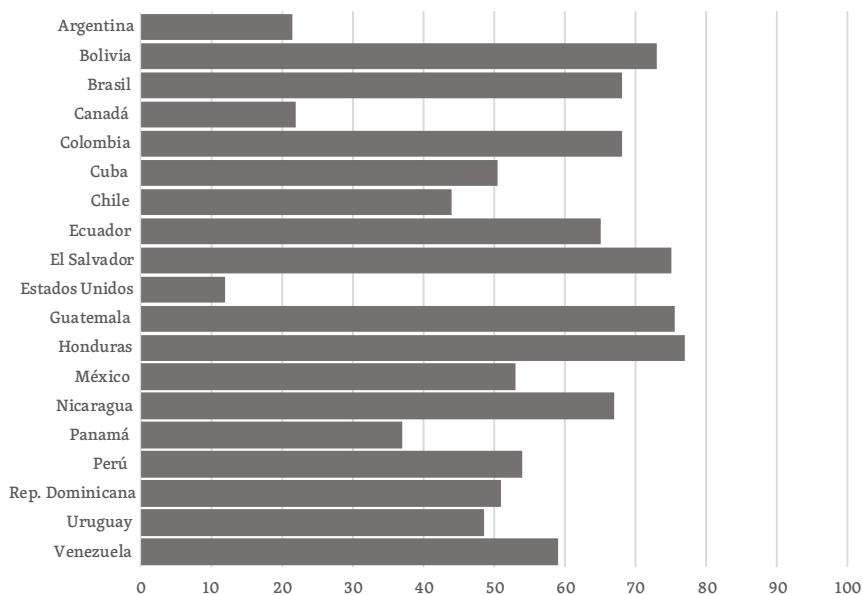
La educación primaria, además de franquear las llaves de la cultura, despierta el espíritu de iniciativa, disciplina el criterio, incrementa la capacidad de comprensión, de análisis y de juicio, forma hábitos de dignidad y de voluntad, y abre nuevas aspiraciones al espíritu.

El interrogante planteado por la situación de la escuela primaria latinoamericana se aplica a todos los aspectos la vida de América: desde la cívica y la moral, hasta la economía o la salud. Superfluo sería destacar lo que significa para las naciones americanas ese inmenso despilfarro de energías, inteligencias y voluntades que habrían dado lo mejor de sí en la empresa de construir a América, si se les hubiera ofrecido la oportunidad de recibir una modesta iniciación cultural.

¿El continente del futuro?



Porcentaje del presupuesto nacional para la educación en el continente



Porcentaje de los niños en edad escolar que no van a la escuela

Así se plantea otro interrogante esencial a los pueblos latinoamericanos: ¿Es América una democracia cuando solamente una minoría privilegiada tiene acceso a la igualdad de oportunidades ante la educación?

Estos problemas básicos para la vida de América ya no pueden considerarse hechos aislados dentro de las lindes nacionales, si no que deben ser afrontados como problemas continentales. por medio de esfuerzos y soluciones continentales. Se presenta así un vasto campo de acción para la cooperación interamericana. La Unesco y la Organización de los Estados Americanos someterán estos temas trascendentales para la vida de América a un seminario de educadores que se reunirá en Montevideo en el presente año, bajo el patrocinio de las dos Organizaciones y del Gobierno del Uruguay. Los educadores americanos harán allí una revisión exhaustiva de los problemas que encara la educación primaria en América. Sobre una base realista de técnica y experiencia, propondrán soluciones que permitan movilizar las grandes fuerzas morales y económicas de los pueblos y coordinar la acción interamericana e internacional en un común esfuerzo que asegure a todos los americanos el acceso a la educación fundamental.

Los trabajos del Seminario de Montevideo se someterán al Consejo Interamericano Cultural, organismo que tendrá las características propias de este continente joven, dispuesto a romper las rutinas y a buscar formas nuevas y efectivas para la cooperación de sus gobiernos y de sus pueblos. Es de esperarse que el Consejo Interamericano Cultural se integre en forma permanente por los Ministros de Educación y por delegados de las Comisiones de Educación de los Parlamentos de América, a fin de que sus decisiones cuenten con un apoyo nacional eficiente.

Para ofrecer una escuela primaria básica de tres años a la inmensa masa de analfabetos potenciales proscritos actualmente de la escuela primaria, América necesita movilizar 500 000 maestros. Cálculos prudentes respecto de salarios, locales, útiles y material docente indican que se requiere una inversión anual de 420 millones de dólares. Esta suma parece inconmensurable si se toma en cuenta que se trata de afrontar solamente una parte del problema educativo. Pero si se considera el cúmulo de esfuerzo y recursos que pueden congregarse para establecer la escuela primaria, se verá que no se trata de una meta inalcanzable para un esfuerzo continental. La escuela primaria tiene que ser el resultado de los esfuerzos de los Estados, la iglesia, los municipios, los propietarios rurales y las empresas industriales, los sindicatos y las poblaciones en general. Las conclusiones del Seminario de Montevideo y del Congreso Latinoamericano Cultural se

divulgarán en América con el concurso de grandes intelectuales que visitarán a los Estados americanos para cooperar con las élites nacionales en la movilización de la conciencia de los pueblos y las fuerzas latentes que pueden incorporarse a esta campaña redentora.

Se ha llamado a América del continente del porvenir. Debemos, pues, meditar sobre el porvenir de América. ¿Realizará esta América del futuro su misión histórica? ¿Será el mundo nuevo, libre, venturoso, acogedor, que soñaron los libertadores y los fundadores? No podemos pensar en el futuro de América sin tener la vista hacia las escuelas donde se forman los americanos del mañana. Y en tanto que millones de niños americanos encuentren cerrada la puerta de la escuela, no podremos hablar de América como *continente del porvenir* y menos aún como *continente de la esperanza*.







## La educación en América Latina \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**LA SITUACIÓN DE LA ESCUELA PRIMARIA** en la América Latina plantea el interrogante más sombrío sobre el porvenir de los pueblos americanos.

Diecinueve millones de niños en edad escolar no tienen escuelas. Es decir, avanza hacia el porvenir una inmensa masa de incapaces para el trabajo y para la construcción de esa América grande con que todos soñamos.

Las propias deficiencias de la escuela primaria existente y la presión económica, ocasionan una deserción escolar que reviste caracteres trágicos en la América Latina.

Puede afirmarse que los latinoamericanos que tienen el privilegio de la educación primaria reciben un promedio de dos a tres años de enseñanza.

La corriente de la juventud americana que marcha hacia la culminación de la escuela primaria y hacia la enseñanza media y superior es un hilillo imperceptible junto a la amazónica avalancha que se lanza hacia el analfabetismo.

### **Analfabetismo y semianalfabetismo**

El impacto de esta situación de la educación primaria sobre la vida americana se revela por la existencia de 70 millones de analfabetos, lastre abrumador para el progreso del continente. Datos estadísticos indican que el analfabetismo fluctúa entre 16 % y un 75 %.

.....

\* *Anales de la Universidad de Antioquia* (Medellín), n.º 103, junio-agosto de 1951, pp. 443-449.

Es preciso anotar que en todos los países el porcentaje de los niños sin escuela es superior al de los analfabetos adultos, lo cual indica que el analfabetismo crece en América Latina.

Al propio tiempo, si se considera que el promedio de lo latinoamericanos que asisten a la escuela primaria recibe la educación correspondiente a dos o tres años de escolaridad, debe concluirse que las grandes mayorías latinoamericanas no están capacitadas para comprender un material de lectura común y corriente. Es verdad que en América no se han hecho investigaciones a fondo, salvo escasas excepciones, sobre niveles culturales y grados de comprensión en las capas populares. Sin embargo, podemos afirmar que cerca de 50 millones de latinoamericanos no han recibido, repetimos, otra preparación que la ofrecida por una escuela primaria de dos a tres años. El adulto de tan mínima instrucción no está capacitado para leer y comprender el material de lectura que se le suministra actualmente. Una revista de carácter popular, como el *Reader's Digest*, por ejemplo, está destinada para un nivel de comprensión de ocho grados de escolaridad. Es sabido que la mayoría de los adultos de escasa educación desciende progresivamente de su nivel cultural con el paso del tiempo.

Sin material de lectura adecuado e interesante, las gentes que recibieron el somero bautismo cultural de la escuela primaria, no adquieren el hábito de leer y paulatinamente van deslizándose hacia el analfabetismo.

Por esto existen en América, en proporciones abrumadoras, los llamados *analfabetos por desuso*, personas que iniciaron el aprendizaje de la lectura en la escuela primaria y olvidaron lo aprendido por falta de utilización de la lectura.

Deseo limitar estas consideraciones al tema de la educación fundamental y no quiero referirme a los problemas que contemplan muchos países respecto de la educación vocacional, técnica, normalista, secundaria y universitaria, porque estimo que la Unesco debe afrontar, ante todo, el problema de ofrecer a los hombres una educación fundamental, es decir, una mínima igualdad de oportunidades ante la cultura.

### **La cooperación internacional**

Si las estadísticas nos presentan los problemas americanos en toda su abrumadora magnitud, debemos contemplar con optimismo las nuevas formas de cooperación cultural interamericana e internacional que permitirán aunar esfuerzos, capitalizar experiencias y estimular capacidades latentes de los pueblos para su propia redención.

Los problemas básicos que hemos planteado, ya no pueden considerarse hechos aislados dentro de las lindes nacionales, sino que deben ser afrontados como problemas continentales, por medio de esfuerzos y soluciones continentales. Se presenta, así, un vasto campo de acción para la cooperación interamericana e internacional.

### **El programa para América**

He dicho que en América existen 19 millones de niños en edad escolar que carecen de escuelas.

Al propio tiempo, en la mayoría de los países, los maestros están sobrecargados con clases demasiado numerosas.

Para atender a esa inmensa masa de analfabetos potenciales, la América necesita movilizar 500 000 maestros.

Cálculos prudentes basados sobre costos en promedio de salarios, edificios y material escolar demuestran que para ofrecer una modesta pero eficaz educación primaria de tres años a la actual generación escolar en 20 países americanos, se requeriría una inversión anual adicional de 420 millones de dólares. Esta cifra parece inalcanzable, sobre todo si se considera que se requiere para afrontar solamente un aspecto del problema educativo: la escuela primaria.

Sin embargo, si se tiene en cuenta el conjunto de fuerzas latentes y de recursos que deben mobilizarse para el establecimiento de la escuela primaria, comprenderemos que el guarismo anterior no es una meta imposible para un esfuerzo continental.

Dentro de las circunstancias actuales, los presupuestos nacionales de los Estados Americanos no son suficientes para afrontar en su totalidad la educación primaria universal, gratuita y obligatoria.

La escuela primaria universal debe ser resultado de los esfuerzos conjuntos del Estado y los gobiernos regionales y municipales, la iglesia, la industria y los negocios, los propietarios rurales, los sindicatos patronales y trabajadores, las organizaciones cívicas y la cooperación de los pueblos.

La mayoría de nuestros países han tratado de organizar una educación primaria general de 4 a 6 años, pero no la ofrece sino a una porción mínima de la población escolar.

Esa educación primaria completa es esencial, como camino hacia una educación media y superior. Sin embargo, el Seminario de Río de Janeiro reconoció que las capacidades económicas y culturales de la mayoría de los Estados americanos

no les permiten ofrecer más de 3 años de escuela primaria a toda su población en edad escolar.

Lo importante es tratar de ofrecer en esos tres años una positiva educación fundamental.

Si la actual generación americana puede pagar una escuela primaria de 3 años para toda la población escolar, la próxima generación estará en condiciones de sostener una escuela primaria común de 6 años.

El análisis de esta proposición nos conduce a considerar las formas de acción efectiva de la Unesco en los dominios de la educación fundamental: estudiar las bases para una educación primaria fundamental que en tres años o grados pueda ofrecer la iniciación cultural indispensable al hombre contemporáneo.

Esta escuela primaria fundamental de 3 años o grados, libre de formalismos, rutinas y superfluidades, ofrecerá con la lectura, la escritura y los rudimentos de matemáticas, los hábitos y conocimientos indispensables para un ajuste constructivo al ambiente sociogeográfico.

Entre los muchos comités de expertos que la Unesco congrega, ninguno tendría la importancia mundial del que se convocara para estudiar científicamente las bases de la escuela primaria fundamental, piso cultural común para la humanidad contemporánea, cumplimiento efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades ante la cultura.

Estudiadas a fondo estas bases, la Unesco deberá estimular la formación de maestros normalistas, esto es, maestros de maestros.

Ningún esfuerzo innovador en los dominios de la educación pública tendrá valor si no surge de las escuelas normales. La Unesco debería adoptar un plan para preparar en el menor tiempo posible maestros capaces de realizar la nueva escuela primaria fundamental.

De conformidad con tal plan, y mediante acuerdos con los gobiernos y con universidades y escuelas normales de reconocido prestigio, la Unesco debería estimular el establecimiento de normales o cursos de educación primaria fundamental para formar maestros de maestros, capaces de esparcir por todo el mundo este nuevo evangelio.

En la divulgación de su filosofía de dignidad, la Unesco debe proceder como las grandes comunidades religiosas que diseminaron la idea cristiana dentro del caos intelectual subsiguiente a la ruina del mundo antiguo. Los maestros misioneros de educación primaria fundamental, formados en núcleos de avanzada cultura, serían los auténticos emisarios de los ideales de comprensión humana, libertad y paz.

Dentro de este concepto de la escuela primaria fundamental, debemos movilizar la producción de materiales de lectura y audiovisuales, y la obra de nuestros seminarios y misiones educativas. Esta tesis de la escuela primaria fundamental de tres años o grados debe aplicarse, con las adaptaciones necesarias, en las campañas de alfabetización de adultos.

En la América Latina existen actualmente 70 millones de analfabetos. Teniendo en cuenta el costo promedio de las campañas nacionales, un esfuerzo para alfabetizar a los adultos menores de 40 años en un periodo de tres años, requeriría una inversión anual de 80 millones de dólares aproximadamente.

La cooperación de la Unesco en este campo será eficaz mediante la campaña de Educación Fundamental que se prepara con la participación de la Organización de los Estados Americanos, y que ayudará a los países en sus campañas mediante la preparación de maestros y de materiales de lectura.

Sin embargo, el objetivo final no se logrará, si no se movilizan todas las fuerzas morales y económicas de las 20 repúblicas Americanas: al lado del esfuerzo oficial es preciso contar con la obra de la iglesia, los servicios de salud, agricultura y trabajo y con la cooperación privada.

Este tema nos lleva a una lógica conclusión: la cooperación internacional en los dominios de la educación, la ciencia y la cultura, requiere la formación de conductores y animadores nacionales que puedan desarrollar y estimular los programas de la Unesco en sus propias patrias.

Los americanos tenemos una oportunidad singular, mediante la reunión del Consejo Interamericano Cultural, cuerpo deliberante sobre los grandes problemas de la cultura en América.

Si deseamos que este nuevo organismo sea efectivo, tenemos que convertirlo en una célula para la formación de conductores y propulsores nacionales de la gran empresa cultural de la Unesco y la Organización de los Estados Americanos.

Se ha propuesto por esta razón, que el Consejo Interamericano Cultural se integre permanentemente por los Ministros de Educación de los Estados Americanos o sus representantes y por delegados de las comisiones de Educación de los Parlamentos de América, asesorados por los expertos que sean indispensables para el éxito de su trabajo.

Los ideales y los programas prácticos de cooperación cultural, científica y educativa deben hacerse conocer de las élites y de los pueblos a fin de estimular a las naciones a resolver sus problemas con sus propios recursos y por sus propios esfuerzos.

Para esto necesitamos el concurso de los intelectuales: no solamente por la obra de investigación y de divulgación. No solamente por su participación a través del libro, la conferencia o la prensa hablada y escrita, sino por su presencia viva y actuante en contacto con los pueblos. Creo que una vez que la Unesco adopte ciertos planes concretos debe confiar su divulgación a grandes intelectuales que visiten a las naciones, que movilicen a las élites y que expongan a los pueblos, en ágoras abiertas, las finalidades perseguidas por la Unesco.

Creo que los Estados americanos tienen mucho que esperar de la Unesco. La Unesco espera también mucho de la inspiración y entusiasmo de los Estados americanos. Nuestras naciones ofrecen el cuadro típico de poblaciones pacíficas y ansiosas de progreso, dotadas de grandes recursos naturales e incapacitadas, en vastas zonas, para utilizarlos, frecuentemente por falta de capitales y casi siempre por falta de técnica.

Se ha llamado a América *Continente del Porvenir*. Debemos meditar sobre el porvenir de América. Y no podremos pensar en él sin tender la vista a las escuelas donde se forman los americanos del mañana.

Mientras existan 70 millones de analfabetos, no podremos hablar, en muchas regiones de América, ni de democracia, ni de industrialización y progreso económico, ni de salud, ni de aspiraciones culturales.

Mientras existan 19 millones de niños sin escuelas, no podremos llamar a América el Continente del Porvenir.



## Educación universal para América\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**TRECE MILLONES DE NIÑOS** latinoamericano en las escuelas frente a diecinueve millones que carecen de ellas. Hay trescientos sesenta mil maestros y otro ciento diez mil se preparan en un millar de escuelas normales, pero América necesita quinientos mil más.

El Seminario de Montevideo, convocado el año pasado por la OEA, la Unesco y el Gobierno del Uruguay, consideró esta realidad americana. El Instituto Interamericano de Estadística presentó un balance exacto sobre la forma como se aprovecha, o se malgasta, el capital humano de 21 naciones. Es verdad que la América Latina realiza un intenso esfuerzo por la educación primaria; 13 millones de niños concurren a las escuelas, atendidos por 360 000 maestros; 110 000 futuros maestros se preparan en 1000 escuelas normales. Pero la América Latina necesita medio millón de maestros adicionales, para atender a 19 millones de niños que no tienen escuela. ¿Qué hizo el Seminario de Montevideo ante tal problema? Concurrieron al Seminario 85 educadores provenientes de todas las naciones americanas y de Gran Bretaña, Francia, Italia, Suiza y Siria, asesorados por técnicos de la OEA, la Unesco, la Oficina Internacional de Educación, en Ginebra, (OIE) y la Oficina Sanitaria Panamericana.

---

\* *Revista Américas* (Washington), vol. 3, n.º 5, mayo de 1951, p. 35.

Lo expertos iniciaron labores con una excelente biblioteca de trabajo, completa documentación, demostraciones de materiales docentes y equipos audiovisuales y una exposición Internacional de textos que contó con 5200 libros de 37 naciones.

Las actividades se desarrollaron metódicamente. Cada uno de los participantes tuvo una tarea específica y la investigación se adelantó coherentemente con el trabajo por equipos.

El día de la inauguración quedaron constituidos cinco equipos de trabajo que con lideraron, respectivamente, la organización de sistemas y servicios; los planes, métodos y programas; la enseñanza universal, gratuita y obligatoria; la formación de maestros y los textos y material escolar.

¿Cuáles fueron los resultados obtenidos, durante cinco semanas, por estos especialistas venidos de América, Europa y Asia? Ante todo, la presentación de la realidad cuantitativa y cualitativa de la escuela americana. A los responsables del futuro de América se ha presentado, nítidamente el debe y el haber de la escuela primaria y, con ellos, la imagen cierta de la futura América.

La documentación allegada sobre la escuela primaria proviene de los gobiernos, de centenares de escuelas normales; de universidades, bibliotecas y organismos internacionales.

Ha sido un estimulante espectáculo contemplar el hondo sentido de cooperación que implica el hecho de que profesores de las Universidades de Cornell y Columbia, Río de Janeiro y Bogotá, de San Marcos y Puerto Rico; expertos de la OEA, la Unesco y la OIE; directores de institutos pedagógicos y escuelas normales y administradores de la educación contribuyeran a expresar el concepto de la ciencia sobre lo que puede ser el camino de un continente.

Esa información, proveniente de diferentes naciones, recibió la interpretación viva de la experiencia. Sobre ella se basaron los educadores americanos para presentar sus aspiraciones, que son las de 21 pueblos.

Pero volvamos al niño americano. ¿Qué pudieron hacer por él los 85 educadores de 25 naciones? ¿Qué esperanza pudieron ofrecer a los 19 millones de niños que no tienen escuelas?

El Seminario de Montevideo presentó una solución: La escuela primaria fundamental.

¿Cómo lograr una educación universal en América?

Mediante la diseminación de una escuela modesta, pero común. Que sea mínima pero que sea para todos. Que sea el crisma esencial a todos los hijos de este



Continente para recibir la dignidad de americanos. Que sea el cimiento mismo de los Derechos Humanos en América.

El seminario estudió las bases de esta escuela fundamental. Analizó, para ello, las experiencias latinoamericanas: la heroica lucha mexicana, con sus escuelas rurales y misiones culturales; los núcleos escolares que el Instituto de Asuntos Interamericanos ha desarrollado, con los gobiernos de Bolivia, Guatemala y el Perú; los esfuerzos para un financiamiento metódico y progresivo de la educación en el Brasil y Colombia: las normales rurales en Chile y Venezuela; lo avances de las escuelas argentinas y uruguayas — en suma, todas las experiencias constructivas de América— presentadas y estudiadas por quienes realizan y a ellas han consagrado sus vidas.

