

Las élites colombianas entre 1991 y 2013: un estudio sobre la mentalidad de políticos y
empresarios respecto a la educación y el desarrollo científico

Ricardo Gómez Giraldo

Doctorado en Estudios Sociales
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia
Bogotá
2018

Las élites colombianas entre 1991 y 2013: un estudio sobre la mentalidad de políticos y empresarios respecto a la educación y el desarrollo científico

Ricardo Gómez Giraldo
Informe de Investigación como requisito parcial para optar al título de
Doctor en Estudios Sociales

Asesor
Carlos Alberto Patiño Villa
Doctor en Filosofía
Universidad Nacional de Colombia

Doctorado en Estudios Sociales
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Universidad Externado de Colombia
Bogotá
2018

Recepción por el Asesor:

Bogotá,

Fecha _____

Firma _____

Nota de Aceptación

Firmas Jurados

Ciudad y fecha

Nadie como mi esposa Valentina, mis hijos Susana y Miguel merecen el reconocimiento que nunca será suficiente. Ellos la vivieron y la sufrieron. Gracias, con todo mi corazón.

A mi padre Gilberto, a mi tío Bernardo, a mis abuelos Berardo y Carlos Miguel: todos, en lo más profundo, sembraron el proceso y la inquietud. Y a mi madre ¡Siempre!

Agradecimientos

Con el riesgo de no incluir a todos los que se lo merecen, por puro olvido, comienzo por agradecer al profesor Roberto Lleras, en la Universidad Externado. Él sacó la propuesta del pantano. Gracias a Armando Silva por creer en lo que en aquel momento era apenas un borrador de idea. A Carolina Gallego, gracias por su conocimiento experto que hizo del trabajo de campo un exigente proceso. Gracias a Elizangela Valarini, en el Instituto de Sociología Max Weber de la Universidad de Heidelberg, por su generosidad, lectura crítica y amistad; y a Markus Pohlmann por el reto que me impuso al autorizar mi estancia allí, espacio y tiempo sin el que no hubiera logrado elaborar este informe. A Guillermo Orlando Sierra, Gregorio Calderón y Sandra Londoño de la Universidad de Manizales, gracias por el profesional apoyo recibido, el cual también fue indispensable.

Claudia Margarita Osorio merece las gracias por su amistad, por su lectura, su inteligente conversación, pero, sobre todo, por su persistencia en invitarnos a pensar: su camino intelectual es necesario en nuestro país. A Nathalie Manco, gracias por el apoyo en el lugar y la circunstancia más inesperada. A Alberto Romero, un especial agradecimiento, por su calidez y calidad intelectual, gran compañía durante estos años.

Gracias a mi asesor, Carlos Alberto Patiño de la Universidad Nacional, que creyó en el proyecto, lo acogió y enriqueció. Gracias a Ricardo del Molino, cuyas críticas aportaron bastante, y a Marta Saade, Gloria Vargas y Jaime Zuluaga, de la Universidad Externado, que soportaron el caos inicial. A Alberto Echavarría y Cristina Judith Hinojosa, en la ANDI, por la confianza y diligencia; también a Edna Betancour en la Hemeroteca del Congreso. Gracias a Alba Luz Sánchez Escudero, mi editora, por el meticuloso trabajo. Finalmente, gracias a Ricardo Correa, por la lectura y las sugerencias.

El 'último hombre' es aquél que ya no tiene capacidad de mirar más allá de sí y ascender por encima de sí en el ámbito de sus tareas.
Martin Heidegger.

*Afirmar verdades incómodas y permanecer independiente,
es la única manera de ser creativo.*
Klaus von Dohnanyi

RESUMEN

Se reconstruye e interpreta la mentalidad de las élites políticas y empresariales colombianas en relación con la educación y la ciencia entre 1991 y 2013; específicamente, respecto a la calidad e inequidad educativa, el desarrollo científico y el papel que las élites le otorgan al Estado nacional en relación con ellos.

Se trabaja el concepto de mentalidad de la Nueva Historia y se complementa desde las neurociencias y la psicología social; se analizan las élites desde la teoría clásica elitista. Se estudian los debates sobre educación y ciencia registrados en actas de Asamblea Nacional Constituyente y de plenarias del Senado de la República en 1992, 1993, 2000, 2001 y de 2010 a 2012 que desembocaron en la Ley 30 de 1992 o de Educación Superior, la ley 115 o General de Educación, la Ley 60 de 1993 o de transferencias para educación y su reforma el Acto Legislativo 01 de 2001 y la Ley 715; y las actas de la Reforma a las Regalías (Acto Legislativo 005 de 2011 y Ley 1530 de 2012) destinadas parcialmente para Ciencia y Tecnología. Se estudiaron las actas de la Junta de Dirección General de la ANDI (Asociación Nacional de Empresarios) entre 1980 y 2013.