El Seminario elaboró un instrumento de trabajo —una escuela primaria fundamental— y un plan de campaña para la educación universal en América. La escuela primaria fundamental fue estructurada, en cuanto a sus metas, actividades y conocimientos, esmerada y amorosamente, por los maestros americanos. No hay un renglón del programa de la escuela primaria fundamental que no contenga, quintaesenciada, la aspiración de progreso de un americano o la esperanza de un maestro.

Al lado de este instrumento de trabajo, el plan de Montevideo comprende un conjunto de iniciativas que constituyen una considerable contribución a la campaña por la educación universal.

Los trabajos preparación para el seminario y las monografías elaboradas por él implican una revisión exhaustiva de la educación elemental contemporánea y representan un movimiento de agitación intelectual y de revaluación científica de tal magnitud, que podrán alimentar una acción editorial, amplia e intensa a la vez, múltiples posibilidades de expresión.

La Unión Panamericana edita los trabajos del Seminario. Comprenden estos la monografía general, los manuales de la escuela primaria fundamental y de la escuela primaria regular; la Biblioteca del Maestro Latinoamericano y la documentación para los gobiernos. El seminario de Montevideo ha sintetizado y expresado la información actual sobre la educación primaria en sus más importantes aspectos.

La educación universal en América es empresa costosa. La Organización de los Estados Americanos ha considerado que la cooperación internacional puede contribuir a esa empresa, mediante la formación de “maestro de maestros” que serán como la levadura para las grandes transformaciones del porvenir. El Seminario de Montevideo constituyó un grupo de especialista en educación rural, con el

objeto de estudiar las bases para las *Escuelas Normales Rurales Interamericanas* que la OEA establecerá este año, dentro del Plan de Asistencia Técnica. En ellas se prepararán equipos de maestros rurales para consolidar u organizar y dirigir escuelas normales en sus respectivas patrias.

El Seminario formó una Comisión de expertos en educación rural para estudiar las bases de organización del Centro Latinoamericano de Educación Fundamental que la Unesco y la OEA, con el apoyo del Gobierno de México, han establecido en la población de Pátzcuaro.

Los resultados básicos del Seminario de Montevideo no tendrían ningún valor si no se acompañaran de una movilización del espíritu público que logre interesar a pueblos y gobiernos en la realización del ideal de la *educación primaria universal*.

Esa Movilización de la conciencia americana ha recibido el mayor estímulo por parte del gobierno y del pueblo uruguayos. No se trata solamente de la cooperación oficial para facilitar la reunión y su trabajo, ni de la participación que en él tuvieron los educadores uruguayos. El hecho sobresaliente es la conciencia del gobierno y del pueblo acerca de una misión trascendental que el Uruguay cumplía, con justo título, en favor de los pueblos americanos.

Debemos, además, un acto de reconocimiento a la prensa y radio de América, a las organizaciones internacionales, gobiernos y universidades e institutos; editoriales y empresas, delegados y expertos, personal de secretaría y biblioteca, interpretación y servicios auxiliares, que actuaron unificados por un generoso idealismo. Este conjunto de fuerzas contribuirá a la movilización del espíritu público. En esa campaña, los participantes en el Seminario serán factor preponderante, pues regresan a sus patrias después de haber consolidado fructuosas relaciones con los organismos técnicos y con los educadores de muchas naciones, convencidos de la necesidad de intensificar las campañas nacionales por la educación universal.

Cualquiera que sea el rumbo que tomen los acontecimientos internacionales, esta segunda mitad del siglo xx reserva grandes horas al mundo latinoamericano. Sea en un periodo de paz armada, sea en un conflicto bélico o en una era de ecuménica fraternidad. América está llamada a abrir sus espaciosas soledades a los perseguidos de todas las latitudes que sueñan con reconstruir sus vidas bajo cielos de libertad.

La educación universal es la premisa de este destino histórico. El mundo latinoamericano necesita constructores capaces de consolidar el ambiente cultural. La estructura política y la disciplina social, y de humanizar el medio y aprovechar los recursos naturales del continente.

Estas son las abrumadoras responsabilidades de la nueva generación que hoy puebla las escuelas primarias americanas o que permanece, en desconcertante mayoría, proscrita de la escuela.

El más precioso de los deberes, la necesidad visceral de América, es la escuela para todos. El Seminario de Montevideo ha tenido ese significado. Ha sido el primer paso para una campaña continental por la educación primaria universal.





## Una cita de América. Seminario Interamericano sobre Educación Vocacional\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

*Fecha: 2 de agosto a 6 de septiembre*

*Lugar: Universidad de Maryland, College Park*

La contraposición entre una América anglosajona, pragmática y técnica, y una América Latina, humanista y ajena a la acción práctica, ha llegado a ser un lugar común. Sin embargo, cuando las circunstancias son favorables, los latinoamericanos demuestran inmejorable capacidad para las actividades técnicas. Así lo prueba el desarrollo tecnológico del Brasil, Chile, México, Argentina y otras naciones latinoamericanas.

Existe una conciencia sobre la necesidad y la posibilidad de una preparación técnica del latinoamericano, como lo acredita el clamor de innumerables pensadores de América, desde los tiempos coloniales. Esa conciencia se ha hecho patente en la decisión de las repúblicas americanas de considerar, por medio de un seminario de carácter continental, la preparación técnica en la América Latina y las formas de incrementarla.

Esta decisión puede llegar a tener un significado histórico. Es evidente que el progreso económico depende de múltiples factores. Los economistas señalan el volumen de las inversiones, los mercados de exportación, el crédito, la moneda, el equipo, los transportes. Pero, el primer factor de la producción es el hombre. La diferencia entre una población analfabeta y una población culta pesa en la economía de un país.

.....  
\* *Revista Américas* (Washington), vol. 4, n.º 9, septiembre de 1952, p. 30.

La prosperidad económica permanente no puede surgir sino del impulso y robustecimiento de las fuentes espontáneas de la producción, que es, ante todo, efecto de la inteligencia y está en razón directa con la educación popular. Naturalmente, el adiestramiento técnico tiene que corresponder al nivel de desarrollo industrial y a la demanda de mano de obra calificada. Esto no quiere decir que los países de economía predominantemente agrícola puedan descuidar la producción técnica. Para la mayoría de las naciones latinoamericanas, la capacidad del agricultor es la base de la economía interna y del poder adquisitivo en los mercados internacionales. Además, la capacidad de consumo de una clase agrícola próspera es esencial para el desarrollo de las industrias y el comercio.

Desde el punto de vista social, es innegable que todas las medidas tendientes a elevar el nivel de vida encallan si no se cuenta con la cooperación consciente de la población rural. La política de tierras, de habitaciones, de crédito y de higiene, es casi impracticable si el hombre del campo no está preparado para adquirir y beneficiar la tierra, utilizar la habitación o el crédito y participar en las medidas de salubridad.

No hay un solo país latinoamericano donde no se pueda apreciar la diferencia entre el grado de productividad del agricultor preparado y del agricultor ignorante. En climas y regiones diversos, con los mismos recursos de que disponen los criollos, hemos contemplado realizaciones desconcertantes de los daneses o los alemanes, los suizos y los japoneses. Y la diferencia debe atribuirse, exclusivamente, a la mejor preparación técnica.

La América Latina progresa constantemente desde el punto de vista agrícola. Sin embargo, puede afirmarse que en vastas regiones se mantienen todavía, aunque bastante desvirtuados, los sistemas coloniales de cultivo. Lo que decimos de la agricultura podemos afirmarlo del comercio. Dondequiera hemos visto desplazar al comercio nativo por una inmigración comprendedora versada en nuevas formas de venta, distribución y crédito. Hay otro aspecto esencial en la preparación técnica de la población: el que se refiere a la educación de la mujer para la vida del hogar. La cooperación femenina en el aprovechamiento de los recursos es primordial para la elevación del nivel de vida. Sin embargo, este ramo de la educación está poco desarrollado en varias naciones latinoamericanas.

Las reflexiones anteriores nos permiten apreciar la trascendencia del Seminario de Maryland. ¿Qué pueden esperar los latinoamericanos del desarrollo de la educación técnica? ¿Qué pueden sugerir a América Latina los educadores que concurren al Seminario?

Basta comparar algunas cifras para convenir en que muchas naciones latinoamericanas están en mora, en cuanto concierne a la preparación técnica de sus pueblos. Tomemos como ejemplo tres países representativos de Europa y América:

País	Estudiantes que asisten a escuelas agrícolas, industriales y comerciales.	Por ciento de la población total
Estados Unidos	1 800 000	1,37
Dinamarca	88 000	2,02
Un importante país latinoamericano	3400	0,00029

Los números anteriores equivalen a un cálculo de glóbulos rojos. Presentan, tan exactamente como el análisis de laboratorio, un hecho social: el grado de habilidad de la población para el aprovechamiento de sus recursos.

Para que un país, como el latinoamericano a que hemos aludido alcance el nivel de preparación de Dinamarca, necesitaría abrir unas 2000 nuevas escuelas técnicas y elevar el número de aprendices de profesiones técnicas de 3400, que tiene actualmente, a 270 000. Esto significa que necesitaría multiplicar por 90 los recursos que ahora emplea en la preparación técnica de su pueblo.

Las naciones latinoamericanas contemplan situaciones similares, salvo afortunadas excepciones. Todas ellas, en mayor o menor grado, afrontan el problema de la juventud que no dispone de recursos para concurrir a la Universidad y que se incorpora a las actividades económicas sin adecuada preparación técnica.

La educación vocacional o técnica se ha desarrollado en los Estados Unidos y en varias naciones latinoamericanas, para ofrecer carreras cortas, de un nivel no universitario, a los jóvenes que han terminado la educación primaria. Por esto, el Seminario comprende cinco grandes temas: (a) Naturaleza y finalidades de la Educación Vocacional. Cooperación Interamericana; (b) Educación agropecuaria; (c) Educación industrial; (d) Educación comercial; (e) Educación para el hogar.

Es muy significativo el hecho de que numerosas entidades hayan patrocinado esta reunión interamericana. El Seminario se celebra bajo los auspicios de la Organización de los Estados Americanos, la Oficina Internacional del Trabajo, Unesco, el Gobierno de los Estados Unidos, el Instituto de Asuntos Interamericanos,

la Oficina Federal de Educación y la propia Universidad de Maryland. Si a esto se agrega la decisión unánime de las naciones latinoamericanas de participar en el Seminario, podrá concluirse que este corresponde a una imperiosa necesidad de América. Los participantes trabajan en el moderno edificio de la Facultad de Ingeniería de la Universidad y tienen a su disposición una documentación completa, una biblioteca especializada, talleres y laboratorios de investigación. Se han organizado, además, exposiciones especiales de textos, equipos y materiales docentes utilizados en Europa y América, y se ha desarrollado un programa de visitas instituciones técnicas y a comunidades rurales y un plan de actividades prácticas equivalente a un curso intensivo de educación vocacional. Un grupo de consejeros de diferentes nacionalidades asesora a los participantes en sus trabajos de investigación. Al esfuerzo americano se suma la cooperación de expertos británicos, franceses y suizos y, atraídos por la importancia del tema, concurren también observadores de Egipto, Liberia, Irak, Birmania y Filipinas.

Al enviar estas líneas a la imprenta, culminan los preparativos del Seminario de Maryland. Por la competencia técnica de los participantes, por los recursos de que pondrán, por la trascendencia del tema que van a considerar, es mucho lo que América puede esperar de este Centro de Estudios.

Los hombres de estudio que se congregan en la Universidad de Maryland obedecen a un imperativo de nuestro tiempo: estudiar las formas como los pueblos latinoamericanos pueden lograr la integración del hombre moderno mediante el equilibrio entre las humanidades y la técnica.





## Semialfabetismo\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**CUÉNTASE QUE EN UNA CAMPAÑA SANITARIA EN LA INDIA**, se proyectó una película de dibujos animados sobre el paludismo que produjo una gran hilaridad entre los indígenas. Preguntose cuál era la razón de risa tan extemporánea y alguno con testó: “Estos americanos creen que los problemas de todo el mundo son iguales a los de ellos. Allá tienen mosquitos y zancudos que son del tamaño de un automóvil. Aquí son pequeñitos. Los de allá deben matar con una sola picada, mientras que los de aquí... tan pequeñitos, son casi inofensivos”.

Los indígenas no habían comprendido que la película agrandaba los objetos para explicarlos mejor. Cosa análoga sucede con los textos escritos. Si nos preguntamos el porqué del fracaso de casi todos los esfuerzos realizados para fomentar las bibliotecas populares en la zona rural, tendremos que fundar nuestra respuesta en los hechos siguientes:

- El material no despierta interés en las gentes.
- Si el tema despierta interés, el texto no está al alcance de la comprensión de los lectores rurales.

.....

\* *Revista Américas* (Washington), vol. 2, n.º 2, abril de 1950, p. 12.

- Muchas veces el tema despierta interés y el texto puede ser comprendido, pero la presentación y desarrollo carecen de atractivo para llamar y mantener la atención de un público que no tiene el hábito de leer.

No se puede negar que actualmente se realiza un esfuerzo por parte de las organizaciones internacionales o interamericanas, los gobiernos y los institutos públicos y privados, para llevar hasta esas grandes masas el mensaje de dignidad y de esperanza. Para ello, emplean los modernos métodos de propaganda. Se utilizan la radiodifusión, que tiene singular valor en los analfabetos, el cine y toda la gama de los auxilios audiovisuales. Ninguno de estos medios tendrá valor, como estímulo del pensamiento y de la acción, igualable al que ofrece el diálogo silencioso entre el hombre y el libro, así sea el libro una modesta cartilla de divulgación. Sin embargo, cuán poco se ha pensado en el hondo problema psicológico que implica el hecho aparentemente sencillo de poner en contacto a un hombre y a un libro.

Generalmente, cuando las oficinas de salud y de agricultura, de trabajo o de industrias, aspiran a divulgar sus principios y sus ideas, comisionan a un técnico en el ramo para redactar el material de divulgación. El experto entrega un material perfecto desde el punto de vista técnico, pero con el inconveniente de que está redactado para gentes de alto nivel cultural y que tienen el hábito de leer. No se toma en cuenta, generalmente, que las gentes a que se destina a la publicación y que más la necesitan no tienen el hábito de leer y apenas pueden deletrear unos cuantos términos sencillos.

Hay que meditar en el hombre del campo que trata de desentrañar el contenido de su primera cartilla y tropieza con algunos términos como los siguientes, que he encontrado en manuales de divulgación popular: *anofeles*, *uncinariasis*, *perfil de los suelos*, *nitrógeno*, *potasio*, *solanáceas*, o expresiones como *corolario*, *esquemático*, *microscópico*, etc. El Consejo Superior de Enseñanza de la Universidad de Puerto Rico ha editado un análisis de publicaciones para adultos bajo la dirección del Dr. Ismael Rodríguez Bou. Allí encontramos en el material de divulgación agrícola y de salud portorriqueño, que es uno de los mejores de América, términos los siguientes: *inflorescencia*, *espatuliforme*, *involucro*, *virus*, *ácido aminos*, *glucina*, *mastitis estreptocócica*, *leucocitos*, *clorofílica*, *bioclimático*, *hipérbole*, *sinfonía de odio*, *metástasis*, *pigmentoso*, *sintomatología*, etc.

Hoy ha progresado mucho la técnica de preparación de materiales de lectura, acorde con la capacidad de leer y comprender de los distintos grados culturales.

Si pretendemos enseñar a leer a los adultos y formar y consolidar en ellos el hábito de la lectura, necesitamos demostrarles que leer es algo útil. Necesitamos despertar su interés en el contenido. Necesitamos demostrarles que adquieren un instrumento para enriquecer su personalidad y mejorar su nivel de vida.

De aquí que los temas y el vocabulario del material de lectura deben contemplar las necesidades e intereses de la vida cotidiana. Es un error creer que estas necesidades e intereses que afectan la mentalidad del adulto se refieren únicamente a la vida física y a la adaptación al ambiente. El adulto, aun en las zonas rurales más atrasadas, tiene múltiples necesidades e intereses que conciernen a la vida social y moral, y a las aspiraciones de la inteligencia.

Existe actualmente una técnica para investigar esas necesidades e intereses y graduar y adaptar el vocabulario. Existe también una técnica respecto de la forma de redacción del material para hacerlo sencillo, claro, breve, exacto y atrayente.

Es evidente que si los organismos internacionales que tratan de divulgar ideas o conocimientos tendientes a dignificar la vida pudieran contar con el apoyo de la técnica para la preparación de sus materiales de lectura, penetrarían en zonas más vastas del público y así se acercaría a las gentes que más necesitan de su acción.

La Unesco y la Organización de los Estados Americanos proyectan establecer un Centro para la producción de materiales y para la preparación de maestros, capaz de elaborar los manuales de lectura y los auxiliares audiovisuales y utilizarlos en las grandes campañas de educación fundamental.

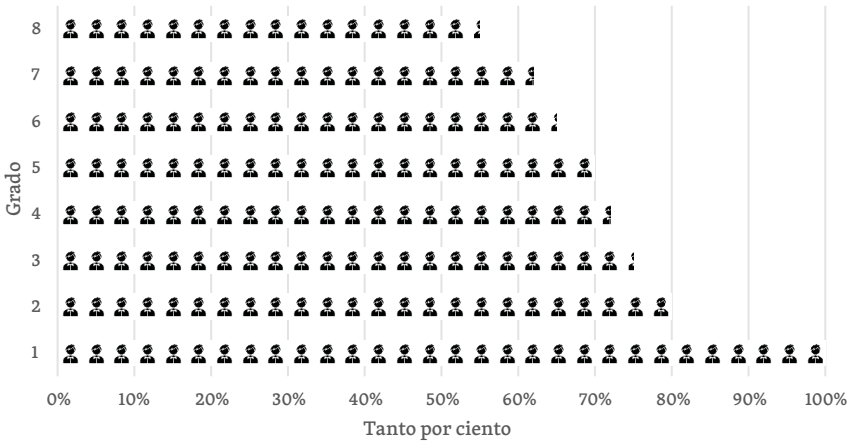
Los censos de las Américas dividen la población en una zona de sombra y una zona de luz: población analfabeta y población que sabe leer. Las estadísticas nos han presentado los contornos de la sombra: 70 millones de latinoamericanos analfabetos. ¿Pero, acaso hemos analizado los claro-oscuros? ¿Acaso hemos considerado cuál es el nivel de cultura de los escogidos que los censos colocan en la zona luminosa?

De los millones de adultos que los censos consideran capaces de leer, más de 50 millones pueden clasificarse en un grado de instrucción correspondiente a dos o tres años de escuela primaria. No se han hecho investigaciones a fondo, salvo escasas excepciones sobre niveles de cultura y grados de comprensión en las zonas populares latinoamericanas.

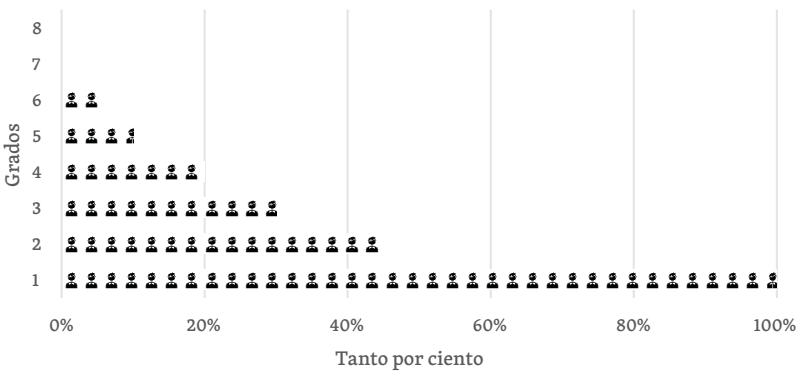
En la siguiente figura, nótese la abrumadora diferencia existente entre la escuela primaria norteamericana y la canadiense, y la escuela primaria de la mayoría de las naciones latinoamericanas. Estados Unidos y Canadá, ofrecen a un

altísimo porcentaje de población una escuela primaria que mantiene la asistencia de los escolares con análoga intensidad durante los ocho años del periodo escolar. En la escuela primaria latinoamericana, la asistencia decae dramáticamente en segundo y tercer grado, y es casi insignificante, cuando no inexistente, del cuarto grado en adelante.

### En los Estados Unidos y Canadá

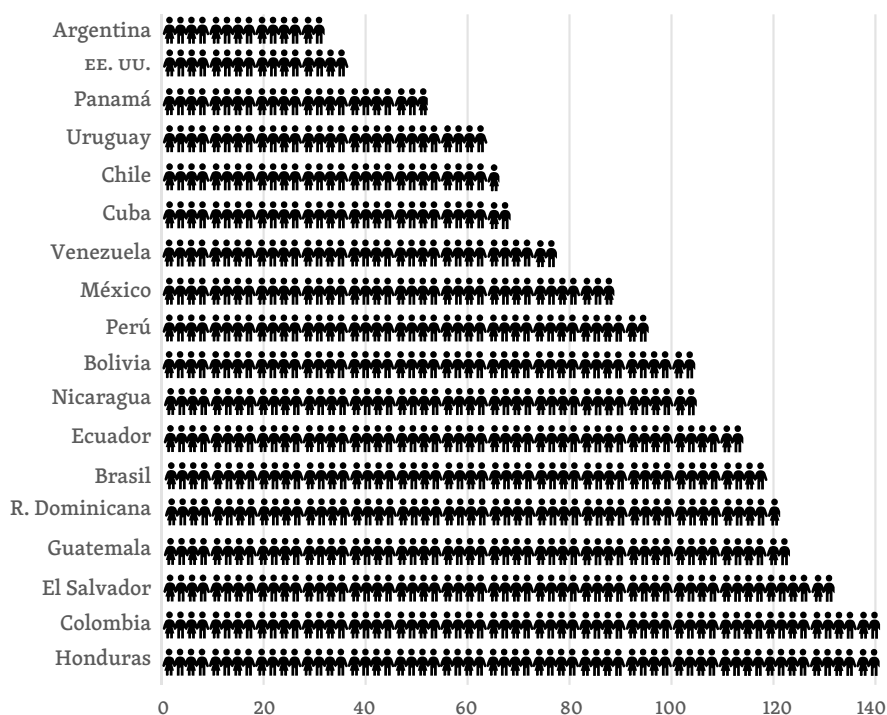


### En América Latina



Índice de matrículas de las escuelas elementales

Obsérvese que esta precaria escolaridad es un beneficio ofrecido a una parte mínima de la población escolar. Hoy día existen, en América Latina, 19 millones de niños en edad escolar que carecen de escuelas. Obsérvese otro gráfico que se refiere al déficit de maestros en la escuela primaria latinoamericana. El cuadro indica el número de maestros por cada 100 niños en edad escolar, inscritos o no, en diferentes países.



Número de escuelas-niños de edad escolar por profesor

Debemos, pues, aceptar que las campañas de divulgación que desarrollen en la América Latina para mejorar el nivel de vida de los pueblos deben contemplar el hecho concreto de que se dirigen a un público analfabeto en un 50 por ciento y con una limitada capacidad de comprensión y de lectura, por lo menos en un 40 por ciento. El adulto de mínima instrucción no está capacitado para leer y comprender el material de lectura común y corriente. Una revista de carácter popular como el *Reader's Digest*, por ejemplo, está destinada para un nivel de comprensión de ocho grados de escolaridad.

Sin material de lectura adecuado e interesante, las gentes que recibieron el somero bautismo cultural de la escuela primaria no adquieren el hábito de leer y paulatinamente van deslizándose hacia el analfabetismo. Por esto existen, en América, en proporciones abrumadoras, los llamados *analfabetos por desuso*, personas que aprendieron a leer en la escuela primaria y olvidaron lo aprendido por falta de utilización de la lectura. Es claro, que si deseamos llevar la educación —dignidad, sobriedad, iniciativa, capacidad de trabajo— a esas zonas sombrías y semioscuras necesitamos buenos materiales de lectura.

La División de Educación de la Organización de los Estados Americanos ha entrado en contacto con los organismos y servicios interamericanos interesados en las campañas de educación fundamental, y ha encontrado en todos ellos la más inteligente y generosa comprensión.

La Oficina Sanitaria Panamericana, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, el Departamento de Asuntos Culturales, están trabajando actualmente en la preparación de material técnico que debe someterse a un proceso de reelaboración por los expertos en la producción de materiales de lectura. El técnico va a concretar lo que quiere decir a los pueblos. El experto en producción de materiales va a demostrar cómo se debe enviar ese mensaje de la técnica hasta las masas. Actualmente se preparan materiales sobre los temas que se expresan a continuación, en colaboración con los siguientes servicios interamericanos. Con la Oficina Sanitaria Panamericana: saneamiento del ambiente rural, campaña contra la tuberculosis, campaña contra la viruela. Con el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas y la División de Agricultura de la Unión Panamericana: manual del cultivador del café, producción de leche, aprovechamiento del suelo. Con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: organización de la comunidad, habitaciones en las zonas tropicales, cooperativas. Con el Departamento de Asuntos Culturales: la vida de Lincoln, la vida de San Martín, la vida de Bolívar.

El material será preparado en dos grados, de acuerdo con el público a que se destina: una cartilla por el sistema ideovisual, destinada a los lectores clasificables entre dos y tres grados de escolaridad primaria, y un manual, adaptado para grupos de discusión, acompañado de un mapa mural sobre el tema, que sirva de centro de interés para el trabajo de los grupos. El material, aunque ilustrado con gran sencillez, va a tener la más alta calidad artística.

Una vez que se prepare el material en forma preliminar se enviará, para su verificación sobre el terreno, a centros de investigación que trabajarán con comunidades típicas en diferentes Estados de América.

La Unesco y la OEA proyectan, además, establecer en México, con la cooperación del gobierno mexicano, un Centro de Preparación donde se recibirán 40 estudiantes, escogidos entre los educadores de salud, expertos en extensión agrícola y maestros de las distintas naciones americanas, y se les ofrecerá un curso de ocho meses, sobre educación de adultos y producción y empleo de materiales de lectura y audiovisuales. El Centro llevará a cabo una investigación de la comunidad local, para comprobar y medir el efecto que producen en la mentalidad de los adultos semiiletrados, el texto, las ilustraciones y el material audiovisual, y preparará al propio tiempo a los estudiantes, dándoles los conocimientos necesarios sobre las técnicas de investigación de las necesidades, intereses y vocabulario, para la práctica elaboración del material de lectura adaptable a la vida de la comunidad.

Por un procedimiento análogo, se hará la verificación de materiales, con la colaboración de distintas escuelas normales y universidades de América, a fin de dar al trabajo una radiación continental, y se efectuará la traducción y adaptación al portugués, en conexión con la campaña de alfabetización y educación de adultos del Brasil, y la adaptación y traducción al francés y al creol, en contacto con el proyecto piloto que la Unesco desarrolla en Haití.

El material ya listo, esto es, comprobado y medido sobre el terreno, se enviará para su distribución, en forma de matrices, a las organizaciones internacionales interesadas y a los gobiernos, y se distribuirá y utilizará en las campañas sanitarias, de extensión agrícola y de educación de adultos.

El Centro de Producción de Materiales será una nueva etapa en la obra que vienen realizando los organismos internacionales. Será al mismo tiempo, un vínculo de coordinación de numerosos institutos internacionales, en una campaña unificada de educación fundamental. Finalmente, un medio para llevar directamente el mensaje y la obra de las organizaciones internacionales hasta los pueblos.







## Notas editoriales. La universidad y su deber social\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**ANTE EL ANÁLISIS MÁS** superficial, las últimas y más ardientes manifestaciones de nuestra política no son otra cosa que la expresión del fenómeno universal bautizado por los economistas con el nombre de la *lucha de clases*.

El simple pragmatismo halla en este fenómeno una resultante natural de la expansión de las fuerzas sociales dentro de la moderna organización económica. Pero un espíritu patriota que quisiera ver en las diversas energías nacionales la vital armonía que proviene del reconocimiento de la libertad y de la justicia para todos, y origina necesariamente la paz orgánica y el progreso colectivo, y no el equilibrio inestable nacido de la superación de unas fuerzas a otras que, aunque sojuzgadas, crecen silenciosas y combativas, un espíritu patriota penetra más hondamente en el análisis, y no halla, no puede hallar natural y espontáneo, lo que propugna contra la armonía, esa ley universal en la naturaleza.

Vida es armonía, correlación de las partes de un ser para lograr su fin propio, y si la política es la ciencia de la vida social, lejos de aceptar aquel estado de lucha, debe buscar la armonía y procurar la cooperación de todas las fuerzas sociales en pro del perfeccionamiento moral, intelectual y económico de la colectividad.

Así el ideal del verdadero político está en la justicia y en la libertad que son la vital armonía, en el perfeccionamiento del hombre que es el progreso, en el

---

\* *Revista Jurídica* (Bogotá), n.º 205-207, enero-febrero de 1929, pp. 3-13.

respeto de la conciencia y los derechos individuales fundamento de la paz. He aquí lo que el político le debe a la patria.

Qué aspecto tan ajeno a estas ideas presenta el escenario político de nuestras sociedades contemporáneas. De a un lado, las llamadas *clases dominantes* tratan de acallar con leyes regresivas o severas medidas de administración, supuestos y efectivos movimientos sociales, lo cual ante la enseñanza de la historia es tan descabellado como pretender apaciguar el real o imaginario incendio de un polvorín a tiros de pistola. De otra parte, truculentos explotadores de la política, ilusos agitadores o apóstoles absurdos, tratan de despertar en las masas urbanas y en las glebas agrarias dementes aspiraciones e ideales inaccesibles, con lo cual perjudican notablemente la sociedad en que actúan, pues ningún principio hay más funesto para el carácter de un pueblo que aquel que confía en absoluto en la acción del Estado la solución de los problemas económicos individuales.

Y ni la política demagógica ni la reaccionaria miran al pueblo. Abandonados quedan el campesino y el obrero que, salvadas las inmejorables tendencias raciales, presentan entre nosotros un estado cultural inferior al de muchos de nuestros países hermanos. En cambio, aquel que ame de veras a las clases humildes, aquel que sienta un sincero interés por mejorar los destinos, dejará a un lado las huecas utopías y procurará atender al factor humano y levantar su nivel. El único remedio contra las desigualdades sociales, que son en gran parte reflejo de las desigualdades individuales, es el perfeccionamiento del hombre por la educación que lo haga apto para la vida, y la instrucción, que lo haga apto para el trabajo. Sin esa base fundamental, de nada sirven las teorías ni las legislaciones, las que no lograrán ni hacer de los ineptos fuentes de riqueza ni redimir a los esclavos de las propias pasiones. Por eso, en nuestros países de América, en que la iniciativa individual encuentra vasto horizonte económico en las fastuosas riquezas naturales del continente, la cuestión social no puede ser resuelta por el político (en el sentido ordinario del vocablo) sino por el educador que, por una activa labor cultural, sepa despertar esa iniciativa del individuo y encauzarla victoriosamente apoyada por el conocimiento y la técnica.

Por todo esto, nuestro programa político-social podría sintetizarse así: la solución del problema social está en la acción inteligente de todas las fuerzas espirituales de la sociedad a fin de mejorar y dignificar, mediante el conocimiento y la educación, al obrero por el obrero mismo.

Es innegable el beneficio que recibirían los proletariados urbano y rural el día en que dispusiesen de los conocimientos suficientes para aprovechar mejor

los medios con que cuentan y acrecentarlos mediante el auge de sus capacidades técnicas. Supongamos un obrero urbano a quien se logre convencer de que el más aciago enemigo con que cuenta el obrerismo es el alcohol; que el dinero que en él emplea, o dilapida en el juego, podría invertirse eficazmente en pro del hogar; un obrero que mediante la enseñanza ética cumpliera caballerosamente sus deberes de familia, y por la instrucción cívica participará conscientemente de la vida pública; que por el conocimiento de la higiene pudiera adecuar a la vida, aún con los elementos más escasos, su cuerpo, su habitación y su alimento; que comprendiera que el ahorro multiplica el esfuerzo y, finalmente, que llegase a saber que la honorabilidad, la capacidad y la eficacia son las grandes palancas de todo adelanto profesional y económico. Entonces aquel cuadro diagnóstico de la fúnebre paleta de De Groux que representa una zahúrda oscura, en la que un borracho maldiciente tortura a una mujer y a unos niños anémicos, y entre livores de venganza reniega de la sociedad en que vive, ese cuadro se habrá cambiado por un rincón de paraíso.

En esa vasta campaña cultural que debe abrir un sereno horizonte en la marcha de nuestras sociedades contemporáneas, deben colaborar todas aquellas fuerzas sociales que representan algo de espíritu, de idealismo, de luz. El gobierno, que tiene la mayor suma del poder colectivo y, por tanto, del deber social, debe llenar esa misión no tan solo mediante el Ministerio de Educación que ha de llevar hasta la última aldea de la república, al par que los conocimientos técnicos de la agricultura y las industrias, los eternos principios de la ética, el patriotismo y el honor, sino también por el concurso de las otras ramas del Ejecutivo que deben ver por un alumno a quien es preciso educar e instruir, en el obrero de los trabajos públicos, en el burócrata y en el soldado. Allí encuentra una misión que cumplir el clero de todas las religiones, todos los hombres cultos y de buena voluntad tienen su puesto de combate, hallan las asociaciones culturales, las academias, las instituciones cívicas su más alto destino y, sobre todo, cumple la universidad la función social del saber, exclaustrando la cultura y ofreciendo a la masa ideales que dignifiquen el espíritu y conocimientos científicos que hagan el trabajo fecundo.

\*\*\*

Tal la síntesis de las aspiraciones que se han bautizado con el nombre de *extensión universitaria* y que dieron origen a un generoso movimiento en pro de la cultura popular, que, iniciado por las sabias universidades inglesas de Oxford, Cambridge y Victoria, recorrió en impetuosa marcha las norteamericanas,

estremeció de vibrante entusiasmo los doctorales institutos de Leipzig, Berlín, Hamburgo y Múnich, encontró imitadores y apóstoles en Francia, dio generosos frutos en las universidades austriacas, húngaras, italianas y españolas, y halló su plenitud en obras consoladoras y memorables como aquellas de Toynbee-Hall, cuyo altruismo llegó hasta la excelsitud, porque ninguna misión más alta hay para el hombre que completar la obra de la naturaleza dignificando al hombre.

Sin embargo, cosa ardua es precisar los caracteres de ese vasto movimiento y definir la esencia íntima de la extensión, porque, como afirma L. Palacios: “Es en general difícil decir cuál sea el objeto privativo de la University Extension, y bien puede estimarse como una de las dificultades mayores la característica que le atribuye Sadler: su infinita diversidad de formas frente a la heterogeneidad del público y los problemas complejos de la educación a cuyo servicio vive. Así, en tanto que algunos autores (como Chasbosseau) parecen designar con aquel nombre todo movimiento popular de educación social superior, con carácter privado o público, piensan otro que se refiere solo a la nueva extensión de la enseñanza científica llevada de la universidad, que sale de sus confines, al pueblo que trabaja y no puede acudir a ella. (Max Leclerc, Buisson, H. Nunc, etc.)”<sup>12</sup>

El insigne fundador de la Universidad de La Plata, Joaquín V. González, que llevó a la práctica de ese anhelo de expansión cultural, dice al respecto: “La Extensión Universitaria es la expresión de la influencia directa de esos grandes focos científicos sobre la masa social externa que no frecuenta las aulas. Es, en una palabra, la participación popular en los beneficios de la enseñanza dada por esos institutos y que pueden ser transmitidos al público”. Y señala como medios para realizar esa influencia: “Primero, la conferencia pública en modo sencillo y forma elemental, experimental y empírica, hecha periódicamente por los profesores de las distintas materias; y segundo, la biblioteca, los museos, etc., es decir, el acceso del público a los lugares en que se encuentra acumulada el material de estudio de la universidad”. “La lectura —dice— y la observación objetiva son, en efecto, una enseñanza intuitiva, muy aprovechable si está dirigida por guías expertos”. Considera que esta es función social de las casas de estudio y cita a M. Croiset, quien afirma que, para que las universidades puedan tener toda su eficacia nacional, deben ser, ante todo, centros de estudio pero asimismo focos de luz<sup>13</sup>.

.....

12 L. Palacios: Las universidades populares.

13 Joaquín V. González: La universidad de La Plata.

El docto americanista, don Ernesto Quesada, participaba en esa apreciación de las conferencias y los cursos como medios para expandir en la masa la cultura universitaria<sup>14</sup>: “el libre acceso a los cursos públicos, dice en “El ideal universitario”, permitiría a las universidades satisfacer una necesidad social, facilitando a más de uno que no haya seguido o no siga carrera regular el orientarse en tales o cuales disciplinas; Esa es una verdadera función de extensión universitaria, que cada facultad podrá ir paulatinamente perfeccionando con la organización de cursos de carácter popular para los que no tengan preparación marcadamente técnica [...] así todas las capas sociales tendrían acceso directa o indirectamente a las aulas, y la universidad se acercaría al pueblo sin mayor esfuerzo perdiendo su actual carácter exclusivista de ser un instituto para gente adinerada”.

En nuestra opinión, teniendo en cuenta el estado cultural de nuestras masas populares, la propagación de la enseñanza científica universitaria mediante cursos y conferencias no es precisamente la misión de los altos institutos de estudio. Ellos deben colaborar con la elevación gradual de las clases bajas mediante la educación y la instrucción siquiera elementales. Es labor de dignificación, de cultivo del sentimiento y la racionalidad. La solución del problema económico obrero que tiene esa base necesaria debe completarse con la fundación de grandes institutos politécnicos, donde se prodigue la enseñanza industrial y agraria, y a los cuales atienda el Estado con tanta asiduidad como a los de las profesiones liberales. Así tendrían completo efecto aquellas palabras de Palacios: “La nueva pedagogía no enseña a contemplar, enseña a hacer. La educación a sus ojos —por lo menos a los de Rissman— es una función social, base de un proceso de asimilación, en virtud del cual la sociedad se adapta a nuevos miembros”. Ese aspecto del proceso asimilativo que asignamos a la universidad: *dignificación de las clases bajas, cultivo del sentimiento y la racionalidad*, de ser, ante todo, obra de juventud.

14 Allí, dice Ernesto Quesada, hablando de la universidad popular Du faibourg Saint Antoine, en el solo mes de diciembre pasado oí al antiguo ministro Claiilaux explicar los impuestos en Francia; a Dubose, la doctrina de la socialización de los medios de producción; a Recouly, las grandes cuestiones de derecho internacional, etc. Estos institutos populares no son los menos interesantes: destinados a llevar a las masas obreras el conocimiento de todo lo que pasa en el mundo intelectual, logran que personalidades de primera fila vayan a dar conferencias en las salas que llenan las obreras y obreros, donde reina un silencio absoluto y donde la atención es visiblemente ansiosa, notándose un ardiente deseo de instruirse: “La Facultad de Derecho de París”.

En nuestro concepto, la extensión universitaria debe ser una aplicación del viejo principio lancasteriano de la enseñanza mutua. Así sería la universidad un foco de lumbrera de doble reflejo: del cuerpo de profesores sobre el estudiante y de este, magnificado por la juventud, hacia el pueblo.

Sería en verdad un suntuoso programa para las asociaciones estudiantiles aquel que lograra concentrar a un grupo de distintas facultades para hacer efectiva la extensión universitaria y la universidad popular. Se ha dicho que el mayor beneficio de la propiedad es el de que permite dar; asimismo, el beneficio mayor de la ciencia es el de que permite enseñar, y ningún género de altruismo, ninguna campaña patriótica podrían compararse al altruismo y a la labor de la patria que realizaría un grupo de muchachos que prodigase sobre la multitud oscura y lacerada la enseñanza cívica que fortalece la república, la enseñanza de ética que perfecciona la familia, la instrucción higiénica que regenera la raza y la técnica que hace el trabajo fecundo.

**AMBIENTE**







## Colombia y el Pnuma. La universidad y el medio ambiente \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**LA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE EL MEDIO HUMANO** —Estocolmo 1972— marca un hito en la historia, por cuanto plantea una rectificación radical en las relaciones del hombre y su ambiente.

Precedió a la cita de Estocolmo, un alarmante mensaje enviado al Secretario General de las Naciones Unidas por 2100 hombres de ciencia de los cinco continentes, en que se denunciaba la destrucción creciente de los recursos naturales, intensificada en los últimos 200 años a raíz de la revolución industrial.

Devastación del medio geofísico, asolamiento de suelos y bosques, avance de la desertificación, merma y contaminación de aguas fluviales, polución de la atmósfera y de los océanos, amenaza a la capa protectora de ozono, aniquilamiento de flora, fauna y especies genéticas, tal ha sido el balance de la lucha entre el hombre y la naturaleza sustentante.

La reunión de Estocolmo propuso un concordato de paz con la naturaleza, una nueva relación de convivencia y equilibrio, en vez del dominio y explotación devastadores.

Estocolmo pidió una nueva ética, nueva tecnología, en fin, nueva conciencia del hombre frente al cosmos.

---

\* *Revista Nueva Frontera* (Bogotá), n.º 462, diciembre 12-18 de 1983, pp. 15-16.