Con la metodología de Teoría Fundada las intervenciones no leídas de las élites políticas y todas las referencias a educación o ciencia en las actas de la ANDI se convirtieron en 1328 citas analizadas. Los hallazgos se construyen a partir de la codificación abierta que permitió identificar los conceptos más y menos relevantes, entre ellos está el interés notorio y constante de las élites por la libertad como valor fundamental y el conflicto entre el Estado Nacional y la Autonomía local. Además, se resaltan: a) Falta de interés por tener un estado nacional capaz de jalonar metas ambiciosas; b) Desigualdad educativa naturalizada por todos los sectores de las élites durante la mayor parte del tiempo estudiado: políticos de carrera, la izquierda y las élites sociales y empresariales aunque una parte de estos últimos sí parecieron

interesados por la equidad educativa; c) La ciencia al final del Siglo XX no fue valorada aunque a partir del inicio del siglo XXI la Ciencia fue un poco más valorada por la élite empresarial; d) COLCIENCIAS es una entidad sin peso específico ante los más influyentes del país; e) Hay una fractura social con respecto a educación y ciencia: las élites tradicionales están vinculadas principalmente a la educación privada, la izquierda prioriza la protección sindical, a los barones electorales les interesa el presupuesto educativo y científico con propósitos clientelistas; f) La apertura democrática posterior a 1991 favoreció la circulación de las élites y también la incertidumbre en las políticas públicas, cuyos principales guardianes son los economistas tecnócratas.

Palabras clave: Élite, mentalidad, equidad educativa, calidad educativa, desarrollo científico.

ABSTRACT

This is a reconstruction and interpretation of the mentality of the Colombian political and business elites in relation to education and science between 1991 and 2013; it regards specifically with educational quality and inequality, scientific development and the role that elites give to the National State in relation to them.

The project works from the concept of mentality created by New History complemented by neurosciences and social psychology; elites are analyzed from classical elitist theory. The debates on education and science recorded in the minutes of the National Constituent Assembly and plenary sessions of the Senate of the Republic are studied in several years: 1992, 1993, 2000, 2001 and 2010 to 2012, which led to Law 30 of 1992 or Law of Higher Education, the Law 115 or Law of General Education, Law 60 of 1993 or of transfers for education and its reform in the Legislative Act 01 of 2001 and Law 715; and the minutes of

the Reform to the Royalties (Legislative Act 005 of 2011 and Law 1530 of 2012) allocated partially for Science and Technology. The minutes of the National Board of the ANDI (National Association of Businessmen) between 1980 and 2013 were studied.

With the methodology of Grounded Theory the unread interventions of the political elites and all references to education or science in the minutes of the ANDI became 1328 citations analyzed.

The findings are constructed from the open coding that allowed identifying the most and the least relevant concepts. Among the most relevant is the notorious and constant interest of the elites for freedom as a fundamental value. The following findings also stand out: a) Lack of interest in having a National State capable of setting ambitious goals; b) Educational inequality naturalized by all sectors of the elites during most of the time studied: career politicians, the left and the social and business elites although a part of the latter did seem interested in educational equity; c) science at the end of the twentieth century was not valued; d) COLCIENCIAS is an entity without specific weight before the most influential in the country; e) There is a social fracture with respect to education and science: the traditional elites are mainly linked to private education, the left prioritizes union protection, the electoral barons are interested in the educational and scientific budget for clientelistic purposes; f) The post-FN democratic opening favored the circulation of the elites and also the uncertainty in public policies, whose main guardians are the technocratic economists.

Keywords: Elite, mentality, educational equity, educational quality, scientific development.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	xvi
CAPÍTULO I	22
Contextualización histórica de las élites: desde la mentalidad hasta la metodología	22
1.1. Contextualización.....	26
1.1.1. Aproximación a los estudios sobre la mentalidad.....	27
1.1.2. Algunos estudios sobre la mentalidad colombiana.....	32
1.1.4. Estudios sobre algunos miembros destacados de las élites colombianas	38
1.1.5. Algunos estudios sobre empresarios colombianos y su ejercicio del poder político	43
1.1.6. Las élites políticas nacionales y la evolución del poder político	47
1.1.7. Fin del Frente Nacional y la cohesión posible.....	48
1.1.8. El cambio estructural en torno a la Constitución de 1991	49
1.1.9. El cambio estructural se decanta.....	52
1.2. Metodología	56
1.2.1. Para indagar por la mentalidad	56
1.2.2. Para la identificación de las élites.....	58
1.2.3. Las unidades de observación seleccionadas	73
1.2.4. Documentos fuentes de información	76
CAPÍTULO II.....	79
Referentes conceptuales: desde la equidad educativa hasta la mentalidad de las élites ...	79
2.1. Calidad y equidad educativa	80
2.1.1. Igualitarismo.....	85
2.2. Desarrollo científico.....	86
2.2.1. Sociedad Basada en el Conocimiento.....	89
2.3. Élite.....	91
2.3.1. Antecedentes, definición y dificultades.....	91
2.3.2. Élite empresarial: actores de poder en la sociedad	104
2.3.3. Proyecto y circulación de las élites: unidad y estabilidad	106
2.4. Mentalidades.....	109
2.4.1. Larga duración: aproximación al origen de la mentalidad	109
2.4.2. La historia mixta o global y su decadencia.....	112
2.4.3. Mentalidad: desde el enfoque de la Nueva Historia hasta el de las Neurociencias	114
Capítulo III.....	122
De la investigación a la interpretación: Informe sobre las unidades observadas	122
3.1. De la teoría al análisis	122
3.2. Asamblea Nacional Constituyente de 1991	128
3.2.1. Contexto específico	128
3.2.2. Codificación abierta.....	130