Este llamado fue estímulo para la inteligencia con alcance mundial. Los gobiernos adoptaron nuevas posiciones ante el medio ambiente, proliferaron los ministerios e institutos especializados, la comunidad científica se movilizó ante el reto ambiental, se impulsaron la educación y el adiestramiento; surgió, como cuerpo jurídico, el derecho ambiental y se suscribieron, en este campo, acuerdos internacionales; se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) y se promovieron grandes conferencias —desertificación, agua, educación ambiental— que dieron mundial resonancia al análisis del tema ambiental y a las opciones de cooperación internacional.

Una de las consecuencias de mayor significación, en esta agitación intelectual, ha sido la movilización de las universidades para encarar la temática del medio ambiente. Conferencias, seminarios nacionales y regionales se han celebrado para considerar la enseñanza ambiental a nivel universitario. Numerosas universidades, en Europa, los Estados Unidos y Canadá, establecieron departamentos de ecología y estructuraron una carrera para el doctorado en ciencias ambientales.

Pero, a medida que se avanza en el análisis, se llega a la conclusión de que el tema ambiental invade todo el panorama de las ciencias del hombre, la naturaleza y la sociedad, y plantea un principio central, una filosofía unificadora, una idea dominante que afecta integralmente la misión de la universidad contemporánea.

La conclusión es que si la universidad aspira a mantenerse a la “altura de los tiempos”, como dijera Ortega y Gasset, debe realizar una tarea sintética y sistemática para incorporar la dimensión ambiental en los tres aspectos básicos de su misión: la investigación científica, la docencia profesional y la participación dinámica en la conformación del espíritu público.

En el campo de la investigación, la temática ambiental abre a la universidad nuevas e ilimitadas fronteras. La universidad no puede permanecer como pétrea esfinge ante el desafío ambiental. La que tal posición asuma será tan obsoleta como el dinosaurio.

Sería inconcebible que la universidad —receptáculo de la herencia cultural y científica de la sociedad— no se movilizara para investigar fenómenos como la erosión de los suelos tropicales, la merma y contaminación de las aguas fluviales, la deforestación, el reciclaje de residuos tóxicos, la polución de la atmósfera y los océanos, la extinción de especies genéticas y de fauna terrestre y acuática y tantos otros temas que plantean la conservación y el manejo de los recursos naturales y su impacto en la presente calidad de la vida y en el futuro humano.

Desde luego, en primer plano y con carácter perentorio, la función investigadora de la universidad debe analizar la incorporación de la dimensión ambiental en la integridad de los estudios superiores.

En cuanto concierne a la función docente de la universidad, la dimensión ambiental plantea dos campos de análisis. Por una parte, la incorporación de los aspectos ambientales en las carreras profesionales tradicionales, tales como derecho, medicina, ingeniería, arquitectura y urbanismo, economía, agronomía y ciencias biológicas y sociales.

Las facultades de derecho, por ejemplo, no pueden desconocer la aparición de una nueva disciplina jurídica, como es el derecho ambiental, el cual debería enseñarse como materia específica dentro del currículum e irradiar sobre otros temas de estudio como el derecho constitucional, civil, administrativo, internacional, penal, etc.

En Colombia, debería considerarse la enseñanza del código ecológico, en las facultades de derecho, así como los nuevos aspectos del derecho ambiental, tanto interno como internacional (cooperación y convenciones internacionales, recursos naturales compartidos, etc.).

En el campo de la formación médica, la consideración del ambiente abarca no solo los aspectos patológicos de las “enfermedades ambientales”, debidas a contaminación de alimentos, atmósfera, aguas, sino también a la acción preventiva de la salud pública.

Otro tanto puede afirmarse de la totalidad de las profesiones tradicionales, especialmente la ingeniería en todas sus ramas, el planeamiento urbano y rural, y las ciencias agrícolas.

El segundo aspecto que debe encarar la función docente de la universidad es la apertura de nuevas carreras técnicas que demandan el control, vigilancia, conservación, rehabilitación y manejo de los recursos naturales.

El Directorio Mundial, preparado por el Instituto Internacional de Asuntos Ambientales, registra 1100 programas en 750 universidades de 70 países, consagrados a la formación de profesionales y técnicos en campos especializados de la política ambiental.

Las nuevas carreras deben responder a la situación y a las necesidades de cada país. En Colombia, este tema plantea un desafío a la eficiencia y al espíritu innovador de la universidad. El campo es propicio, como lo demuestra el entusiasmo con que

la Universidad Nacional —seccional Antioquia— acogió el programa del Pnuma sobre cursos de posgrado en conservación y manejo de suelos, aguas y bosques.

Finalmente, corresponde a la universidad contribuir a la formación y orientación del espíritu público, a la creación de una conciencia ambiental. Como afirma Ortega, la universidad necesita contacto con la existencia pública, “no solo porque la excitación animadora del aire libre histórico conviene a la universidad, sino porque la vida pública necesita urgentemente la intervención de la universidad”.

Los grandes temas ambientales deben ser discutidos en la universidad en una “atmósfera cargada de entusiasmos y esfuerzos científicos” que penetre en todos los estratos de la opinión pública.

Donde quiere que se ha iniciado vigorosamente esta nueva tarea de la universidad, se ha presenciado una reconciliación —casi una integración— entre el estudiantado y el cuerpo docente. Como declara el Seminario de Educación Ambiental de Belgrado, “el malestar y el activismo estudiantiles son protesta ante la falta de adecuación de la enseñanza universitaria a los problemas del mundo”.

El tema del medio ambiente —ante todo previsión del futuro— atrae poderosamente a la juventud como invitación a la defensa de su propio mundo y a la construcción del porvenir.

El Consejo del Pnuma, en moción de Colombia, aprobó una resolución sobre la universidad y el medio ambiente, cuya aplicación contempla la celebración de un seminario regional latinoamericano encargado de dilucidar este tema. El Pnuma ha reservado a Colombia la primera opción para que dicho seminario se celebre en Bogotá. ¡Qué admirable sería que, entre los actos conmemorativos de la Expedición Botánica, de acuerdo con feliz iniciativa del presidente Betancur, se reunieran en Bogotá las universidades de nuestra América para, actualizar y definir su misión ante la problemática ambiental!



## Colombia y el Pnuma. Suelos, aguas y bosques \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**EL GOBIERNO DE COLOMBIA** ha suscrito con el Pnuma (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) un acuerdo que encara tres temas básicos de la política ambiental: suelos, aguas y bosques.

Tal es el propósito del “Proyecto sobre educación, adiestramiento y extensión en conservación y manejo de suelos, aguas y bosques, para la América Latina”, que tendrá por la Facultad de Agronomía de Universidad Nacional, en Medellín.

Dicho proyecto fue consultado con autoridades científicas y oficiales de los Estados Unidos y Australia, países pioneros en la moderna ciencia del suelo. En ejecución del proyecto, ha viajado a Colombia el doctor Richard Barber, científico británico con experiencia en zonas tropicales (Kenia y Zimbabue), con el propósito de estructurar el proyecto final, en colaboración con las directivas de la Facultad de Agronomía de Medellín.

Posteriormente, el 24 de julio, viajó a Colombia un equipo de expertos de alto nivel , integrado por W. H. Allaway, de la Universidad de Cornell; M. S. Wilder, del Servicio de Conservación de Suelos, del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; y D. Longworth y S. Perrens, del Departamento de conservación de Suelos de Australia, con el fin de revisar el proyecto y definir la cooperación de las entidades que representan.

.....

\* *Revista Nueva Frontera* (Bogotá), n.º 443, agosto 1-7 de 1983, pp. 13-14.

Propósito del proyecto es ofrecer un programa de tres años de cursos de postgrado para equipos de profesionales, provenientes de las facultades de agronomía e ingeniería agrícola de Colombia y de la América Latina, con el fin de capacitarlos para desarrollar tareas de investigación, educación y extensión, con lo cual se espera dar al proyecto un óptimo efecto multiplicador.

Este proyecto responde a la más eficaz forma de asistencia internacional: la transferencia de tecnología. Claro está que su rendimiento perdurable depende de la voluntad y capacidad nacionales para asimilar y utilizar las tecnologías que se intenta transmitir.

La asistencia internacional es simplemente catalizadora de fuerzas nacionales capaces de hacer propio, continuar y aprovechar óptimamente el impulso recibido.

En el caso que analizamos, el éxito depende del empeño y eficacia que demuestren las facultades de agronomía, asociadas al proyecto, para aprovechar al máximo esta oportunidad.

Afortunadamente, la actitud colombiana es alentadora. Ya la Facultad de Agronomía de Palmira aprobó un acuerdo para organizar cursos de postgrado en suelos y aguas. El proyecto Medellín ofrece a Palmira la oportunidad excepcional para preparar y actualizar el equipo de profesores responsable de dichos cursos.

En la misma forma, espera que reaccionen las otras facultades de agronomía de Colombia, tales como las de las Universidades Nacional, Distrital, Jorge Tadeo Lozano e Incca de Bogotá, y las de Ibagué, Cúcuta, Tunja, Neiva, Villavicencio, Manizales. Pasto, Montería y Santa Marta.

Corresponde a las facultades asociadas al proyecto:

1. Enviar a Medellín equipos selectos de profesores y extensionistas que sigan el programa de cursos.
2. Organizar un programa propio de investigación, enseñanza y extensión en su respectiva zona de influencia.

Las facultades asociadas ofrecerán su programa a agrónomos de servicios nacionales, departamentales o paraestatales, profesores de escuelas normales y maestros rurales.

Pero no solo las facultades asociadas están interesadas en este proyecto. También lo están, y en sumo grado, entidades vinculadas a la conservación y utilización de los recursos naturales de Colombia, tales como los ministerios de Agricultura, Educación y Desarrollo, el Departamento de Nacional de Planeación,

Fedecafé, Inderena, Icfes, la Universidad Nacional, el Instituto Agustín Codazzi, el ICA, Himat, todos los cuales pueden contribuir al éxito del proyecto y aprovechar sus resultados.

A muchas de estas entidades, puede interesar que sus propios expertos sigan el programa de cursos y, varias de ellas, están llamadas a cooperar en trabajos de campo, experimentación, demostración y extensión, en distintas zonas de Colombia.

Para medir el significado que este proyecto puede tener para Colombia —si se le aprovecha óptimamente— basta considerar la dimensión y gravedad del proceso de erosión de suelos que afecta al país y a toda la zona andina.

En un estudio de Cepal intitulado “El Medio Ambiente en la América Latina”, se afirma que Colombia pierde anualmente por el fenómeno erosivo, 426 millones de toneladas de tierra fértil, lo cual equivale a una extensión superior a 100 000 hectáreas de suelo cultivable.

Este fenómeno, espectacular en las bocas oceánicas de nuestros grandes ríos es insidioso y constante en todo el sistema hídrico cordillerano: en las cuencas mayores y minúsculas de nuestra accidentada geografía.

Lexter Brown, presidente del Instituto de Vigilancia Mundial del Medio Ambiente, afirma que “la pérdida del suelo es la mayor amenaza que encara la civilización contemporánea” y que “antes de que termine el siglo, el suelo vegetal habrá desaparecido de las laderas de los Andes, África Oriental y los Himalayas”.

No es aventurado afirmar que el abandono del campo y la migración a las ciudades, la decantada “fatiga” de la tierra y su rendimiento decreciente, son procesos originados, primordialmente, por la carcoma erosiva.

Lo más grave es que este proceso implacable avanza inadvertido, no solo por sus víctimas inmediatas —la población agrícola— sino también para los medios científicos y las agencias del Estado.

Ni el hacendado ni el labriego se dan cuenta de que el valor comercial de sus tierras se debe a la escasa vegetal que las cubre, capa vegetal que ha sido producto de siglos de descomposición orgánica y que se pierde, irremisiblemente, robada por la erosión.

De aquí que el proyecto del Pnuma requiera decidido respaldo de Colombia, porque se trata de una empresa ambiciosa que intenta romper rutinas seculares.

Su proyección futura sería —ni más ni menos— cambiar el paisaje andino. A una tierra cultivada a la diablo y a la brava, con surcos verticales a la ladera que facilitan y aceleran la erosión, sustituir un paisaje cincelado por el hombre, donde terraza, surcos en contorno, plantas fijadoras, terapia de grietas erosivas, reforestación de

cuencas y manantiales, demuestran la conciencia y voluntad de un pueblo de defender su suelo, procurar la utilización estable y continuada y mantener y acrecentar su productividad, para esta y las futuras generaciones.

La intención final del proyecto —que cuenta con decisivo respaldo del Pnuma— es aprovechar las experiencias de los cursos que se inician en Medellín para crear un instituto permanente de suelos, aguas y bosques para la América Latina, el cual llevará el nombre de José Celestino Mutis, como acto conmemorativo de la Expedición Botánica.

Para Colombia, es un privilegio y una responsabilidad que este proyecto latinoamericano se haya asignado al país, afortunadamente bajo el patrocinio, la hospitalidad y el empuje de Antioquia.



**PARTE III.**  
Nannetti, el jurista





## Alcance y aplicación del Código de Ética Administrativa \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**EL TEMA MÁS TRASCENDENTAL** de la ciencia administrativa es la ética. Un funcionario responsable, honesto, consciente de su tarea de patria se esforzará por alcanzar la máxima eficiencia.

Si esta aspiración moral se generaliza, la administración ganará la confianza pública y será un vigoroso factor en la transformación nacional.

Para el logro de esta finalidad, es esencial una definición neta de los deberes que el Estado moderno exige al funcionario.

De aquí la importancia que reviste el Código de Ética Administrativa. La aplicación del Código comprende cuatro campos básicos:

### 1. Inducción del funcionario:

Cuando el futuro funcionario jura “sostener y defender” la Constitución y cumplir los deberes “que le incumben” ( artículo 65 de la C. P.), lo hace, generalmente, en forma maquinal. A menudo, no conoce el estatuto constitucional ni las leyes pertinentes a su futura tarea, ni los deberes generales de la función pública ni los específicos de su cargo. El Código de Ética Administrativa contribuirá a precisar su posición ante el Estado y ante los ciudadanos, y a determinar el alcance de su consagración al interés público. El futuro funcionario prestará su juramento de

.....

\* *Revista Administración & Desarrollo* (Bogotá, D. C.), 1967, pp. 9-17.

guardar la Constitución, las leyes y los deberes de su cargo y, específicamente el Código de Ética Administrativa.

### 2. Calificación de servicios:

De conformidad con las normas del Servicio Civil, compete a los superiores jerárquicos de los organismos administrativos, “observar permanentemente el rendimiento, la calidad de trabajo y el *comportamiento* de los empleados de su dependencia, para que sus servicios sean objeto de calificación o evaluación semestral o anual”.

“La calificación de los servicios se tendrá en cuenta para los escalafonamientos, los aumentos de remuneración<sup>1</sup> dentro de cada grado, los ascensos, los retiros por incompetencia y, en general para los movimientos de personal en que la calificación sea pertinente”. (Artículo 68, Decreto legislativo 1732 de 1960).

El Código de Ética Administrativa establece pautas precisas para un sistema de calificación<sup>1</sup> en cuanto se refiere a la *conducta ética de los funcionarios*. Esta calificación podrá hacerse por el sistema de puntaje propuesto por el Código, tanto para el período de prueba como para el de servicio activo.

Los superiores jerárquicos y las divisiones de personal tendrán una base de referencia precisa y los funcionarios conocerán cabalmente los aspectos de la conducta que será materia de calificación.

Esto creará una estimulante “coacción psicológica”, para la conducta de la administración, consolidará la disciplina y establecerá claridad en las relaciones jerárquicas del Servicio Civil.

### 3. Formación del funcionario:

El conocimiento del Código de Ética Administrativa y su periódico análisis y discusión, por los superiores con sus colaboradores, contribuirán en forma permanente, a la formación del funcionario público. El Código ofrece una base para la tarea de motivación moral y profesional que todo dirigente administrativo debe realizar, a fin de lograr una participación consciente del grupo de funcionarios de su dependencia en las actividades y propósitos de la respectiva agencia. El Código se presta a una disensión global de su espíritu y sus finalidades o al análisis de cada una de sus partes, sea con la totalidad del grupo de funcionarios o con sectores especiales o con individuos según el caso. El Código da base para estimular la preparación de trabajos escritos o la celebración de mesas redondas

o seminarios donde se divulguen su significado y alcance, para la vida individual y para la marcha del Estado.

#### 4. Aplicación técnica:

La aplicación técnica considera varios aspectos básicos. Por una parte, el proceso de calificación de servicios —en lo concerniente a la conducta del funcionario— mediante la evaluación de cada una de las condiciones intelectuales o morales y cada uno de los deberes señalados en el Código. Esto debe realizarse por la observación de los superiores jerárquicos o supervisores y mediante la aplicación del sistema de puntaje propuesto, sobre la base de cien para el conjunto de las disposiciones del Código.

El Código ofrece, además, una perspectiva más amplia para estimular la aplicación de acertadas técnicas de supervisión y manejo de personal.

Cada uno de sus aspectos debe ser motivo de divulgación y motivación con los subordinados. Cada uno de los puntos debe dar ocasión a prácticas administrativas que procuren el logro de las metas propuestas. Se abre así un amplio campo a la iniciativa de los supervisores. ¿Cómo estimular, por ejemplo, el espíritu de investigación y estudio, el espíritu de superación, la formación cultural?

¿Cómo estimular o evaluar el espíritu de servicio, de cooperación o de responsabilidad?

¿Cómo establecer y mantener la disciplina de honor y de confianza?

¿Cómo promover y controlar la puntualidad?

Estos temas, básicos para el manejo de personal, reciben una orientación eficaz mediante la acertada aplicación del Código de Ética Administrativa y ofrece una oportunidad a los técnicos de la administración pública para propiciar formas de conducta y normas de trabajo que contribuyan a consolidar la ética y consecuentemente la eficiencia en la administración del Estado.

## Código de Ética Administrativa

### I. Sentido del Estado

#### a) Los fines del Estado:

Al jurar cumplir la Constitución (artículo 65), y los deberes de mi cargo, he asumido una tarea vital: servir al Estado; esto es, contribuir a la libertad, la

seguridad, el orden, la igualdad, la justicia, el bienestar y el progreso social. Consagraré todos mis esfuerzos a la realización de los fines del Estado.

**b) Sistema de mérito:**

La implantación del sistema de mérito para el ingreso al Servicio Civil, la estabilidad y el ascenso en la Carrera Administrativa, dependen de la calidad y la conducta del cuerpo de funcionarios. Me empeñaré en la ejecución óptima del quehacer administrativo, para hacerme digno de un auténtico sistema de mérito.

**c) Compromisos del subdesarrollo :**

El presupuesto colombiano —que cubre mi salario y el sistema de seguridad social que me protege— representa el esfuerzo de un pueblo que vive en precarias condiciones, víctima del subdesarrollo. Esto acrecienta mi responsabilidad moral y exige mi iniciativa y dinamismo para intensificar los servicios públicos y contribuir al fomento económico y social.

**d) Interés público:**

Mi tarea exige la consagración al interés público y al bienestar de los colombianos, por encima de toda consideración de orden personal o partidista.

## **II. Perfeccionamiento cultural y profesional**

**e) Espíritu de investigación y estudio:**

La autenticidad de mi labor exige el estudio exhaustivo de la función que desempeño, de sus antecedentes, fines, métodos y reglamentos de trabajo. Me esforzaré en lograr un dominio cabal de mi tarea, para cumplirla con óptima eficiencia.

**f) Espíritu de superación:**

Mi preparación y continuo perfeccionamiento cultural y profesional son un imperativo ético. Procuraré aprovechar los cursos de capacitación del Estado y toda oportunidad de adelanto intelectual que contribuya al mejor desempeño del cargo y a la asunción de las mayores responsabilidades.

**g) Cultura:**

La adopción de decisiones administrativas requiere una visión de conjunto de los problemas y del marco histórico y social en que se plantean. Esto exige que

incremento continuamente mi cultura, como base de la eficiencia profesional. Estimularé el avance cultural de mis compañeros de trabajo, en todos los niveles de la administración.

### III. Carácter

#### h) Lealtad y valor civil:

No vacilaré en adoptar las decisiones que reclame el interés público, aun a riesgo de granjearme la animadversión de individuos o de grupos. Contribuiré a crear en la administración un ambiente de lealtad y franqueza que afirme la mutua cooperación de los funcionarios y el respeto y la confianza públicos.

#### i) Decoro:

En la función pública y en la vida privada, guardaré el decoro que corresponde a mi estado y actuaré con el convencimiento de que toda tarea, por subalterna que parezca, tiene su propia dignidad.

#### j) Discreción:

No utilizaré las informaciones confidenciales que reciba, en el desempeño de mi cargo y aun después de haber cesado en él para obtener beneficios personales.

### IV. Espíritu de servicio

Reconozco que recibo un sueldo de los colombianos, para servirles. Prestaré mis servicios, no solo eficaz y caballerosamente, sino con un sentido de solidaridad ciudadana. Procuraré comprender las necesidades y dificultades de quienes acuden al Estado, especialmente si se trata de personas humildes y de escasa cultura.