3.2.3. Codificación axial.....	130
3.2.4. ¡Liberté! ¿Égalité?: Libertad sin Estado, sin proyecto moderno ni de conocimiento para el desarrollo	147
3.2.5. Reflejo del espíritu constituyente en la Constitución Política.....	154
3.3. Desarrollo del capítulo educativo de la nueva constitución: Ley 30 de 1992, Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994	156
3.3.1. Contexto específico	156
3.3.2. Codificación abierta.....	157
3.3.3. Codificación axial.....	157
3.3.4. Fiel desarrollo de la constitución: apaciguamiento sindical y política por academia	176
3.3.4. El apaciguamiento del sindicato docente como rasgo de política educativa.....	185
3.3.5. Artículos que reflejan el desarrollo del capítulo educativo de la nueva constitución	186
3.4. Transferencias	190
3.4.1. Contexto específico	190
3.4.2. Codificación abierta.....	191
3.4.3. Codificación axial.....	192
3.4.4. Las transferencias: poder de abajo hacia arriba y el silencio como política pública	206
3.4.5. Reflejo del espíritu de las transferencias	211
3.5. Regalías	214
3.5.1. Contexto específico	214
3.5.2. Codificación abierta.....	216
3.5.3. Codificación axial.....	217
3.5.4. Regalías: La fórmula antes que lo real, la renta como política pública, Localismo y complejidad	231
3.5.5. Normas expedidas fruto del debate de Regalías.....	237
3.6. Junta de Dirección General ANDI, 1980- 2013	240
3.6.1. Contexto específico	240
3.6.2. Codificación abierta.....	242
3.6.3. Codificación axial: evolución de las acciones/interacciones.....	242
3.6.5. ANDI, Educación y CTel: Cambio de siglo, cambio de mentalidad	254
Capítulo IV: CONCLUSIONES.....	260
4.1. El pasado y su continuidad: El problema de las élites colombianas con relación al conocimiento hasta la Constitución de 1991	264
4.2.El trabajo empírico: desde 1991 hasta 2013:Los hallazgos relativos a los objetivos de investigación.....	269
4.2.1.Mentalidad de las élites sobre equidad y calidad educativa.....	270
4.2.2.Mentalidad de las élites sobre desarrollo científico.....	278
4.2.3. El papel del Estado en la calidad e inequidad educativa y el desarrollo científico del país según las élites colombianas	286

4.2.4. Mentalidad según cada grupo de élite: limitaciones a la modernidad y a la posibilidad de consenso nacional	292
4.3. Hallazgos más allá del objeto de investigación.....	301
4.3.1. Crisis de representación y dificultad del ejecutivo	301
4.3.2. Circulación de las élites.....	304
4.3.3. Los tecnócratas economistas ¿Los guardianes del orden?.....	305
4.4. El futuro.....	307
BIBLIOGRAFÍA	313
ANEXOS	334
Anexo 1. Documentos fuente de la Asamblea Nacional Constituyente.....	334
Anexo 2. Documentos fuente del Senado de la República	334
Del desarrollo capítulo de educación de la Constitución de 1991.....	335
De la Reforma a las Transferencias.....	335
De la Reforma a las Regalías.....	335
Anexo 3. Documentos fuente de la ANDI	336
Anexo 4. Red semántica educación y ciencia en la ANAC	340
Anexo 5. Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre educación y ciencia en la ANAC	341
Anexo 6. Interés por la relación entre educación y cultura en la ANAC.....	342
Anexo 7. Red semántica educación y ciencia en el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991	343
.....	343
Anexo 8. Dimensiones el debate sobre educación y ciencia en la reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991.....	344
Anexo 9. Red semántica del debate en Plenaria del Senado a la Reforma a las Transferencias, 200- 2001	345
Anexo 10. Dimensiones el debate sobre educación en la reforma de las transferencias en la Plenaria del Senado, 2000-2001.....	346
Anexo 11. Mapa de calor de las propiedades del debate sobre reforma a las transferencias 2000-2001.....	347
Anexo 12. Red semántica del debate en Plenaria del Senado a la Reforma a las Regalías, 2010- 2012.....	348
Anexo 13. Red semántica de las menciones en la JDGANDI a ciencia, educación o relacionado, entre 1980 y 2013	349
Anexo 14: Presencia de Mandarinés y EOIC en relación con EOIC, al interior de la JDGANDI entre 1980 y 2013.....	350
Anexo 15. Evolución del contexto y de la mentalidad de las élites empresariales con respecto a la Educación y la CteI (1980-2013), versión light.....	351
Anexo 16. Evolución del contexto y de la mentalidad de las élites empresariales con respecto a la Educación y la CteI (1980-2013), versión robusta.....	352

TABLA DE TABLAS

Tabla 1: Élite política colombiana 1991-2013.....	66
Tabla 2: Élite empresarial a finales del siglo XX y comienzos del XXI.....	68
Tabla 3: Élite de (algunos) ministros con mayor poder 1990-2015*	71
Tabla 4: Élite programadores dobles de redes	72
Tabla 5: Mapa de calor de las propiedades en el debate sobre educación y ciencia en la ANAC	132
Tabla 6: Dimensión del debate sobre educación y ciencia en la ANAC	133
Tabla 7: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre educación en el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991	159
Tabla 8: Mapa de calor de las propiedades del debate sobre educación y ciencia aen el desarrollo del capítulo educativo de la Constitución de 1991	160
Tabla 9: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre las Transferencias en Plenaria del Senado, 2000- 2001	193
Tabla 10: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate de reforma a las Regalías	218
Tabla 11: Mapa de calor de las propiedades del debate sobre reforma a las regalías, plenaria del Senado de la República, 2010-2012.....	221
Tabla 12: Dimensiones el debate sobre Ciencia y Tecnología en la reforma de las regalías en la Plenaria del Senado, 2010-2012.....	224

TABLA DE FIGURAS

Figura 1: Desigualdad educativa y política científica desdeñadas en la ANAC	153
Figura 2: La teoría que surge sobre el debate de las transferencias al comienzo del siglo XXI	208
Figura 3: Las prioridades en el desarrollo del capítulo educativo de la Constitución (1992-1994)	273
Figura 4: Síntesis de la mentalidad de las élites políticas sobre la Educación y la Ciencia 1992-1994	275
Figura 5: La teoría que surge con respecto a mentalidad de las élites políticas y la política de Ciencia, Tecnología e Innovación (2010-2012).....	283
Figura 6: Educación sin intervención estatal en la ANAC	288
Figura 7: La teoría que surge sobre el debate de las transferencias al comienzo del siglo XXI	298
Figura 8: Algunas complejidades de la formulación y ejecución de las políticas públicas en Colombia.....	303

INTRODUCCIÓN

*La vida, decía Kierkegaard, sólo puede ser entendida mirando hacia atrás, aunque
deba ser vivida mirando hacia adelante.*

Claudio Magris

El enfoque tradicionalmente asumido, cuando se trata de pensar en los problemas educativos o científicos colombianos, es el de evidenciar el escaso monto total de inversión en estos sectores o la cantidad per cápita o compararla con los demás países. Otra manera es señalar los problemas más inmediatos del sistema educativo o científico: la necesidad de formar mejor a los docentes o de tener más y mejores científicos o universidades investigadoras, por ejemplo.

Una forma alternativa de enfrentarlo es ponerlo en términos culturales, como en este caso. El presente estudio no es, entonces, sobre la educación o la ciencia en sí. Es un estudio sobre las mentalidades de las élites colombianas en relación con ambos aspectos. Se responde, entre otras cosas, al llamado de Jorge Orlando Melo (1999) a realizar trabajos que propendan por explicar procesos que vinculen la historia con las ciencias sociales y, específicamente, a trabajar el campo de la historia de las mentalidades con productos que busquen realizar interpretaciones amplias y con ambiciones explicativas sobre problemas centrales en la formación del país, porque las élites y lo que tienen que decir sobre temas específicos desde sus procesos de configuración, sus tomas u omisiones de decisiones, son claves para la comprensión de la sociedad.

Este ejercicio investigativo podría leerse como el epílogo de una experiencia personal del investigador; la aventura de haber sido rector de una universidad pública en Colombia y haber vivido las bondades y complejidades de la tarea. Se comprendió en su momento que la universidad no es una isla, que las fortalezas y debilidades de la ciencia colombiana y del sistema educativo en general, son también fruto de lo externo a ella, especialmente de aspectos culturales de la sociedad con que se encuentra embebida. Solo observar estadísticas comparadas con naciones de alto desarrollo económico y humano, “Estados modernos”, sobre los retos que Colombia tiene en educación y en ciencia es retador; y nace, en consecuencia, la pregunta de investigación ¿Qué mentalidades manifiestan las élites políticas y empresariales colombianas respecto a las políticas de educación y ciencia?.

Con esta pregunta, en el marco de un Doctorado en Estudios Sociales de la Universidad Externado de Colombia, se justifica investigar el periodo histórico del Siglo XX al XXI por haber sido un momento particularmente interesante en la evolución de la sociedad colombiana: las instituciones propias de la Constitución de 1886, que incluían el poder de la iglesia católica sobre la sociedad y el letargo causado por el acuerdo político del Frente Nacional, hecho por dos partidos políticos en 1958 y que rigió el país hasta mediados de los 1980s, encontraron su fin en coincidencia con la exacerbación de las diferentes guerras internas, el inicio de la inserción de la economía en el modelo neoliberal global y, entre otros hechos, el asesinato de Luis Carlos Galán, atractivo líder que prometía la renovación de las élites desde adentro. Fue un momento de crisis estructural. En respuesta a ello, se expidió una Constitución Política completamente nueva exigida por un espontáneo movimiento estudiantil. Este estudio va, entonces, desde el año en que se discutió y expidió la nueva

Constitución, 1991, hasta 2013. Un periodo de venticinco años de evidentes cambios políticos y sociales entre los cuales está la renovación de las élites colombianas.