### V. Espíritu de cooperación

Procuraré trabajar en “equipo” no solo con mis compañeros inmediatos, sino con el conjunto de la administración. Participaré con probidad intelectual en la discusión y el análisis de los problemas. Respetaré y haré respetar la honra y buen nombre de mis jefes, compañeros y subordinados.

### VI. Responsabilidad

Procuraré ejecutar las tareas que se me confíen, hasta su completa culminación. Asumiré, integralmente, las responsabilidades que me correspondan, sin

descargarlas, innecesariamente, en otros. En el caso de delegación de funciones, seguiré el curso de la acción, hasta obtener los resultados finales.

## VII. Probidad

### k) Honestidad:

El prestigio de la administración depende de la probidad de los funcionarios. Mi tarea no debe tener otra remuneración distinta del sueldo. No aceptaré ni exigiré nada que pueda comprometer mi neutralidad oficial, mi decoro e independencia moral, en el presente o en el porvenir. No aceptaré jamás para mí mismo o para mis familiares, favores o beneficios que influyan o puedan influir en el desempeño de mis deberes.

#### 1. Incompatibilidades:

No participaré ni directa ni indirectamente en negocios con el Gobierno.

#### 2. Influencias indebidas:

No utilizaré las influencias oficiales para obtener beneficios para mí o para mis familiares.

### m) Bienes del Estado:

Cuidaré los bienes del Estado y los elementos puestos bajo mi responsabilidad o utilizados en mi labor, a fin de que se conserven y mejoren, y se empleen eficaz y exclusivamente para el servicio público.

### n) Corrupción administrativa:

Denunciaré y combatiré la corrupción administrativa, en todas sus formas y dondequiera que la advierta.

## VIII. Disciplina

### o) Obediencia jerárquica:

La disciplina, expresión de la división del trabajo, es esencial para el éxito de la empresa administrativa. Guardaré la obediencia jerárquica y observaré las órdenes y normas de la administración. Me impondré una autodisciplina de honor.



**p) Puntualidad:**

Cumpliré ejemplarmente el horario de trabajo, no tan solo asistiendo a la oficina el tiempo reglamentario, sino consagrando a mis deberes el más intenso esfuerzo y procurando el máximo rendimiento intelectual y profesional.

**IX. Eficiencia****q) Dedicación a la tarea:**

Me esforzaré por obtener el máximo rendimiento de la tarea, con los medios más económicos y eficaces, y en el mínimo de tiempo. Concentraré todas mis capacidades intelectuales, profesionales y morales, para realizar una tarea oportuna y con suma eficiencia.

**r) Autenticidad:**

Procederé con veracidad, en el planteamiento “del caso administrativo” y en la adecuación de las medidas y los elementos que se adopten para tramitarlo o resolverlo.

**s) Trabajo bien acabado:**

Dedicaré toda mi atención, a cada tarea, y estaré al frente de ella, hasta que haya sido totalmente terminada y se hayan obtenido los resultados esperados.

**X. Legalidad****t) Guarda de las instituciones:**

Guardaré y haré respetar la Constitución y las leyes de Colombia, así como la legislación departamental y municipal y los reglamentos oficiales de trabajo. Defenderé el régimen democrático y las instituciones nacionales.

**u) Neutralidad:**

Me abstendré de intervenir en política, con la única excepción del sufragio. No haré discriminación entre los ciudadanos por razones políticas. No haré ni permitiré que se haga propaganda política en las oficinas públicas.

**v) Igualdad:**

Procuraré que el servicio público se preste dentro del espíritu de la Constitución, es decir, en un plano de igualdad ciudadana, sin hacer distinción de partido político, credo religioso, posición social o económica, sexo, raza, amistad o parentesco.

**w) Continuidad:**

El servicio público no puede ser interrumpido. La autoridad no puede entrar en receso. Me comprometo a asegurar la continuidad de mis tareas en los horarios y dentro del calendario oficial. No me ausentaré temporal o permanentemente del cargo, sino con la debida licencia y previa entrega a quien haya de reemplazarme.



## Los seminarios de dirigentes nacionales\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**EL HECHO PRIMORDIAL DE NUESTRO TIEMPO**, dijo el Pandit Nehru, es la vertiginosa intensidad del cambio en la vida humana. Esto podemos afirmar de nuestra convulsa América. Dondequiera fermenta la levadura de la insatisfacción, y insatisfacción ha sido siempre nodriza del progreso.

Se requiere un inmenso trabajo de ingeniería social que transforme, en energía creadora, las potentes y confusas fuerzas que buscan el cambio irremediable. Hemos visto a otros países latinoamericanos precipitarse ante la urgencia del cambio social en un caos de tremendos infortunios colectivos.

Colombia tiene, en América, una función rectora impuesta por la patricia tradición intelectual. Hay en el pueblo colombiano, sin distinción de clases, conciencia de que la sociedad se transforma y mente abierta para el progreso y la superación.

Es el momento en que los pueblos apelan a su máxima fuerza social: la inteligencia.

Esta tempestad de problemas en que nos movemos debe ser un acicate para el pensamiento colombiano. Y lo ha sido. Son ya numerosos los hombres y las instituciones dedicados, ahincadamente, a la pesquisa de un propósito nacional.

La marcha de las sociedades obedece a múltiples factores pero, cuántas veces, una idea ha cambiado el rumbo de un pueblo y le ha señalado la tierra prometida.

“En un estado paradisiaco —ha dicho Croce— sin dificultades, sin luchas, sin obstáculos, no existiría el pensamiento, porque habría desaparecido todo motivo de pensar”.

.....

\* Revista *Administración & Desarrollo* (Bogotá, D. C.), n.º 5, octubre de 1964, pp. 5-7.

Que no se diga que en Colombia el pueblo y los dirigentes fueron incapaces de pensar; de pensar para encarar a tiempo sus problemas y buscarles soluciones científicas y perdurables.

Es la hora de que el pueblo juzgue a los hombres por sus ideas. Y por su capacidad de sobreponer las ideas salvadoras a los intereses partidistas o personales.

Emplear al máximo nuestros recursos intelectuales para buscar los caminos, y unirnos para seguirlos es el imperativo de la hora.

La irreflexión, la desunión, la demagogia irresponsable, nos llevarían —como han llevado a otros pueblos— a vivir en un infierno construido por nosotros mismos.

Pero la idea no se conquista sin esfuerzo. No siempre es fácil, para los conductores, empeñados en el frente del combate, asumir una actitud científica ante los problemas económicos y sociales.

Los Seminarios de Dirigentes Nacionales reviven una vieja idea platónica que pretende hermanar el poder con la sabiduría.

Se trata de un movimiento metódico para estudiar y discutir los problemas y lleva a los dirigentes y al pueblo los resultados del análisis técnico y el pensamiento reflexivo.

Ha sido acertada la selección del costo de la vida, como tema del primer seminario de dirigentes nacionales porque, como lo ha dicho Jacques Rueff —uno de los más lúcidos economistas contemporáneos— en el problema del costo de vida se juega la causa de la libertad.

“Las perturbaciones que entraña el alto costo de la vida conducen insidiosamente al control general de las actividades individuales y sociales, control que suprime la libertad, después de que los desórdenes y sufrimientos colectivos lo han hecho imposible y, para muchos, indeseable”.

El alto costo de la vida ha sido el pórtico de las dictaduras latinoamericanas.

Esta Mesa Redonda es un primer paso para el Seminario de Dirigentes Nacionales. Cuatro eminentes colombianos responderán un cuestionario formulado por la Escuela Superior de Administración Pública. Así se abrirá el debate. Las ideas y conclusiones de esta mesa serán sometidas al estudio de especialistas, de instituciones, de representantes de la producción y del trabajo. Todo este material será examinado por una oficina técnica que someterá la agenda final y las soluciones posibles al Seminario de Dirigentes Nacionales.

Se trata de un esfuerzo para ilustrar al país sobre uno de sus máximos problemas; de una nueva forma de la democracia que es, ante todo, discusión, análisis, inteligente y libre persuasión; de un esfuerzo de la Universidad para acercarse a la

problemática social; en fin, de una oportunidad para que los dirigentes se aproximen —y si es posible, se unan— en torno de ideas capitales sobre problemas capitales.

Es una invitación a pensar que seguramente no será rehusada por la inteligencia colombiana cuya misión se engrandece en esta hora de reto y de prueba.





## La pena de muerte como intimidación: fragmento de un estudio\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**UNA VOZ AUTORIZADA POR EL PATRIOTISMO** y por la ciencia y la experiencia políticas ha pedido recientemente el restablecimiento del patíbulo para contener la “ola delincuente”.

Basta un ligero estudio de nuestra estadística criminal, y aun la simple lectura de los diarios, para llegar a la convicción de que el incremento de la delincuencia, en sus manifestaciones más feroces y cruentas, asume graves proporciones en todo el haz del territorio nacional, aún en las poblaciones más diferenciadas por el medio y las condiciones de la vida. Ha llegado, pues, la ocasión de que nuestros hombres de ciencia mediten sobre las hondas causas sociales de esta epidemia criminosa, e investiguen si nuestros medios de lucha contra el delito son eficaces, y especialmente si la función punitiva responde a las exigencias de la sociedad.

Los partidarios de la pena de muerte han dejado escapar su clamor, que escuchamos con todo respeto. Dan ellos a la medida solicitada un fundamento asaz heterodoxo, pues lejos de considerar si con la pena de muerte se viola o no la justicia, se inflige o no al delincuente un castigo merecido, la reclaman como un medio necesario de intimidación social, en lo cual, como se ve, hay un criterio de utilitarismo extremado, resuelto y categórico. Situados en este campo, procuraremos estudiar brevemente si la pena de muerte tiene esa eficacia que le asignan.

.....  
\* *Revista Jurídica* (Bogotá), n.º 208-210, marzo-mayo de 1929, pp. 75-77.

La añeja doctrina de Feurbach, según la cual no siendo siempre posible la coacción física inmediata para impedir el acto criminoso, era necesaria la coacción psicológica, que, mediante la amenaza de una pena segura y temible, amedrentara delincuente, llega entre los partidarios del patíbulo a consecuencias extremadas. Ellos pretenden que así como el labriego levanta un espantajo a la vera del sembradío para proteger sus mieses, así también el Estado ampare y defienda la vida y los más preciosos derechos con la pavora del cadalso.

Pero esta eficacia de la intimidación ha sido desmentida por la experiencia histórica, estudiada y hallada falsa por la psicología criminal y por las observaciones de la sociología, y negada por el derecho penal estricto.

Ante todo, si consideramos que la intimidación es el fin primordial que se persigue con la pena, tendremos que concluir que es también su medida, y esto nos conduce lógicamente a la tortura. Tendremos que admitir por fuerza que en aquellos siglos oscuros de la historia en que la humanidad gimió bajo los sistemas punitivos bárbaros e impiadosos, el derecho penal llenaba más cumplidamente su misión que hoy, cuando la ciencia le ha prestado su lumbre. Y sin embargo, el criterio de intimidación, que llevó a los sistemas penales por tenebrosa vía, fue desechado ante la crítica científica.

Aquellas jaulas de Luis XI, el garfio que desgarrar, el látigo que macera las carnes; las mutilaciones oprobiosas, las marcas con hierro candente, el grillete y la cadena, las siniestras mazmorras, la horca y la cuchilla, la hoguera y el garrote, son más eficaces elementos de intimidación que la moderna pena capital en que se evita el sufrimiento y su publicidad.

Aquellos Plomos de Venecia en cuyo pórtico podía estamparse la leyenda del Horco dantesco; La Bastilla, que la imaginación de los contemporáneos calificaba de "Infierno de vivos" y suponía asiento de todas las torturas y todos los oprobios; los horrores de Siberia, que aunque extirpados por la revolución seguirán viviendo en las páginas de un escritor inmortal, son mayores elementos de intimidación que la muerte escondida y silenciosa. Así, dice Renneville, el prisionero historiador: "Yo afirmo sinceramente que si me dieran a elegir entre tornar a La Bastilla o la muerte, preferiría esta cien veces a sufrir las crueldades que acaban con la vida de los desgraciados prisioneros".

La máxima institución del sistema intimidativo fue el circo romano que aunaba la pavora del suplicio con su publicidad. Ante la multitud apiñada y medrosa el delincuente era arrojado, indefenso y desnudo, a las fauces de las bestias feroces. Esa forma brutal de la intimidación contribuyó a la evolución y al progreso del



pensamiento cristiano, pues entonces, como siempre, “la sangre de los mártires fue la simiente de los fieles”. Análogas consideraciones pueden hacerse acerca del sistema intimidativo de la inquisición española y francesa, en su lucha de virulenta ferocidad contra moros y judíos, aquella y esta contra hugonotes y jansenistas. La experiencia histórica ha demostrado que la intimidación en los delitos políticos y altruistas despierta el coraje y la ardentía; adelante veremos como en los crímenes perversos y antisociales agudiza el ingenio y el arte criminal.

Si la historia desmintió esa eficacia del terror, la ciencia se encargó de buscar las causas y fundamentos de aquella negación. Porque si asignamos a la intimidación tal trascendencia que la consideramos el único dique para contener “la ola delincuente”. tendremos que concluir que solo son imputables los individuos intimidables. Si el terror del patíbulo es el medio de hacer hombres honrados, solo podemos juzgar criminales a los capaces de sentir el terror del patíbulo. Desde luego tenemos que descartar aquellos actos criminosos cometidos en un momento de reacción inmediata, actos casi reflejos, que excluyen toda premeditación. El individuo que en el momento de recibir una ofensa grave hiere o mata no puede sentir en modo alguno los efectos de la intimidación; su acto, según frase feliz de un tratadista, es análogo al juego de un resorte o al choque producido por la explosión de la pólvora.

Y en los actos que el vulgo califica de premeditados, ¿tendrá la intimidación la eficacia que se le asigna? En esa lucha tenebrosa e inconsciente que se traba en la psiquis humana entre los motivos determinantes que la guían hacia el bien y los que la arrastran al delito, ¿tendrá la amenaza del patíbulo fuerza suficiente para contrarrestar a los últimos y alejar al hombre del crimen? ¿No es acaso el factor más potente del impulso criminoso la esperanza de la impunidad? En la célebre ley que formuló Romagnosi, después de luengas experiencias y observaciones prolongadas, figuran como los factores constitutivos del impulso criminoso el deseo de cometer el delito, la esperanza de realizar el deseo y la esperanza de quedar impune. Todo gran criminal obra en la certeza de escapar a la acción de la ley. La observación ha demostrado que mientras más se perfeccionan los medios preventivos directos, y se agrava más la intimidación, se agudiza más el ingenio en la preparación y en la ejecución de los delitos. De tal manera que la pena de muerte carece de la certidumbre necesaria para intimidar.

Y si esto decimos de los delincuentes normales, ¿qué podremos afirmar de los que se hallan en estado anormal? Qué fuerza tiene la intimidación cuando la razón sucumbe ante la pasión desenfrenada, ante el alcohol que agiganta instintos bestiales, ante las psicosis adquiridas, o las anomalías constitucionales?

Gran parte del mundo criminal no es sino el instrumento de oscuros instintos, de fatales tendencias, que le asechan, como torvos felinos, desde las brumas de la vida inconsciente. Y ante ese grupo de delincuentes, de nada vale la intimidación. En ellos, como dice un tratadista, el estado morboso constituye el elemento causal de la acción delictiva. “Los actos de los alienados, agrega, su manera de comportarse en la vida, aparecen como consecuencias necesarias, estereotipadas de antemano, si así puede decirse, de ese estado morboso. La observación científica y el buen sentido popular están de acuerdo para reconocer que en estas condiciones los medios de intimidación y represión de la ley penal son irrealizables e inclusive odiosos, si se pretende aplicarlos a los alienados”.

Pero, ha dicho el maestro, restablecer la pena capital es como poner ante las grandes violaciones del derecho este letrado: “*Peligro de muerte*. Ante las lecciones de la psicología, eso da que pusierais ese letrado en la tiniebla, o para noticiar con él del abismo a un caminante ciego, o a un palafrén desbocado”.

La ciencia ha descartado el sistema intimidativo que cierra los ojos ante las hondas causas de los morbos sociales y es fácil y cómo medio de evadir el problema de la delincuencia, y ha llegado a conclusiones indiscutibles en cuanto a los principios que deben informar la política criminal. El derecho penal estricto considera todos los resultados benéficos que para el ofendido, la sociedad y el delincuente mismo y su familia, puede tener la pena. La sociología ataca de frente las profundas causas sociales del crimen y lleva su escarpelo incompasivo hasta los medios oscuros en que se incuba el delito. Por eso el derecho penal asigna a la pena, entre otros, los siguientes fines primordiales, contra todos los cuales pugna la pena capital:

1. La pena debe imposibilitar físicamente al delincuente para que cometa nuevos actos criminosos, ya reclusándolo en un presidio o en una casa de alienados.
2. Debe corregirlo o curarlo, readaptarlo a la vida social.
3. Debe intimidar a los delincuentes presuntos (prevención general), haciendo del régimen punitivo algo temible ciertamente pero sin quitarle su carácter cultural y regenerador.
4. Debe reparar el daño causado indemnizando a los perjudicados a costa del victimario.

Por todo esto, por oponerse a las conclusiones de la ciencia, “La pena de muerte —como dice Garraud— se va de todos los países de Europa; aquí muy de prisa, allá más lentamente, parece retroceder ante la civilización”.



## Notas editoriales. El arbitraje forzoso en la huelga \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**HACÍA YA LARGO TIEMPO** que no se registraban en nuestra historia sucesos tan luctuosos como los ocurridos en la huelga de las zonas bananeras. El estudio del derecho nos hizo parcos y precavidos en lo tocante a asignar responsabilidades por los actos humanos. Así, sin probanzas bastantes no nos atreveríamos a asegurar si hubo en esa ocasión una reprobable ferocidad en la tropa, o si debe recaer sobre los cabecillas explotadores o inconscientes o sobre la recalcitrante actitud de la compañía extranjera, la muerte de nuestros dolientes hermanos caídos bajo las anchas hojas. Mas para los que estudian la organización y la vida de las agrupaciones humanas, el mal, cuando existe, no debe ser más que el acicate para inquirir el remedio, y los defectos y morbos sociales les deben señalar a menudo la ruta del progreso.

El instinto profundo de los pueblos ha consagrado en los códigos la solución legal de todas las contiendas de derecho. Desde que no se dejó a la fuerza de las partes sino al fallo, basado en la razón y en la equidad, el arreglo de los opuestos intereses, nació la civilización y fue posible y estable la humana convivencia. Por esto una legislación bajo la cual pueden ocurrir los fenómenos de huelga y *lock-out*, que no son otra cosa que medios de defensa de derechos no amparados suficientemente por la ley, es una legislación imperfecta. Y lo es porque da lugar

.....  
\* *Revista Jurídica* (Bogotá), n.º 205-207, enero-febrero de 1929, pp. 3-13.

a una situación antijurídica consistente en que una contienda entre patronos y obreros, luego de agotados los recursos del arreglo directo y la conciliación, no encuentra otro arreglo posible que la cesión de derechos por una de las partes.

La huelga o el *lock-out* son la resultante de la colisión de derechos nacidos de un contrato sui generis: el contrato de trabajo. En él tienen las partes derechos adquiridos susceptibles de prueba y por tanto de la apreciación de un juzgador, y la consagración de una sentencia. No son aquellos fenómenos, como se dice, la resolución de ese contrato, sino simplemente manifestación de desacuerdo en su interpretación.

Con todo, arguyen los que sostienen lo contrario, el de trabajo es un contrato sinalagmático, oneroso y consensual y está sujeto, por lo tanto, a las disposiciones pertinentes de la ley. Aceptado, desde el punto de vista del procedimiento judicial. Pero, a más del acervo de razones simplemente jurídicas con que se puede sostener la no resolución, es preciso tener en cuenta que por las modalidades que le son propias, ese contrato puede ser, o llegar a ser, con el transcurso del tiempo, lesivo para una de las partes. Los casos especiales sacan de su juicio los sistemas. El pretor romano que creó la *restitutio in integrum* para proteger los intereses del menor perjudicado; nosotros, en el caso de lesión enorme, restablecemos la equidad anulando lo pactado; y en el contrato de trabajo cuando una de las partes ha sido sacrificada en sus derechos, debemos restablecer el equilibrio, modificándolo en cada ocasión, de acuerdo con la equidad. Pero, se dice, en los contratos bilaterales va envuelta la resolución en caso de incumplimiento por una de las partes. A ello respondemos que la ley no puede ser inmoral y que de ese contrato sinalagmático, oneroso, etc., pende la vida, el hogar, el cotidiano pan de miles de seres que trabajan y sufren. “La ley, obra del hombre, dice un pensador moderno, nació imbécil y cruel en los comienzos de la razón humana. Pero aun cuando su esencia fuese divina, habría que aplicarla según sus intenciones y no al pie de la letra, porque la letra yace muerta y el espíritu vive”.