El presente trabajo presenta, entonces, una lectura específica de un momento sociológico particular del país. Se evidencia las continuidades de la mentalidad heredadas y las probables rupturas en situaciones de cambio nacional y se intenta comprender la cultura de la dirigencia política y empresarial. Se formuló, como objetivo general: “*Reconstruir e interpretar la mentalidad de las élites políticas y empresariales de Colombia entre 1991 y 2013 en relación con la educación y la ciencia*”. Y en consecuencia, se plantearon tres objetivos específicos para consolidar la ruta de investigación: (1) *Identificar la percepción de las élites respecto a la calidad educativa y el desarrollo científico en Colombia;* (2) *Establecer la percepción de las élites en relación con la inequidad educativa en Colombia;* y (3) *Determinar el papel que las élites le otorgan al Estado en relación con la calidad e inequidad educativa y el desarrollo de las capacidades científicas del país.*

Se encontrará, primero, una justificación de la investigación, basada en la debilidad del sistema educativo y científico. Luego, una contextualización referida a estudios clásicos sobre las mentalidades, un sumario sobre estudios acerca de la mentalidad de las élites colombianas y se enfatiza en los cambios políticos propios de las más de dos décadas estudiadas a manera de contexto histórico.

En este apartado se presenta la Teoría Fundada como la metodología escogida para identificar la mentalidad de las élites entre las citas tomadas de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente, del Senado de la República y de la Junta de Dirección General de la ANDI. Concluye con la identificación de las élites, mediante los métodos de ARS con *Interlock*, el posicional y el reputacional, se presenta un universo potencial de un par de

centenas de miembros de las élites identificadas y presenta las fuentes y características de las 1.328 unidades de observación seleccionadas.

El segundo capítulo discurre sobre los conceptos de calidad y equidad educativas, el igualitarismo (necesario para sustentar el último), el desarrollo científico y sociedad basada en el conocimiento. Luego se estudia el concepto de élite y se comparan los estudios clásicos de Mosca, Michaels, Pareto, Parsons y Mills, además de la presentación de los conceptos de Proyecto y Circulación de las élites. Termina el apartado con una presentación de un marco teórico sobre la mentalidad, principalmente basado en la Nueva Historia, la psicología social y las neurociencias que se considera como un aporte interesante a los estudios sociales. Se propone una definición de mentalidad.

En el tercer capítulo se detalla el desarrollo de la investigación hasta la consolidación del análisis de la información. Así se presentan los hallazgos, con citas relevantes de cada unidad de análisis, con la exposición de las categorías que emergieron y su clasificación como condición, dimensión, acción/interacción o consecuencia. En el cuarto y último capítulo se disponen las conclusiones del proyecto, las cuales permiten una comprensión integral y crítica, no solo de la mentalidad de las élites colombianas, sino las características, desde el punto de vista de las mentalidades, de la circulación de las élites en el período estudiado.

Se encontrará una memoria estructurada de las características constantes y recurrentes en la mentalidad de las élites, su percepción sobre el papel del Estado en dos políticas públicas esenciales si se quiere un Estado Moderno. Se encontrará la prevalencia de un diseminado espíritu libertario en todos los grupos de la élite, el lento retiro o disminución del poder de las élites clásicas colombianas (un tanto aristocráticas, ilustradas y monopolizadoras del poder social económico y político) y el consecuente incremento de la voz de la izquierda

y de los Barones Electorales. Ambas cosas cambian, de fondo, la manera en que se toman las decisiones más importantes en Colombia.

Creemos que el marco teórico y la metodología sirven para proponer hallazgos y conclusiones significativas, que, en todo caso, no denotan un complot, sino la evolución de las mentalidades a través de las circunstancias históricas. El más importante hallazgo es lo que parecería el poco interés de las élites colombianas por tener un *Estado nacional capaz* de cumplir con propósitos ambiciosos en educación y ciencia, en tanto se preferiría un Estado débil a renunciar a cualquier autonomía local.

El correlato de lo anterior, o la explicación de fondo, fue el deseo supremo de libertad claramente expresado por los constituyentes que inauguran este periodo. Las evidencias evocaron un cierto aire al radicalismo liberal del siglo XIX, donde la perenne debilidad del Estado colombiano parecería encontrar en este trabajo parte de su explicación y devenir histórico en el reciente pasado.

Así mismo, equidad e igualdad educativa y desarrollo basado en la ciencia, parecerían conceptos de poco atractivo para los Barones Electorales y las élites de la izquierda, grupos que se pueden considerar como élites emergentes. Una parte de las élites políticas más tradicionales, los notables o personas de mayor reconocimiento social (en términos de Parsons), ahora en declive, pareciera que quizás estuvo más interesada por la equidad educativa, pero no tuvieron la fuerza o interés suficiente para ponerlas de primeras en la agenda.

Los empresarios, por su parte, arropados por una economía y una sociedad cerradas no denotaron mucho interés por ninguno de estos temas durante las últimas dos décadas del siglo XX. Solo con el inicio del siglo XXI estuvieron interesados en ello y realizaron acciones

concretas al respecto. En todo caso, es posible que la investigación de cuenta de una fractura social profunda, una diferencia de mentalidades entre dos grupos claramente demarcados: las élites sociales en retirada y las élites en ascenso. También, pareciera evidenciarse un declive cultural al aumentarse la preponderancia de los modos de pensar y actuar de los Barones Electorales y en general unos actores en el debate público colombiano que parecen incapaces de comprender o caer en cuenta de los retos profundos de la sociedad (Palacio, 2015).

El estudio también denota un probable menosprecio de la mayoría de los miembros de la élite por la institución que debería ser el actor principal de la ciencia en Colombia, Colciencias. Finalmente, y entre los hallazgos no buscados, en el nuevo marco de interacción de las élites, pareciera que, ante la desaparición de los viejos *Jefes Naturales*, los nuevos guardianes del orden están representados en los tecnócratas doctores en economía que ocupan posiciones centrales.

CAPÍTULO I

Contextualización histórica de las élites: desde la mentalidad hasta la metodología

No existe un único tren del tiempo, que lleva a una única dirección a una velocidad constante; de vez en cuando se encuentra con otro tren, que procede del lado opuesto, del pasado, y durante un cierto trecho ese pasado corre junto a nosotros, está a nuestro lado, en nuestro presente.

Claudio Magris

En Colombia, si bien ha crecido el sistema educativo, aún está lejos de los alcances y desempeños de los países más competitivos. A pesar de la notoria expansión del sistema alcanzada durante las últimas tres décadas (García y Quiroz, 2011; Tovar y Alam, 2001; Ramírez G. y Téllez C., 2006), donde, por ejemplo, el índice bruto de matriculados en educación media pasó de 58% a 76% entre 2002 y 2012 (OCDE, 2016, p. 229), los resultados globales del sistema no se comparan, específicamente, con los de los países ni con los años que se tienen de referencia.

Amplios y detallados informes anuales (World Economic Forum, 2013) y estudios comparativos como los de McKinsey & Company (2010) sugieren que la educación primaria de Colombia está en el puesto 98 entre 144 países y se califica el sistema educativo como *pobre* (McKinsey&Company, 2010). Entre 1983 y 2000, en Colombia 73 de cada 100 niños llegaban a quinto grado, mientras 100 lo lograban en Finlandia y Chile, 90 en Costa Rica y 89 en Venezuela; la cobertura neta en primaria de Colombia era de 85%, mientras que en México llegaba al 100%, en Perú al 91% y en Egipto al 93%; el mismo indicador en secundaria estaba en 62%, mientras que en Australia estaba en 89%, 74% en Rumanía y en Finlandia en 93%.

La calidad de la educación básica medida, en términos de pruebas internacionales, como las pruebas PISA, está lejos del desempeño de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). En cuanto a matemáticas, según el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES) “el 70,6% de los alumnos [colombianos] no logra el desempeño mínimo establecido por PISA (nivel 2), en el cual las personas están en capacidad de participar activamente en la sociedad” (ICFES, 2010, p. 16). Así mismo, Colombia quedó en el último grupo, a solo seis del último país, Kirguistán. Solo superó a Perú y Panamá en América Latina. En ciencias, “el promedio de referencia de los países de la OCDE fue 498 puntos. El promedio de Colombia fue 402” (ICFES, p. 27, 29).

En esa misma línea, el informe de la OCDE (2016) sirve para considerar las condiciones del país para acceder al “Club de las buenas prácticas en políticas públicas”, pues demuestra que:

En las pruebas PISA (2006), el 56% de los estudiantes colombianos de 15 años tuvo un desempeño inferior al nivel 2 de aptitud, comparado con el promedio de la OCDE del 21%. En las pruebas PISA (2012), estadísticamente la proporción permaneció igual. En las evaluaciones de lectura y escritura de las pruebas nacionales SABER (2014) se encontró que el 49% de los estudiantes en Grado 3, el 67% en Grado 5 y el 73% en Grado 9 no cumplían los estándares mínimos (OCDE, 2016, p. 33).

En consecuencia, se justifica esta investigación desde el bajo rendimiento de los estudiantes colombianos en pruebas estandarizadas, pero también, a partir de las diferencias que se encuentran entre colegios públicos y privados en relación con el nivel de servicio, la calidad y resultados; así como las profundas diferencias entre las zonas rurales y urbanas (Sarmiento, Tovar y Alam, (2001); Cerquera, Jaramillo y Salazar, (2000) y Miñana Blasco,

(2009)) que siguen en incremento, según el estudio de Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez (2012), lo cual implica que el recorrido del estudiante por el sistema educativo, separado entre lo público de lo privado, no tiene impacto positivo en la movilidad social de los más pobres y por ello Colombia se ubica en el puesto 69 en sostenibilidad social, indicador que incluye la medición de la movilidad social (World Economic Forum, 2013); se afirma, incluso, que el sistema educativo contribuye a mantener la brecha social del país por no facilitar dicha movilidad social (PNUD, 1998), lo que algunos denominan como un *Apartheid* Educativo (García y Quiroz, 2011); son diferencias más grandes, no solo comparadas con las de los países desarrollados, sino también con respecto a otros países de América Latina de menor nivel de desarrollo. El análisis de Reimers (2002-2003) pone a Colombia, para finales de los años 90, por debajo de los niveles de Bolivia, Guatemala, Perú y República Dominicana, con respecto al acceso y graduación de los más pobres, comparados con los mismos de los más ricos.