Por tanto, la huelga no es una negativa a cumplir el contrato de trabajo, como lo es en ocasiones el *lock-out*, sino la exigencia de su cumplimiento o de la justa mejora de sus condiciones. Cuando el *lock-out* persigue este mismo fin desde el campo patronal, no resuelve tampoco el contrato y debe someterse con aquella, a la apreciación de un juez.

Sería, por tanto, bienvenida aquella ley que dispusiese que una vez agotados el arreglo directo y la conciliación, sin satisfacción para las partes, se formara por ministerio de la ley un tribunal de arbitramento, constituido por el juez del

circuito de los trabajos y un representante de cada una de las partes, cuyo fallo tenga la fuerza de sentencia y esté sancionado como tal.

Nuestra ley 21 de 1920 ha establecido ese arbitraje obligatorio en determinadas empresas, a las cuales están ligadas la salubridad, la seguridad y la vida económica y social de los ciudadanos, prohibiendo la cesación colectiva de los trabajos (e implícitamente el *lock-out*) y haciendo, por tanto, imposibles los conflictos, pues según su artículo 18, el fallo arbitral es obligatorio y está rodeado de toda la protección que la ley otorga al arbitraje.

Nosotros pediríamos la generalización de esa disposición legal para toda clase de huelga o *lock-out*, creando por ministerio de la ley un tribunal para cada caso, constituido como dijimos, o como adelante expresaremos.

Así se harían imposibles los conflictos violentos, pues de una parte se reconoce que los obreros tienen derechos adquiridos al trabajo y no pueden ser reemplazados sino en el caso de que no se sometan al fallo compromisorio, y de la otra no se suspenden servicios que son o pueden ser esenciales a la colectividad.

Es evidente que esa ley requiere un profundo estudio científico, especialmente en lo relativo a la constitución del tribunal. La misión de la ciencia en la formación de una ley, es hacerla tal que en su aplicación sea imposible desviarse del fin social perseguido por el legislador. Nuestra ley deberá lograr ante todo que el arbitraje sea justo, dando iguales garantías a los patronos y a obreros, pues de otra suerte no sería otra cosa que una intolerable incitación al motín.

La ley neozelandesa de 21 de diciembre de 1894, creo con carácter obligatorio el tribunal de arbitraje, dio fuerza ejecutiva a sus fallos, e hizo responsables de su cumplimiento las propiedades corporativas de las asociaciones patronales y obreras, la individualidad de los interesados, y sus personas. Estos tribunales deben ser estudiados por nuestro legislador, aunque quizás sea más decisiva para nosotros la creación de organismos paritarios análogos a los constituidos por la ley española de 26 de noviembre de 1926, organismos que tienen función legislativa y judicial para regular la vida del trabajo y resolver los conflictos que ocurran en ella.

El mismo adjetivo paritario, dice un expositor al respecto, indica la constitución que deben tener estos organismos: paridad de clases, paridad de número en los vocales representantes de cada una. Son, pues, tribunales de iguales, constituidos por el mismo número de patronos y obreros y que resuelven los conflictos del trabajo sin intervención del Estado. Ellos y sus decisiones son obligatorios. El mismo expositor sostiene que "siendo los organismos paritarios un medio adecuado y justo de pacificación social, no puede quedar su adopción al arbitrio de

cada uno, como no queda al arbitrio de cada ciudadano ni el régimen municipal, ni la administración de justicia, ni la contribución a las cargas del Estado, ni nada de lo que la vida social exige en interés de todos”.

Nosotros, limitándonos al arbitraje, o sea, a la función judicial de aquellos organismos paritarios, creemos que el tribunal propuesto al principio de esta nota daría plausibles resultados. La presencia del juez, de integridad necesariamente intachable y de versación en el derecho, haría los fallos científicos y honrados, al par que las delegaciones de las partes, empapadas en los antecedentes y caracteres del conflicto, contribuirían bien al esclarecimiento de los hechos. Creemos también que en el caso de renuencia de los interesados para delegar sus representantes en el tribunal, deben ser estos designados por el juez.

De todo lo dicho se deduce que el juez, en definitiva, vendría a fallar el proceso, no con criterio legalista, sino como árbitro que debe obedecer antes a la equidad que a la ley, que debe, como decía el juez Magnaud, no solo limitarse al cago que le está sometido, sino extenderse a las consecuencias, buenas o malas, que puede producir su sentencia en un interés más general, y, comprender finalmente, cómo aquel modelo de jueces, que “el obrero hace fructífera la industria y expone su salud y su vida en provecho del patrón, el cual solo puede comprometer su hacienda”.

Nosotros tenemos derecho para exigir de los jueces colombianos esa imparcialidad y asignarles con estas atribuciones, al par que la grave responsabilidad de la tranquilidad pública y el porvenir de la industria, una misión de paz y de justicia.



## La reforma en la Facultad Nacional de Derecho\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**SEÑORES MIEMBROS** de la Sociedad Jurídica:

Quiero cumplir con la comisión que se me ha confiado por la Sociedad, en desarrollo de una proposición presentada con el objeto de revisar los Estatutos de la Facultad, y para ello ofrezco a vuestra consideración algunos puntos de reforma que no tienen otra mira que el perfeccionamiento de los estudios jurídicos.

Este anhelo de la Sociedad, este sacudimiento vigoroso del vetusto instituto en que se forma la mentalidad de los directores del país, tiene que ser la resultante del esfuerzo de todos vosotros, y así os pido que reglamentéis aquellas ideas aquí expuestas que sean de vuestra aceptación, y elaboréis los proyectos respectivos que serán presentados al Consejo Directivo en lo tocante al Reglamento, y al Congreso Nacional en lo que mire a la ley.

### Ideales

Precisemos ante todos los ideales que deben inspirar nuestra reforma:

Cuando la América republicana se inicia, el elemento granadino campea como una culminación en la vida intelectual del mundo nuevo. Ninguno de los países recién emancipados puede ofrecer, verbigracia, a un hijo de la colonia que, como

.....

\* Informe presentado por Guillermo Nannetti a la Sociedad Jurídica. Publicado en la *Revista jurídica* (Bogotá) No. 201-202 (Jul./Ago 1927). -- p. 307-315. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho.

nuestro Torres, asombre con su preparación científica a Humboldt, compendie en su saber toda una época, defienda como digna de su propia enormidad la causa de la América esclava, eleve, poderoso y elocuente, como dice un maestro, el memorial de agravios de un continente oprimido.

Hoy seamos sinceros, vamos a la zaga de ese movimiento intelectual; nuestra epidémica cultura no ha penetrado aún en la masa, y en cuanto a las élites pensadoras, carecen de vida propia y no prestan contribución alguna original a la ciencia contemporánea (de la cual en muchas manifestaciones están situadas a astrales lejanías).

Nuestros senectos institutos de educación nos colocan a vergonzante retaguardia de otros pueblos que, como Méjico y la Argentina, han sabido comprender a tiempo que un país o una raza se hacen aptos para una época determinada, mediante la evolución correlativa de la Universidad.

Admirando ese gran pasado intelectual, contemplando la decadencia del presente los estudiantes han pensado en la Colombia del mañana. Comprenden entusiastas que la materia prima de nuestra juventud es tan varia y tan rica como la de aquellos países, y quizás superior, y por eso porffian porque el claustro universitario cumpla para con esa juventud su misión.

Esos son sus ideales: infundir a ese claustro, hoy helado y decrepito, un alma fecunda que despierte y plasme ideales en la juventud, y dotarlo de una técnica que la haga apta para la vida jurídica contemporánea. Dignos son de la radiosa ingenuidad del estudiante esos ideales. ¿Qué queremos? Que el pensamiento patrio recobre su puesto en las vanguardias gloriosas; que dé nuestra ciencia de la justicia el gran paso de un siglo a otro siglo.

### **Los cimientos**

Ante todo es menester contar con los mismos estudiantes, que abandonando los vicios inculcados en la primera escuela, se entreguen a la investigación personal y constante, que comprendan que tan solo en la autodidáctica se encuentran las bases de un saber sólido y persistente. Luego se impone la colaboración del profesor, la renovación de los sistemas y el perfeccionamiento de los cursos. Sobre esto último quiero expresar el resultado de mis observaciones personales, limitándome, en los dos anteriores aspectos del problema, a sentar proposiciones categóricas, principios ya adquiridos por la reforma universitaria en general.



Siempre hemos creído que la base cardinal, la sustancia de los estudios de derecho y ciencias políticas y sociales, está en la filosofía del derecho y en la sociología.

Ha dicho Spencer que la filosofía es el saber completamente unificado. Esa misión de la filosofía se evidencia, más que en ninguna otra clase de estudio, en éstos que constituyen nuestra disciplina. Cada una de las fases de la ciencia jurídica debe hacernos asimilar un aspecto parcial de los hechos, la filosofía debe unificar en la mente esas generalizaciones seccionales. Además el estudio filosófico del Derecho contribuye a formar el criterio jurídico, que no es otra cosa que la precisión intelectual de la idea de lo justo, idea que ha de aplicarse en las múltiples manifestaciones de la actividad humana, ya se trate de defender en una asamblea internacional los derechos de los estados o de las nacionalidades oprimidas; ya de afrontar imparcialmente los conflictos entre el capitalismo y el obrero; reglamentar las relaciones entre la producción y el reparto, o satisfacer las reivindicaciones de los desheredados en lo que tengan de justo; ora se trate de legislar sobre las órbitas del poder gubernativo y el derecho del individuo; ya de determinar la responsabilidad del culpado o patentizar su inocencia; ora se trate de defender el patrimonio; que en toda esta complejidad de la vida jurídica es menester ese hiperestésico sentimiento de la justicia, comparable tan solo a esa apasionante tizona que Alonso Quijano esgrimió antaño contra los abusos de los fuertes y sus sinrazones e injusticias. Pensando en esto, sin duda, exclamaba el más acre de los ingenios franceses: “La plus belle fonction de l’humanité est celle de rendre justice”, y “je aurais voulu être avocat: c’est le plus bel état du monde”.

La sociología, a su vez, al enseñar las grandes leyes de la biología social, indispensables para el equilibrio del gran organismo, la mecánica de su conciencia y de su volición, los síntomas de sus estados patológicos, sienta los basamentos indispensables para afrontar el estudio de los problemas políticos, y es preliminar imperativo para el de las ciencias sociales especiales.

En nuestra Facultad los estudios de Filosofía del derecho son deficientes, aunque se me asegura que el progresista profesor de la materia ha innovado tanto el sistema como el pénsum. En los tiempos en que hicimos el curso, era éste pobre sobre toda ponderación. En cuanto a la cátedra de sociología, en dolorosa gestación, amenaza con nacer muerta, o al menos anémica y deforme.

Creemos además que, como complemento necesario de los estudios sociológicos y filosóficos, es menester completar la preparación jurídica con una visión completa de la vida del derecho en el tiempo, que permita seguir la evolución de

las instituciones de derecho y el paulatino desarrollo de los principios. Esto se lograría mediante una cátedra especial de historia del derecho.

### **Los cuatro sillares**

Hablemos ahora de lo que se ha llamado las cuatro piedras angulares de la carrera: el derecho público en general; el derecho privado y el derecho adjetivo, y los estudios económicos.

Los estudios de derecho civil son bastante completos. Con los tres futuros años de derecho romano, los tres de civil colombiano y el de perfeccionamiento y legislación comparada, se satisfacen las exigencias científicas, bien que este estudio se resiente de la anemia de la filosofía del derecho de que hablábamos, y la falta de práctica. Por esto proponemos que en la facultad se abra para el público una oficina de negocios civiles, servida por los alumnos de cuarto año, dirigidos por el profesor.

El derecho internacional satisface, aunque sería de desear que tuviera un mayor carácter de apostolado, dadas la anarquía internacional en que vivimos y el estado antijurídico de las relaciones de los pueblos.

El derecho constitucional llena en parte su misión, aunque no se contemplan detenidamente aquellos problemas contemporáneos que, como el Faccio y el Soviet han venido a traer una nueva situación jurídica entre el individuo y el estado. Además, a este respecto nos atrevemos a sentar la siguiente tesis: para adquirir un criterio firme y una visión general en lo tocante a los fenómenos del derecho público interno, es menester haber estudiado profundamente alguna escuela sociológica. En esto consiste la inmortalidad de la obra de Hostos, Y la excepcional robustez de los trabajos de Duguy.

El derecho penal necesita una base antropológica y sociológica cuya ausencia es notable; falta asimismo la cátedra de medicina legal, y es menester una orientación práctica de que carece en absoluto. Para esto nos atrevemos a proponer que se establezcan las visitas obligatorias a los institutos de castigo, y se abra al público una oficina de negocios penales servida por los estudiantes de tercer año, bajo la dirección del profesor.

Los estudios económicos son absolutamente insuficientes; la vida moderna ha traído complicaciones nuevas complejidades abrumantes en lo que a la economía general y a las finanzas atañe, y en ellas más que en otro estudio alguno se impone perfeccionar nuestra deficiente formación profesional.

Y no es culpa de profesores; es que en un año de economía política no se puede formar un técnico eficaz o siquiera un aficionado con método y criterio, para llegar al tecnicismo necesario. Creo yo que los estudios económicos y financieros debían formar un ciclo, que abarcando los principios de la economía política general, el estudio de la economía colombiana, la hacienda pública y las instituciones bancarias, principiara con el primer año y terminara con la carrera.

E] derecho adjetivo, resentido por la anemia de estudios filosóficos, ha progresado en mucho merced a la cátedra de práctica forense. Debía, sin embargo, perfeccionarse con la apertura de las oficinas de que ya hemos tratado.

No hablaremos aquí de otros estudios accesorios como el administrativo, minas y mercantil, sobre los cuales rendirán su informe los miembros de la comisión que pertenecen al 4o. año.

Creemos además que se deben fomentar en la facultad los estudios de geografía e historia nacionales, ya por concursos en que se premien los mejores trabajos, bien por excursiones metódicas a las distintas secciones del país, y a los “santos lugares” de la emancipación colombiana. Esto porque enseña la psicología, que tan solo pueden nacer en el individuo voliciones sobre aquello cuya representación mental es completa. Por tanto, las iniciativas sobre interés general, la volición patriótica, se basan en la representación de la nacionalidad en el espacio y en el tiempo. La tierra y los muertos de que hablaba.

Asimismo, sería interesante el estímulo de los estudios filológicos y literarios, ya que la precisión de la palabra y de la pluma es condición primordial del abogado moderno.

## **Conclusiones**

Este es, por ahora, el informe que someto a vuestra consideración. Más adelante os hablaré de los medios que hemos puesto en práctica para perfeccionarlo, para dar una solución integral al problema. Me limito a exponeros diez y nueve puntos de reforma que, en lo que a mí alcanza, deben ser nuestro programa:

1. El rector debe ser elegido por el voto directo de los estudiantes matriculados, para cada período de dos años.
2. Los profesores que ingresen nuevamente a la facultad, lo harán por medio de un concurso que versará tanto sobre la capacidad científica como sobre conocimientos y método pedagógicos.

3. Los exámenes de revisión deben llevarse a cabo con todo rigor, sea cualquiera el año a que vaya a entrar el postulante.
4. Las clases que hoy se dictan alternadas deben ser diarias.
5. Cada profesor tiene la obligación de establecer en su clase un seminario a lo menos, en que se profundice aquella sección de la materia que los alumnos elijan.
6. Debe elevarse el canon reglamentario de la libre disposición de salón de grados para cualquier orador o conferencista que sea sostenido por cinco alumnos matriculados como *mínimum*.
7. El consejo directivo, el consejo estudiantil y la sociedad jurídica se entenderán con la asociación de antiguos alumnos y con el club rotario de Bogotá, a fin de metodizar las conferencias de profesionales nacionales y extranjeros, así como los cursos cortos complementarios de aquellas materias cuya deficiencia es más notoria .
8. Debe mejorarse el servicio de la biblioteca, mediante la suscripción a revistas jurídicas y sociales que permitan a los estudiantes ir en lo posible al día con la marcha de la ciencia jurídica moderna.
9. Debe establecerse la cátedra de sociología, trayendo al efecto un especialista extranjero, asesorado por un profesional del país, destinado a reemplazar al primero.
10. Deben perfeccionarse los estudios de filosofía del derecho.
11. Debe establecerse la cátedra de historia del derecho, y en especial del derecho patrio.
12. Se abrirá una oficina en tercer año para los negocios penales.
13. Igualmente una en cuarto año para negocios civiles.
14. Se abrirá la cátedra de medicina legal.
15. Igualmente la de derecho romano, 3.º curso.
16. El ciclo económico comprenderá: primer año, economía política general. 2.º Economía colombiana. 3.º Hacienda pública. 4.º Instituciones bancarias.
17. Deben abrirse los claustros ampliamente a la mujer.
18. Debe adquirirse un campo de deportes suficientemente dotado.

### **Los medios**

Como os he dicho antes, quiero que este informe mío sirva tan solo para que todos vosotros estudiéis el problema, a fin de llegar a su solución integral. Yo he

propuesto como medios para ese estudio a los demás miembros de la comisión, los siguientes:

1. Aprovechar el rico acervo de la misión alemana.
2. Canjear el reglamento de la facultad con los de las mejores de América y Europa, y solicitar asimismo informaciones sobre métodos de estudios, pénsum, etc. Esta parte de nuestro programa ya está en parte cumplida, pues se ha despachado el canje a algunos países de Europa. En Italia, verbigracia, se solicitaron informes de las universidades de Roma, Pádova, Pavía, Pavía, Génova, Torino, Nápoles y Pisa.

El socio Naranjo López estudiará la manera como se llevan a cabo los estudios jurídicos en los países sajones de Europa; Jiménez en las universidades de Norteamérica tea; Sanabria tomará a su cargo las de la América Meridional, y el informante las de los países latinos de Europa.

3. Solicitaremos del señor ministro de Relaciones Exteriores un exhorto a nuestros agentes diplomáticos en los más notables centros universitarios, a fin de que informen sobre la manera como se llevan a cabo en ellas los estudios jurídicos.
4. A fin de dar al movimiento un carácter nacional, lanzaremos una circular, en la cual, al lado del actual reglamento, irá la solicitud de que se hagan a él los reparos que merezca; tal circular se dirigirá, principiando por el profesorado de la secuela, a todos los especialistas nacionales, a fin de que puedan contribuir al perfeccionamiento anhelado.

No tendremos en cuenta la política: Rafael María Carrasquilla y Diego Mendoza Pérez; Pedro María Carreño y Luis López de Mesa; José María González Valencia y Baldomero Sanín Cano; Rafael Escallón y José Alejandro Bermúdez.

¿Lograremos realizaciones prácticas? Todo depende de que recibáis Con entusiasmo la idea; no nos ha de faltar el interés de la lucha, porque hay principios te ideas que han a ser de sentido común de la humanidad, hace ya mucho tiempo, y son para nosotros utopías: autonomía universitaria, profesorado por concurso, cátedra libre...

Se hablará de seminarios, de especialización de las Carreras... pero por poco que alcancéis, habréis tenido la satisfacción de haber sido los iniciadores de un movimiento generoso.





## La renovación de los métodos \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**YO QUISIERA QUE MEDITARAIS** ahora sobre la trascendencia que tienen los sistemas educacionistas en la vida de una nación. Ellos forman el espíritu colectivo, determinan las capacidades de un pueblo para la acción y para la iniciativa, modifican y mejoran las costumbres e influyen, por consiguiente, en las relaciones sociales y políticas. “La escogencia de un sistema educacionista tiene más importancia para un pueblo que la de su gobierno”, ha dicho un pensador, y si aplicamos estas palabras a las facultades de derecho, de donde surgen los estadistas y los sociólogos, los magistrados y los jueces, se hará evidente la grave trascendencia que tiene la implantación de un método propicio en los estudios jurídicos. Aquel que quiera estudiar la vida pública de un país, debe investigarla en las escuelas de ciencias jurídicas y sociales; el ambiente que en esas escuelas encuentre será el que preside y gobierna el fenómeno nacional.

Ahora bien: si analizamos el método docente que existe entre nosotros, observamos que una facultad de derecho, en su substancia íntima, consiste en un grupo de estudiantes que deben oír dictar determinados cursos a un grupo de profesores; repetidos por el estudiante todos los cursos en los respectivos exámenes,

---

\* Capítulo de un trabajo presentado al Congreso Jurídico de Popayán. Publicado en la *Revista Jurídica* (Bogotá), n.º 203-204, octubre-noviembre de 1928, pp. 37-42. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho.

obtiene un título de idoneidad profesional. Hay, además, una biblioteca sobre cuya opulencia no me atrevo a opinar... y no hay nada más.

Se basa, pues, nuestra docencia jurídico-social en la eficacia de la conferencia especulativa. Ahora bien: el sentido crítico moderno ha revaluado en mucho esa eficacia de la cátedra.

Es indudable que cátedras como la de penal, que se dicta en la Facultad Nacional, en que el profesor ha realizado severas investigaciones personales, expone con absoluta imparcialidad cerebral las varias doctrinas, y acompaña para encauzar adecuadamente la inquietud que se despierta en el alumno, una completa bibliografía criminal, es indudable que una cátedra como esta tiene innegable utilidad pedagógica. Pero no por eso pierde su carácter dogmático, y el estudio del derecho, en sus varias manifestaciones, ha de ser experiencial. El mismo profesor a que he aludido antes habla de la preeminencia que deben tener los métodos inductivos en las investigaciones criminales, y por eso es preciso orientar esa cátedra, como todas las de la escuela, hacia el método observador y experimental. No debe olvidarse lo que afirmaba el sabio don Ernesto Quesada: “Lo que el profesor debe enseñar, ante todo, es a saber trabajar”. Entre nosotros es preciso enseñar a trabajar; unos profesores han investigado personalmente y exponen ante el estudiante el fruto de su labor, sin hacerlo investigar a su vez; otros, los menos afortunadamente, repiten el ajeno pensamiento europeo, haciendo así evidente aquella frase de Giner: “El profesor que monologa es como un libro de texto que debiera oírse leer a horas fijas”.

Reflexiónese sinceramente y se verá que nosotros podemos hacer propio de nuestra didáctica universitaria este concepto de Ingenieros: “El objeto esencial de ese viejo humanismo no era enseñar a pensar bien, observando y experimentando, sino enseñar a hablar bien sobre lo que otros pensaron, sin pensar por cuenta propia, sin observar ni experimentar”.

Los resultados de este sistema, a más de implicar la superficialidad de los estudios, influyen perniciosamente en la conformación de la mentalidad nacional. El profesional que no ha desarrollado en el aula las viriles y fecundas facultades de observación, de reflexión y de juicio no estudiará el hecho para resolver el problema que él plantea; tratará de recordar lo aprendido para aplicarlo, si puede, a las circunstancias concretas; carente de dotes investigadoras y espíritu científico, no tendrá ante la realidad otras armas que la reacción de las célebres células piramidales en que se alberga el recuerdo; y esto hace estéril la labor universitaria; el que debiera ser técnico se encuentra desorientado ante las exigencias de la



realidad social, civil y política; el que podía ser impulsor de la patria cultura se halla incapaz para la creación original; las facultades, que debieran ofrecer en las tesis de grado el primicial esfuerzo dominador y varonil del estudiante para pensar por cuenta propia, presentan, en la mayoría de esas tesis, o la glosa superficial, o un simple cambio en el orden de las ideas de algún expositor europeo.

El profundo genio alemán reacciona contra este sistema dogmático que lanza titulados en desadaptación impotente con la realidad de los hechos. Así, al lado de la cátedra instituyó el seminario. El impide que la función profesional de la Universidad se hipertrofe en perjuicio de la científica, inculca el espíritu positivo que vincula la idea y el hecho, desarrollando las cualidades de observación e inducción; forma, en fin, investigadores entusiastas de los problemas y las necesidades sociales, Su implantación categórica y severa debe ser la gran cruzada de los profesores y estudiantes colombianos, cruzada que beneficiará a uno y otros, y redundará en pro de la cultura patria.

Pero observemos de una manera tangible sus certeros resultados: “El Seminario, dice Alfredo L. Palacios, tiene por objeto sustituir el aula por un taller de trabajo donde se formen espíritus libres en perpetua inquietud. El alumno, con un anhelo permanente de analizarlo todo; el maestro, con espíritu avizor, dirigiendo, orientando la actividad del alumno: tal el ideal”.

Así, el artículo 1.º del Seminario de la Universidad de Berlín, dice: “Tiene por objeto iniciar a los estudiantes en el trabajo científico personal, por medio de ejercicios exegéticos, históricos y dogmáticos, y prepararlo para las investigaciones científicas originales”.

En Chile, en la Facultad de Leyes y Ciencias Políticas funcionan cuatro seminarios: de Ciencias Económicas, de Derecho Privado, de Derecho Público y de Derecho Procesal y práctica de jueces y notarios, donde se profundizan y amplían los conocimientos.

En la Universidad Nacional de La Plata, que regenta Alfredo L. Palacios, los trabajos prácticos tienen cuatro facetas que en la obra ya citada y que podemos resumir así:

La primera investiga las fuentes bibliográficas y documentales, ordena, sistematiza y prepara la labor de síntesis que debe realizar el seminario.

En la segunda se realizan las investigaciones particulares que se condensan en monografías.

En la tercera, en que culmina el seminario, se correlacionan los trabajos particulares, que versan todos sobre los varios aspectos de un asunto común. Hay colaboración entre todos y crítica que precisa las conclusiones.

La cuarta está constituida por ejercicios de adaptación profesional (A. L. P., obra citada pág. 154).

Las materias están clasificadas en cuatro grupos:

1. Cursos de Historia del Derecho y de Instituciones;
2. Códigos generales de fondo y cuerpos de legislación;
3. Códigos y legislación formales;
4. Derecho eventual.

Reunidos un grupo de muchachos con un profesor competente, se entregan a la labor de análisis de un asunto que dividen en subtemas. Así, la división del trabajo intelectual hace en el seminario profunda y extensa a la par la investigación, a tal punto que, como oímos decir a B. Sanín Cano, refiriéndose a los de Alemania, se aprovechan todos y cada uno de los que en el Seminario intervienen, de resultados científicos, para cuyo logro no alcanzaría la vida toda de un hombre.

Supóngase el benéfico estímulo para la vida intelectual de un estudiante que, dirigido por un profesor competente, en abierta cordialidad, con una biblioteca opulenta, y con las últimas revistas a la mano, se entregue a la investigación de uno de estos subtemas del Seminario de Derecho Civil en Universidad de La Plata, en 1923. Tema: "El divorcio"; subtemas: 1.º Estudio histórico. El divorcio entre los romanos. En Roma. En el antiguo derecho y en el derecho intermediario francés. 2.º Estudio histórico del derecho argentino. Examen comparativo de los proyectos de divorcio presentados en el Congreso Nacional. 3.º Estudio de legislación comparada contemporánea. Análisis de los diferentes sistemas. 4.º Los fundamentos del divorcio absoluto y de la simple separación. 5.º De las causales. Estudios históricos y de legislación y de derecho comparado. 6.º Estudios estadísticos de la influencia del régimen de divorcio en la natalidad.

O este de Derecho Penal, que tenía por título: "Régimen penitenciario y delincuencia infantil". Correspondían a la primera parte 12 subtemas, entre los cuales destacamos el 5.º La crítica de las penas privativas de la libertad. Objeciones a las penas restrictivas de la libertad, desde el punto de vista de su ineficacia; no tiene efecto intimidante; causan perjuicio a la salud de los reclusos; el peligro de contagio; su ejecución es muy costosa; sus trabajos son unilaterales; los prisioneros

en algunos casos hacen una vida demasiado cómoda. Y el 7º Régimen penitenciario de la República Argentina. El pasado. El presente. Crítica. Las instituciones carcelarias argentinas. En la segunda parte: Delincuencia infantil; destacamos el subtema 4.º Ideas de reforma. La clasificación y la individualización. La prevención. Protección de niños. patronatos. Tribunales especiales para niños delincuentes. Funcionarios protectores. La condenación condicional. El sistema de la prueba. La reforma de la pena restrictiva de la libertad de los niños delincuente.

En 1924 funcionaron en la misma universidad los siguientes seminarios: Derecho Público Provincial; Historia del Derecho argentino; Derecho Administrativo; Derecho Civil; Derecho Penal; Legislación del Trabajo; Economía Política; Derecho Comercial Marítimo y Derecho Internacional Público.

Resumiendo lo dicho hasta aquí, diremos que en nuestra Universidad es preciso perfeccionar los cursos que sirven de información de las generalidades científicas; establecer los seminarios para la investigación personal y el estudio profundo y dar a la escuela mayor orientación práctica, poniéndola en contacto con la vida real.

No quiero terminar este capítulo sin hacer destacar la idea de que si la función profesional puede hipertrofiarse en perjuicio de la científica, el desarrollo que se dé a esta, lejos de atrofiar aquélla, la beneficia y fortalece. Entreguémonos a las altas y desinteresadas investigaciones de la ciencia por la ciencia. Que no se pueda decir de nuestras facultades aquel pensamiento sepulcral de Lucio V. López: “El derecho no es ya una ciencia, es un arte, el arte de ganar pleitos”. Y aquellos que por irresistible inclinación utilitaria hallen inútil o estorboso el Seminario que proponemos a vuestra consideración, recuerden este concepto que Charles Richet ha expresado en su preciosa obra “Le Savant”: “Ni Tales, ni Ampere, ni Galvani, ni Volta sospechaban que la grande y quizás la Única fuerza del mundo material era el átomo eléctrico, y es precisamente a causa de que permanecieron en el dominio de la ciencia pura, por lo que han sido los grandes impulsores de toda humana industria”.

Perfeccionemos el estudio de la sociedad y del derecho con el laboratorio donde se observa la vida. y hagamos nuestro este otro concepto de Ingenieros: “En la universidad del porvenir todas las disciplinas, naturales, sociales y morales, serán ciencias de experiencia, antidogmáticas, críticas e incesantemente perfectibles”.



**PARTE IV.**  
Nannetti en la provincia





## El doctor Adriano Muñoz, el jurisconsulto, el político, el maestro \*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

**EL ALMA NACIONAL NO** es una simple abstracción. Es una entidad viviente que funde en un mismo tipo social a los hermanos en la patria, inspira los más decisivos sentimientos, y lleva a los sacrificios más heroicos. Forjada por el esfuerzo y el desvelo de los grandes repúblicas del pasado, el alma de la patria vive, constantemente renovada, en los espíritus selectos que meditan sobre las necesidades del grupo y sienten los dolores comunes.

El agricultor, el mercader, el industrial de todos los pueblos son iguales; tan solo un rudimentario e instintivo amor al terruño mantiene en ellos el sentimiento de la patria. La patria vive, en cambio, en los pensadores, en los filósofos, en las clases cultas, generosas y sabias, que meditan sobre el origen de la respectiva agrupación humana, sobre su vida y sus destinos.

Por eso hay como un acerbo desgarramiento del amor patrio cuando uno de esos hombres, a los cuales está íntimamente vinculada la existencia moral de su país, lo abandona en la más definitiva de las despedidas.

Tal el sentimiento que, unido a una abrumadora pesadumbre por la pérdida de un gran amigo y un irremplazable maestro, hemos experimentado ante la muerte del doctor Adriano Muñoz. Porque en el occidente colombiano que hoy se estremece con la fiebre de los apetitos materiales, el doctor Muñoz, dechado

.....

\* *Revista jurídica* (Bogotá) No. 208-210 (Mar./Mayo 1929). -- p. 75-77.

de patriotas y cifra de altísima cultura, era robusto adalid de esa cohorte que en torno de la Universidad del Cauca representa y defiende la Colombia tradicional, la Colombia histórica, ante la marejada cosmopolita y utilitaria que se levanta con el progreso material, y crece día por día con el desarrollo económico.

Con la muerte de hombres así, cae en la sombra un jirón de la patria. Tanto más cuanto que él consagró su vida al culto de lo justo. Sentía por el Derecho, como factor social, la admiración respetuosa que un naturalista experimenta ante las grandes leyes de la vida. Sus páginas sobre derecho constitucional revelan la docta comprensión de que la existencia y la conservación de un país están íntimamente vinculadas al reconocimiento del derecho para cada uno de sus integrantes. Así, el maestro era una fuerza para la República y un factor de grandeza para la patria, porque la patria está en la justicia y en la libertad, y solo laboran por aquella los que las aman y las defienden.

Desde su primera juventud anunció luminosamente su espíritu magnánimo. El fruto primicial de su labor científica reveló al par que su talento vigoroso y la extensión de su cultura, las dotes de su gran corazón. Su tesis de grado es el memorial de agravios de una raza vencida. Más que el criterio penetrante, la vasta erudición, la visión de estadista, la intuición de sociólogo que se admiran en ella, entusiasmo la comprensión clarísima de la misión del Derecho, que es suprema cuando va en defensa de los débiles y de los humildes.

Con tales principios como norte, no es raro que su carrera profesional esté llena de nobles ejemplos y sabias enseñanzas. Algún día se recopilará su obra de jurista para progreso de la ciencia, y se recogerán los rasgos de su vida de recto abogado para educación de las generaciones jóvenes.

La fuerza y entereza de su carácter se hacen palpables, sobre todo en su vida pública. Comprendía la política, no en el sentido de las almas pequeñas que la toman como granjería de concupiscentes y galardón de los mediocres, sino como el cumplimiento de la deuda social que cada uno de nosotros tiene para con la tierra que nutrió su ser. "A la patria más le debemos, cuanto más tenemos", dijo Santiago Pérez. Y Adriano Muñoz, ese opulento de inteligencia y millonario de corazón, se dio a la patria todo entero. Su patriotismo y su cultura lo llevaron al movimiento republicano que le pareció ser la síntesis de cuanto más noble y más fecundo había dado la experiencia política en los diversos partidos militantes. Liquidado, por múltiples causas el partido republicano, los lidiadores tornaron a sus viejos campamentos. Muñoz permaneció siempre fiel a su enhiesto ideal político que, según él, dentro de la más generosa tolerancia y el más equitativo



reconocimiento del mérito, debía solidarizar todas las capacidades nacionales al servicio de la república.

En todo caso, su intención política fue siempre desinteresada e inquebrantable la firmeza de sus principios. En varias ocasiones, y cuando su pobreza era extremada, sacrificó envidiables puestos públicos por salvar la integridad de su conciencia. En fin, hombre de grandes virtudes no deja a su paso tan solo los resultados inmediatos de sus acciones generosas. Esa nobleza severa, esa dignidad de carácter, esa transparente probidad, han tenido su influjo en la juventud que le escuchó en las aulas y le observó en la vida, vida que fue siempre un ejemplo para las generaciones nuevas, pues fue la expresión valerosa de un espíritu entero y una conciencia íntegra.

Esos grandes ejemplos no perecen. Cuando la vida de un hombre fue luminosa, su tumba tiene también un resplandor.





## Pueblo modelo\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

— **ALLÁ, EN EL VALLE**, está el pueblo de Vianí, dice mi guía, haciendo detener la camioneta del Instituto de Antropología social al borde de la carretera. Sí, allí estaba Vianí, el municipio modelo, con sus muros blancos y sus techos rojos, cuya pintura nueva se afirmaba en el arrugado marco verdese pia de los pasteles quemados y el verdinegro de los cafetales frondosos.

Una comunidad rural típica

—Vianí es importante, dice mi guía, porque representa a Colombia, y quizás a toda la América andina. Ha sido escogido como la comunidad rural típica, para un experimento educativo de la Unesco.

—Y la verdad es que nos tienen a todos trabajando en el proyecto del “Municipio modelo”, añadió el otro compañero de viaje, un anciano sanguíneo de ojos vivaces—. Yo he sido juez de este municipio por muchos años, agrega.

Cuando vi que hombres y mujeres, niños y viejos, cura y alcalde, campesinos y aldeanos, concurrían al Centro Cívico recién fundado, consideré que también debía ir yo.

.....

\* “Este es el segundo artículo de la serie sobre educación fundamental que publica *Américas*”.  
Publicado en la revista *Américas* (Washington), vol. 1, n.º 6, septiembre de 1949, p. 16.

### Una biblioteca campesina

—Fue un proceso de contagio. ¿Y sabe lo que sucedió? Me presenté a los directores y pregunté: ¿En qué puedo servir yo?

—En el municipio modelo, usted debe ser el juez modelo, se me dijo.

—Estoy dispuesto a ser el juez modelo; pero, ¿qué más puedo hacer? Uno de los señores se quedó mirándome fijamente, vaciló un poco y contestó: usted debe leer muy bien; ¿quiere leer en voz alta a los campesinos un libro que voy a entregarle?

—Creí que se trataba de algo de pedagogía, y me asusté. Pero me entregaron un tomo de *Los Tres Mosqueteros*. Empecé a leer en una mesa del Centro Cívico, acompañado por seis oyentes. Poco tiempo después, el número se había doblado.

Se presentó un fenómeno interesante, por dos aspectos: se ofrecieron nuevos lectores que harían mi oficio con otros grupos. Y la lectura cobró interés para las gentes que no sabían leer. Ellos mismos pidieron maestros de lectura.

Hicimos un doloroso descubrimiento: los jovencitos de 14 y 16 años que habían aprendido a leer en la escuela primaria ya no sabían hacerlo. Lo habían olvidado porque nunca habían utilizado la lectura.

Después sucedió algo extraordinario: un día llegué a leer como de costumbre. Uno de los directores nos dijo: antes de oír las aventuras de D'Artagnan, van a aprender algo sobre paludismo. Me hizo leer, por veinte minutos, un folleto con instrucciones muy precisas.

Habían puesto en la pared varios carteles que representaban el mosquito, la sangre enferma, las ventanas protegidas con red de alambre; la importancia del DDT y de los desagües, etc. Los campesinos se impresionaron, y se armó una discusión en grande. Resolvieron organizar la campaña, y ese día olvidaron a D'Artagnan. Otro día, antes de continuar con la novela, me hicieron leer algo sobre la forma de tener agua potable en la casa, y sobre los peligros de las aguas contaminadas. Hasta yo aprendí cómo tener agua pura. Pero la gran revelación es que el campesino se interesa por leer cosas útiles para mejorar su vida.

### Un entusiasta de 12 años

El chofer nos interrumpió, mientras encendía de nuevo el motor para descender al Valle:

—Aquí todos tienen la idea de que son el Municipio Modelo. El otro día, un niño de unos diez años quiso dañar una pared recién pintada, como lo están todas las del pueblo, tiznándola con un pedazo de carbón vegetal. Otro, ligeramente mayor, le pegó un grito: Ay de ti si te atreves. ¡No puedes hacer eso!

—¿Por qué?

—Porque este es el Municipio Modelo.

—Y por eso, agrega el chofer, han plantado árboles en las calles y tiene el pueblo como una laza de plata.

### **Sobre los dones del Señor**

—Toda la gente está ayudando, y el nombre de la Unesco rueda de boca en boca, añadió mi guía. Si oyera usted al cura párroco, el padre Flórez pidiendo en plena iglesia cooperación para la Unesco. El padre se documenta con el experto de la Unesco y habla en la misa sobre la conservación de los suelos, las aguas y los bosques que, dice, son dones del Señor. Aquí estaban perdiendo la tierra buena, arrastrada por las lluvias en las partes inclinadas, y no se daban cuenta de lo que les pasaba.

### **Un experto que habla español**

Llegamos a la plaza del pueblo, sombreada por nobles árboles plantados en torno de una fuente donde abrevaban en franciscana paz caballos, bueyes y asnos.

Nos esperaban el antropólogo Gabriel Ospina, Director del Centro, el consultante de la Unesco, Patrocinio Sánchez, educador en la conservación de los recursos naturales y varios notables campesinos. El experto de la Unesco es un norteamericano que se apellida Sánchez, tiene la tez bronceada y los cabellos oscuros y habla admirablemente el español.

—Yo conocía otra definición, dice el alcalde.

—¿Cuál es?

—Experto es toda persona que no sabe hablar español.

Todos rieron y Sánchez nos presentó a su señora, una tejana de inteligentes ojos azules, doctora en medicina, que ayuda a su marido en su campaña social.

### **La unión hace la fuerza**

—¿Qué quiere ver usted?, me pregunta Sánchez. Hoy domingo es día favorable porque tenemos todas las reuniones: la de jóvenes campesinos seleccionados en toda la región; la de campesinos adultos; la de maestros, y la asociación cívica de Vianí que comprende todos los hombres y mujeres mayores de diez y ocho años.

—Yo quiero verlo todo, contesté.

Nos encaminamos al Centro Cívico, una vieja casa de anchas puertas hospitalarias, en plena plaza del pueblo. La casa muy pulcra, con buenas reproducciones

de obras maestras en el Salón, con su patio adornado por hermosos geranios que se desbordaban de grandes ollas rojas, con su teatrillo, su librería, su proyector cinematográfico, radio y fonógrafo. Con sus saloncillos para café y juegos familiares, ofrecía un amistoso ambiente.

Unos doce caballos ensillados se alineaban frente a la acera del Centro.

—Estos muchachos vienen de lejos, me dice Sánchez. El municipio tiene una mala carretera que lo comunica con la vía nacional de Cambao. El resto, solamente senderos primitivos, intrincado tatuaje de la montaña. Aquí no hay grandes propietarios. El promedio de cada finca es de 10 hectáreas y cada propietario trabaja su propia finca. Esto se demuestra por el hecho de que, mientras la población del municipio es de habitantes, la de la aldea no pasa de 400.

### **La Colombia del porvenir**

Entramos al salón. Veinte jóvenes de 13 a 17 años se ponen de pies para recibirnos. Veo con satisfacción los trajes aseados, los cabellos cortos y peinados, las miradas llenas de inteligencia y sinceridad.

Después de cinco clases ya demuestran gran aplomo y dominio de sí mismos.