El gasto en educación pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) entre 1995 y 1997 era de 4.4%, por debajo de Costa Rica (5.4%), Finlandia (7.5%), México (4.9%), EUA (5.4%) y del promedio mundial (4.8%) y de los países de ingreso medio (4.8%). Los sistemas educativos calificados como excelentes o grandiosos gastan al menos 4.000 a 6.000 USD anuales por estudiante, mientras Colombia está en el rango de gasto de 1.000 a 2.000 USD por estudiante año (McKinsey&Company, 2010). El gasto privado en educación básica en Colombia es alto, si se compara con otros países: 1,85% del PIB, contra, por ejemplo, 0% en Austria, Bélgica y Brasil, 0.1% en Alemania y Finlandia y 1% en Gran Bretaña (García, 2016). Se ha aseverado incluso que es más fuerte la economía colombiana que el sistema educativo (Safford, 1976). Se realiza un análisis que compara los resultados de la prueba PISA entre países de América Latina y el Caribe en 2006 y se encuentra que los países con

más igualdad en términos del coeficiente de Gini y menos violencia, Costa Rica y Uruguay, tienen más proporción de su población en edad escolar en colegios públicos.

El sistema de científico también ha evolucionado en los últimos treinta años. Sin embargo, los resultados, medidos en términos internacionales son insuficientes para siquiera acercar al país a algo parecido a una sociedad del conocimiento: países de América Latina como Brasil, por ejemplo, publican trece veces más artículos de investigación científica que Colombia. Los EUA obtienen 400 veces más patentes, España 50 y Brasil 7 veces más. En 1995 Colombia no graduó ningún doctor de sus universidades y en 2008 graduó 98; en este último año Brasil graduó 10.800 y los EUA 55.000. Según la Comisión de Sabios, el país, para la época de cambio de siglo debería tener 45.000 doctores.

Colombia aún está lejos de lograr una “verdadera acumulación de conocimientos” (Sachs, 2005, p. 482). El *Informe Mundial de Competitividad 2012-2013* ubica a Colombia en el puesto 94 en disponibilidad de científicos e ingenieros y 85 en calidad de las instituciones de investigación (World Economic Forum, 2013), razón por la cual es considerada en el informe como una economía jalonada por la eficiencia y no por la innovación. Otras mediciones internacionales confirman el reto mayúsculo de fortalecer el desarrollo científico: Colombia aparece en el puesto 76 al examinar variables como investigadores que realizan investigación básica y aplicada, gasto total en investigación y desarrollo tecnológico como porcentaje del PIB, aplicación de patentes, artículos en revistas indexadas, porcentaje de exportaciones de alta tecnología como porcentaje del total de las exportaciones y gasto privado en investigación y desarrollo (The World Bank-Chen & Dahlmand, 2005).

En esa medida, este trabajo es útil para aquellos interesados en comprender los contextos que limitan la educación y la ciencia en Colombia, en especial para quienes tienen

que ver de alguna manera con la gestión de las políticas educativas y científicas: rectores, secretarios de educación, investigadores, ministros, directores de entidades relacionadas, analistas de políticas públicas, directivos de fundaciones educativas o del sistema científico, pues ofrece una indignación a quienes toman las decisiones más importantes.

Hay que observar, analizar y pensar, a la élite como grupo, sin desconocer que es heterogéneo. Comprender que pertenecer a cierta colectividad es definitivo para la cognición humana, pues “el yo es una construcción personal, pero con una base social, las actitudes o ideologías generales de grupo controlan la formación de opiniones personales” (van Dijk, 2011, p. 125). Y, como enseña Le Goff (1988) “Las ‘cosas profundas’, la ‘psicología colectiva’ se ven influidas decisivamente por la evolución intelectual de las élites [sus] mentalidades encierran siempre cosas profundas” (p. 41, 44).

1.1. Contextualización

En este apartado se presentan reflexiones, a manera de delimitación, sobre documentos y artículos acerca de las mentalidades. Se menciona a Merton (1970) y Weber (2003) y su referencia a la importancia de estudiar los valores prevalecientes en un lugar y momento histórico determinado. Luego, se hace referencia a estudios generales de la mentalidad colombiana y de la élite nacional; a conceptos sobre los fines, la estructura y el cambio del poder político y empresarial (que permiten un anclaje con la realidad sociopolítica de la élite); a trabajos que relacionan la mentalidad de la élite colombiana con el sistema educativo y científico, y finalmente, se expone el diseño metodológico de la investigación.

1.1.1. Aproximación a los estudios sobre la mentalidad

Uno de los más recientes diseños metodológicos para estudios sobre la mentalidad de las élites (Pohlmann, Bär y Valarini, (2014)) se basa en la *Sociología del conocimiento* (1967) de Berger y Luckman. Propone realizar un Análisis de la Mentalidad Colectiva (CMA, por las siglas de su expresión en inglés: *collective mindsets analysis*).