—¿Sobre qué conversamos la última vez?, preguntó Sánchez.

Un moreno vivísimo, de camisa verde dice: —Conversamos de que el agua de la lluvia arrastra la tierra buena del cafetal y que la planta pierde su sustento y uno se arruina.

—¿Y cómo se va a tierra?

Otro muchacho da una explicación muy clara.

—Entonces, ¿qué podemos hacer?, dice Sánchez. A ver usted, Alejandro.

El muchacho, de noble frente despejada, dice: —Todos fuimos a ver los trabajos de la Federación de Cafeteros en la tierra de Don Severino.

—¿Y qué piensan ustedes?

—Pues vea. El cafetal tiene lo que se llama *protección vegetal*, pues no hay nada más parecido a un bosque que un cafetal. Así que la lluvia no golpea la tierra muy duro. Pero, como uno limpia el suelo y el agua forma *canjilones*, arrastra la tierra buena.

### **Cómo se defiende el suelo**

—Y qué están haciendo donde Don Severino.

Otro muchacho dice: primero que todo, Don Severino usa el azadón solamente para limpiar debajo de la mata. Lo demás lo limpia a machete.

—¿Y eso por qué?

Alejandro interviene: para no cortar las raíces de las maticas que protegen el suelo. Don Severino está tan interesado en conservar y mejorar el manto de *cespedones* que está sembrando una matica que dizque trajeron de El Salvador y se llama *izote*.

Otro chico agrega: y Don Severino está haciendo unos hoyos que llama *cajuelas* donde se cuele el agua, para que no se robe la tierra. Allí va echando todas las hojas secas, que le valen dinero, según dice, y con las piedras que saca hace unas represas para trancar la tierra.

La clase. siguió por el estilo, con un enorme interés por parte de los jóvenes.

—Hemos trabajado, dice Sánchez, sobre las causas generales de la erosión; las relaciones entre los distintos cultivos y la erosión; la utilización de los pastos, prácticas preservativas de la erosión en los cafetales, y relaciones entre pendientes, cultivos y erosión. Los jóvenes están entusiasmados e inician trabajos prácticos.

### **La voz de la experiencia**

Ahora veamos los agricultores adultos. Había unos ochenta campesinos, hombres y mujeres en el salón.

—Hoy nos va decir cosas muy interesantes Don Eloy, a quien debemos agradecer su ayuda, dice Sánchez. Don Eloy, según dicen, pasa de noventa años y es admirado y querido por todo Vianí.

—He conversado con el señor Sánchez, dice don Eloy, lo que les voy a contar tiene, en realidad, interés. En mi juventud trabajé en agricultura, en la región de Suta, en las colinas que rodean al valle de Ubaté. Teníamos los mejores triguales de Colombia. Pero la tierra se fue empobreciendo tanto, que todos los que trabajábamos tuvimos que irnos del lugar. Así llegué yo a Vianí. La tierra buena se fue. A la floreciente Suta la llamaron después *Sutapelao*. La población, importantísima entonces, hoy es casi ruinas. Todo porque se rodó la tierra.

—Mis queridos amigos, dice el padre Flórez, ustedes tienen una responsabilidad con la tierra, con sus hijos, con Colombia. Tienen que defender el suelo colombiano.

### **La superrutina agraria**

El viejo Indalecio, arrugado y tostado corno tierra de surco, contesta: —soy el dueño de mi tierra.

Toda mi vida no he hecho más que sembrar y cosechar. ¿Por qué voy a meterme en lo que no me importa?

Sánchez interviene: Estoy enteramente de acuerdo con usted, Don Indalecio. Pero dígame: ¿siempre ha producido su tierra lo mismo, o era mejor antes?

—En varias partes la tierra está cansada.

—Si la tierra se cansa, ¿quiere decir que cada año es usted un poco más pobre?

—Pues... sí.

—¿Y como usted, todo el pueblo de Vianí es, cada año que pasa, un poco más pobre?

—Pues... sí.

—Y al fin de fines, ¿qué va a ser de Vianí? ¿Se acabará como el pueblo de que nos habló don Eloy?

—Pues... sí.

—¿Y dejaremos que las cosas sigan así, con los brazos cruzados?

—Pues... eso sí no.

—Entonces vamos a oír a don Severino para que nos cuente lo que está haciendo.

Y la clase sigue, y todos se interesan y discuten, opinan, descubren un mundo nuevo y se resuelven a conquistarlo.

### **La lección de la vida**

—La cosa va muy bien aquí, me dice Sánchez, mientras tornamos un café con don Eloy, don Indalecio y el Dr. Ospina, Director del Instituto. Vamos a ver ahora la reunión general de la Asociación.

Varias personas se nos aproximan. Son los maestros de las escuelas primarias. Nos hablan con gran convicción de lo que están haciendo.

Han tratado con el Instituto todos sus problemas: la falta de elementos de trabajo, de habitaciones, de buenos edificios escolares. Están de acuerdo en que necesitan cambiar de sistemas, y desean cooperación para lograrlo. La Escuela Rural debe enseñar a vivir. Y para eso debe vincularse a la comunidad, a sus necesidades y problemas. Por lo pronto, han resuelto renovar la enseñanza de las ciencias naturales.

El más autorizado maestro, don Cristóbal, nos dice: Hemos acordado algunos temas de trabajo:

- La importancia del buen pasto para la buena leche
- Cómo mantener limpia la leche
- Por qué las plantas son importantes para el suelo
- Cómo se puede destruir el suelo



—Hemos venido a la reunión general, y estamos dispuestos a ayudar, dicen los maestros. Son once y todos tienen el mejor espíritu.

### **Un destino y una raza**

Entramos al salón grande. Está atestado de hombres y mujeres. Varios centenares. Paso la vista sobre la concurrencia. Sobre el pueblo campesino de una aldea típica que representa un destino y una raza.

El aspecto de la gente, en general, es poco saludable. El paludismo ha pasado su brochazo amarillento sobre todos los rostros. Algunos campesinos presentan una deformación monstruosa del cuerpo tiroides (bocio). Cuando ríen, los más exhiben sus dentaduras en plena desintegración. Ni los jovencitos de 16 años tienen sus dentaduras completas. La apariencia general es de una gran desnutrición.

### **Hacia una vida más amplia**

—Aquí nos olvidamos de que somos liberales y conservadores, ¿no es verdad padrecito?, dice al entrar uno de los jefes radicales de la región.

—Aquí no hay sino vecinos del Municipio Modelo, contesta el padre.

—No peleamos los unos contra los otros, agrega un viejo campesino, dejando su gran sombrero de paja sobre un asiento—. Aquí peleamos todos contra las enfermedades y la pobreza.

Ese estado de espíritu se debe, sobre todo, a la labor de Sr. Ospina Restrepo, director, animador y realizador del programa.

—Cuando terminemos, señor Sánchez, ¿podemos oír el disco que nos gusta tanto?, dice una pálida joven campesina de melancólicos ojos negros.

—Por supuesto, Barbarita, dice el Sr. Sánchez. Ese disco es de un músico francés llamado Ravel Se llama *Capricho español*.

—¿Y cuándo nos tocan la música grande?, dice Alejandro, el mocito que intervino en la reunión de los jóvenes agricultores.

Lllaman música grande, me dice el Sr. Ospina, a la música clásica. La oyen con atención, pero se entusiasman con la música popular porque pueden practicarla.

—Pero, ¿cómo va el grupo musical?, pregunta Sánchez.

Barbarita contesta que la orquesta de cuerdas va a ensayar, que el maestro de Bogotá para el orfeón ha llegado, y que las parejas de danza de bambuco ya tienen su número listo.

Pero don Severino no ha querido acompañar con la flauta.

Don Severino es un hombre maduro, de mirada socarrona y desconfiada. Sin embargo es el precursor de la conservación del suelo. Todos le acosan. “Don Severino: ¿usted tiene que acompañar con la flauta!”

El accede y todos aplauden.

Otros informan sobre los deportes, el desafío de basquet, las carreras de caballos... La sociedad de mejoras habla sobre trabajos de embellecimiento de Vianí y sobre atractivos para el turismo.

### **La economía y la realidad**

Un joven que ha guardado silencio interviene: El grupo que estudia los mercados se ha reunido. Ya hay datos sobre costos de transportes y condiciones del mercado en Bogotá.

Es el agente de la Caja de Crédito, que, unido a un profesor de la Universidad y venciendo todas las rutinas, busca soluciones para el vital problema de los mercados. Se ha unido al grupo un agente de la Oficina de Cooperativas.

Regresamos a Bogotá acompañados por Sánchez y el Sr. Ospina.

### **Invitación a filosofar**

Sánchez filosofa: Es indiscutible que el hombre ha nacido libre. Es verdad, también, que a menudo está esclavizado por las limitaciones del ambiente geográfico o social. Pero, con mayor frecuencia, sus cadenas se deben a su incapacidad para comprender el ambiente. La naturaleza es generosa, en Vianí como en cualquier parte. Pero cobra un precio por su generosidad, con una exactitud que envidiaría un colector de impuestos. Los suelos de esta región sufren una erosión que los llevará al aniquilamiento. Si estas gentes supieran defender sus suelos, y cultivar mejor sus tierras, podrían pagar un mejor nivel de vida, mediante una agricultura permanente. Así podrían hacer una patria feliz.

### **Salud, hogar, producción**

Le preguntamos qué necesita para su trabajo y nos dice:

—Ante todo, la ayuda de un educador de salud. No pido mucho. Un saloncito con unas seis camas y un botiquín de urgencia. Luego nos dedicaríamos a educar para tres cosas:

- Higiene de la habitación

- Higiene del agua
- Lucha contra el paludismo y la anemia tropical

Necesito también con urgencia una educadora para la vida de hogar. Las mujeres de Vianí están dispuestas a trabajar, pero no saben cómo hacerlo. En el área rural predomina la más espesa ignorancia sobre las más primarias exigencias de la higiene. Creo que la mortalidad infantil es altísima, y lo sería mayor si los niños no fueran alimentados por sus madres casi hasta los 3 años. Si no fuera así, no tendrían posibilidades de sobrevivir a sus condiciones.

Necesito también ayuda de la extensión para mejorar los sistemas de producción. Esas son las tres cosas esenciales. Más tarde podría pensarse en una granja experimental y en el estímulo de pequeñas industrias.

### **Responsabilidad y espíritu social**

En Vianí se han logrado dos cosas:

Formación de un espíritu social que contempla las necesidades y aspiraciones de toda la comunidad local y el deseo de progreso y sentido de responsabilidad en las gentes.

Desde este punto de vista el experimento de la Unesco es trascendental para el continente: porque investiga los íntimos resortes de progreso de la comunidad local latinoamericana, que tiene hondas raíces en la historia y porque trata de estimular sus instituciones e interesar a sus miembros en el desarrollo de un plan coordinado de progreso social.

Si la Unesco logra desarrollar estos principios, podrá hacer de Vianí un centro de preparación de equipos de educación de adultos, que dé a sus trabajos una proyección americana.





## Reconstrucción y restauración de Popayán\*

GUILLERMO NANNETTI CONCHA

“  
Guillermo Nannetti se muestra  
partidario de la reconstrucción  
total de Popayán.  
”

**LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE VARSOVIA** suelen mostrar al visitante cortometrajes que revelan la forma inexorable y sistemática como los nazis cumplieron la orden de Hitler de “borrar la capital polaca del mapa europeo”. El martirio de la ciudad comenzó por masivos bombardeos aéreos; luego, los escombros son dinamitados y, a continuación, legiones de buldóceres pulverizan los restos humeantes. Hasta los cables telefónicos y eléctricos subterráneos son arrasados por medios mecánicos. Cuando los poloneses regresan a su capital, en 1945, el problema no es encontrar las ruinas de sus casas, sino los vestigios de sus calles.

Después de despejar 20 millones de metros cúbicos de escombros, un comité, formado por urbanistas, arquitectos, historiadores, artistas y hombres de letras, adoptó los planes de reconstrucción. Es admirable apreciar cómo un gobierno revolucionario reconoció y destacó la “dimensión espiritual” de la tradición arquitectónica. El centro histórico de Varsovia —de inspiración barroca, con recia impronta gótico medieval y trazos del Renacimiento— fue reconstruido en toda su pureza estilística.

El talento demostrado por arquitectos, artistas y artesanos es ejemplar. Para la reconstrucción, hubo que partir de cero y utilizar fuentes iconográficas, especialmente cuadros y dibujos del pintor veneciano Canaletto, quien, en el setecientos,

.....  
\* Revista *Nueva Frontera* (Bogotá), n.º 438, julio 27-junio 3 de 1983, pp. 17-18.

pintó con amor mesones pintorescos, fachadas evocadoras, rincones sugestivos de la Plaza del Viejo Mercado y la Barbacana, la memorable fortaleza medieval.

La reconstrucción y restauración de palacios, iglesias y museos se realizó con preciosismo, hasta en los más nimios detalles. Una astilla de mueble, un fragmento de estatua, bastaban al patriótico afán del pueblo polonés para resucitar la obra original.

Actualmente el centro histórico, reconstruido, es afirmación vigorosa del nacionalismo polonés, ancla del alma patria, ciudadela de la “Polonia Inmortal”, que canta el himno nacional.

El caso de Varsovia es apenas ejemplo de la devoción con que los pueblos históricos europeos velan por el ambiente cultural creado por sus mayores. Recuérdese la reconstrucción de los puentes de Florencia, destruidos durante la retirada nazi que solo perdonó el Ponte Vecchio. Los otros puentes medioevales y renacentistas fueron dinamitados. obra de restauración fue paciente y sabia. Piedra por piedra, fueron recuperadas de las aguas del Arno, numeradas, catalogadas y colocadas en su prístino lugar, hasta lograr la cabal restauración de los siete puentes, rasgos indelebles en el rostro de la ciudad del León y la Paloma.

¿A qué agregar el respeto de París por las fachadas, firmadas, de inmuebles que apenas datan del Segundo Imperio, o mencionar la meticulosa restauración de Londres o Berlín y de tantos otros sitios históricos (Monte Cassino, el Alcázar de Toledo), víctimas de devastaciones bélicas?

Popayán —con sus cuatrocientos años de historia, su recia y castiza personalidad artística y las hazañas de su vida procera— tiene también una “dimensión espiritual” que le asigna sitio y valor en el patrimonio cultural de Colombia y del ámbito hispanoamericano.

“  
Los puentes sobre el Arno en Florencia fueron reconstruidos piedra por piedra después de la Segunda Guerra.  
”

Los ejemplos citados deben de estímulo a Colombia y a Popayán en la empresa de la reconstrucción. Lo que otros han hecho, también podemos hacerlo. Esta generación colombiana debe mostrar que es capaz no solo de reconstruir sino de superar la obra de sus antepasados. Afortunadamente, al frente de este empeño encuentra un humanista, como el presidente Betancur, quien

ha acometido la tarea con inteligencia, previsora planeación, reconocimiento de la “dimensión espiritual” del conjunto arquitectónico y, conjuntamente con sentido social de protección al desvalido, ambición de calidad y de excelencia.

Nuestra aspiración debe ser la reconstrucción de la ciudad con visión de conjunto del paisaje urbano, que nos permita contemplar de nuevo el rostro histórico de Popayán, con sus tejados españoles, decorados por las cúpulas y torres de sus iglesias y el telón de fondo de Puracé y el Sotará, y recorrer sus calles rectilíneas bordeadas por fachadas encaladas de dos pisos, con balcones y ventanas de hierro forjado, portales de piedra labrada, aleros hospitalarios sobre anchas aceras y patios andaluces. Solo en ambiente podrán los payaneses volver a colocar las marmóreas placas conmemorativas que decoraban sus muros como itinerario de la historia: Aquí nació Camilo Torres; aquí nació Francisco José de Caldas; aquí, Tomás Cipriano de Mosquera; aquí, Julio Arboleda; aquí, José Hilario López; aquí...

Esta reconstrucción tradicionalista debe abarcar, no solo la parte señorial de la ciudad, sino también los viejos barrios artesanos de nombres evocadores: la Pamba, el Empedrado, la calle del Cacho, Pandiguando.

El gobierno ha emprendido la reconstrucción y restauración con propósito de superación. Y así debe ser. Debe procederse con ánimo renacentista, sin transacciones entre la calidad y la inversión. Nada de “funcionalismo” filisteo; nada de pequeños rascacielos baratos que hieran el alma de la vieja ciudad.

El desafío al arquitecto es resolver el moderno problema social de la vivienda, dentro de un marco histórico. Quizás los “pisos” madrileños o sevillanos puedan servir de inspiración.

Para empresa de tal magnitud —como es reconstruir, restaurar y superar una tarea de cuatrocientos años— el gobierno cuenta con el respaldo de los colombianos y de la comunidad internacional. Las colectas voluntarias, por generosas que sean, apenas bastan para atender medidas de emergencia. La obra de fondo de la reconstrucción y restauración debe contar con amplio y seguro financiamiento.

Para canalizar la solidaridad colombiana podría pensarse en el aumento temporal de un moderado porcentaje en el impuesto sobre la renta, el cual podría servir de para empréstitos nacionales o internacionales que permitan acometer con eficacia, por una parte, la reconstrucción y restauración de los edificios públicos, la Universidad, los templos, las escuelas, los hospitales y los barrios populares y, por otra, ofrecer crédito generoso al sector privado sujeto a los requisitos y condiciones urbanísticos y artísticos del plan de reconstrucción.

Numerosos gobiernos extranjeros han ofrecido cooperación. En este campo, la ayuda puede ser excepcional. España, por ejemplo, podría cooperar con equipos de artistas y artesanos especializados, tallistas hábiles en la escultura plateresca, para restauración de efigies, retablos, bajorrelieves, altares de las viejas iglesias barrocas. Con estos equipos, laborarían contrapartes nacionales que, ulteriormente, pudieran renovar artesanías tradicionales las cuales cuentan con amplio mercado interno e internacional. Asimismo, podría solicitarse a Italia el envío de restauradores artísticos para los viejos y valiosos cuadros de los templos y los frescos de la Universidad del Cauca averiados por la catástrofe.

En la esfera internacional, debe apelarse a la Unesco, entidad encargada de aplicar la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural, de 1972. Colombia debería inscribir —si es que no lo ha hecho— en la “Lista del Patrimonio Mundial”, contemplado en dicha Convención, por lo menos a Popayán, Cartagena y Villa de Leiva (Panamá ha inscrito las fortificaciones de Portobello y San Lorenzo; el Brasil, la ciudad de Ouro Preto; Guatemala, la antigua Guatemala).

En todo caso, para la tarea restauradora, debe apelarse a la madura experiencia de la Unesco en este campo y, a través de ella, la de entidades como el Consejo Internacional de Monumentos y Lugares de Interés Artístico e Histórico (Icomos); el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de Bienes Culturales, de Roma (Iccrom); la Oficina del Coordinador de las Naciones para el Socorro en Casos de Desastre (Onusco).

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (Pnuma) está dispuesto a apoyar la modernización de servicios de alerta sísmica en la Universidad del Cauca y a asistir en la planeación de construcciones a prueba de terremotos.

“  
El desafío consiste en resolver el moderno problema social de la vivienda dentro de un marco histórico.  
”

No debe olvidarse la posible cooperación de la Organización Mundial (OMN) y del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat).

Todos estos recursos y ayudas, encuadrados armónicamente dentro del plan maestro, contribuirán a la tarea común.

“La vida” —dice Ortega y Gasset— “es esencialmente diálogo con el contorno”. La reconstrucción de Popayán, mediante un óbolo tributario —especie de mecanismo colectivo— contribuirá a afirmar el temple y la solidaridad del pueblo colombiano ante la adversidad y a reasegurar a las regiones de Colombia sobre el poder y la vigencia de la fraternidad patria, en



casos similares. Y los colombianos podrán contemplar, con orgullo de fundadores, el resurgir de una ciudad creadora de historia, urna Y a la vez forjadora de cultura, cifra de la colombianidad.



**ESCRITOS BREVES DE**  
**GUILLERMO NANNETTI CONCHA**  
pertenece a la colección *La ESAP*  
*le propone al país*. Fue compuesto  
en caracteres de la familia  
Skolar. Fue editado e impreso en  
noviembre del 2023.



ooo

Esta publicación surge con homenaje a quien es considerado el exdirector más emblemático de la Escuela Superior de Administración Pública. En este volumen, donde se compilan algunos de sus textos breves, el lector encontrará referencias, descripciones y lecturas muy sensibles sobre aquel mundo convulso de la primera mitad del siglo xx, además de las inquietudes más hondas del maestro en torno a la pedagogía, las ciencias jurídicas, el medio ambiente o la administración pública. Nannetti, indiscutiblemente un hombre público y muy consciente de su tiempo, atendía a todo lo que fue objeto de su análisis con ojo agudo y la sensibilidad científica, siempre con la mirada fija en la posibilidad del cambio social y con optimismo en las juventudes.

ISBN 978-958-609-125-1