Los autores se proponen reconstruir mapas del stock de conocimiento que se usa por parte de los implicados, las “reglas de interpretación y acción en una cultura determinada durante un periodo específico de tiempo” (Pohlman et al, 2014. p. 9. Traducción propia) para tomar decisiones. Es claro que, como se pretende también en esta investigación, se descartan el Modelo del Actor Racional (Allison, 1971), modelo clásico de análisis de las relaciones internacionales según el cual “se considera que las unidades monolíticas [los gobiernos nacionales] realizan importantes acciones como consecuencia de importantes razones” (Allison, 1971, p. 25), modelo tradicional que considera al Estado-como-actor, unitario y monolítico. Por el contrario, el modelo CMA o de las mentalidades que se propone trabajar aquí, supone que al interior de un Estado hay multiplicidad de actores, en este caso, de élites, dotados “de propósitos” (Allison, 1971, p. 57) y fines. La mayoría de estos miembros de las élites no son plenamente conscientes de estos, pues el ser humano actúa también con base en reglas culturales y percepciones, de las que no necesariamente se da cuenta.

Bajo el modelo de CMA se han realizado, por ejemplo, investigaciones sobre la corrupción de las élites empresariales en Brasil (Valarini, 2016). Y, con planteamientos metodológicos menos sofisticados, pero en últimas bastante similares en cuanto a la realidad estudiada, la mentalidad, el estudio de Reis y Moore (2005), investigó la percepción de las élites con respecto a la pobreza y la desigualdad en cinco países. Realizaron entrevistas, semi-estructuradas a profundidad y asumieron que percepción es la suma de: 1) cognición

(comprensión no evaluativa), 2) normas (ideas internalizadas a cerca de los roles apropiados), y 3) Valores (ideales sobre lo que debería ser). Los investigadores de ambos estudios buscaron los valores y creencias básicas, conocido también como mentalidad o *mindset*.

Un ejercicio antecesor del enfoque de las mentalidades se encuentra en el estudio sobre la creencia generalizada, en el año mil, en los poderes metafísico/curativos de los reyes de Francia e Inglaterra (Bloch, 2008). Entre los trabajos más paradigmáticos del enfoque de las mentalidades de las élites se encuentran los estudios de Burke (2009) sobre las élites de Venecia y Ámsterdam, donde sugiere que el historiador social no puede hallar dicotomía entre micro y macronivel, entre métodos cuantitativos y cualitativos, entre sociología y antropología. El trabajo es detallado y comparativo; incluye análisis, desde la arquitectura hasta la estrategia empresarial en cada ciudad, los vestidos y otros asuntos que permiten hallar diferencias de fondo para comprender el devenir histórico de cada una.

Quizás uno de los autores líderes en la escuela de las mentalidades, protagonista de lo que se denominó “la Nueva Historia” y cuyos trabajos más reconocidos aparecieron entre los años sesentas y ochentas del siglo pasado, sea Michele Vovelle (1985 y 1989), quien sugiere que **mentalidad es lo “no formulado, lo aparentemente insignificante, enterrado en las motivaciones inconscientes”** (Vovelle, 1985, p. 12), las “actitudes colectivas que se expresan en actos, gestos, sueños, reflejo inconsciente de representaciones arraigadas” (Vovelle, 1985, p. 87). Un trabajo destacable del mismo autor, que tampoco focaliza en las élites, es el destinado a identificar la evolución sociocultural de Francia durante el siglo XVIII, período en el cual, de manera inconsciente, por supuesto, la sociedad evolucionaba hacia nuevos estadios mentales. Vovelle (1985), plantea que, para aquella sociedad de 1789, la Revolución no lo fue todo, que los cambios trascendentales que trajo ocurrieron porque la

sociedad, de manera lenta (más de un siglo de cambios identificados en la investigación) venía transformándose (Vovelle, 1989).

En la literatura se encuentra a Carlos Barros (1992), de la Universidad Santiago de Compostella, quien se ha preocupado por mantener vigente el interés por la Historia de las Mentalidades, fundada por la Escuela de los *Annales*, de Marc Bloch y Lucien Febvre, hacia 1929. Ambos autores, estudiaron tanto las bases económicas como las bases psicológicas y culturales de los hechos históricos: en lucha con una historia positivista, tradicional, que ‘profesa la sumisión pura y simple a los hechos’, y con una historia de la filosofía que separa las ideas del tiempo, del espacio, de la vida social (Barros, 1992, p. 1).

De todas maneras, el profesor Barros tiene cuidado en advertirnos, desde el comienzo, que la mentalidad no puede reemplazar un análisis histórico tradicional e integral. Más bien, lo complementa y lo enriquece. Sugiere que la historia de las mentalidades es “una visión de la historia desde el sujeto” (Barros, 1995) y desde “el sentimiento colectivo” (Barros, 2000, p. 2), que implica el estudio de la “subjetividad humana” (Barros, 1992, p. 17), nace para investigar las mentalidades “antiguas” (p. 20) y se origina, entre otras

de la crítica a una historia de las ideas y de la cultura que analizaba su objeto sin tener en cuenta la sociedad y la psicología colectiva que regían en [cualquier] tiempo. Lo cual sirvió para que la historia cultural se reformulara como una historia sociocultural, que adherida a la historia general de las mentalidades reivindica ésta, al igual que la antropología histórica y en estrecho contacto con ella, expandiéndose como historia social de las ideas (p. 8).

Su propuesta de definición de Historia de las Mentalidades, como “la fórmula genérica que abarca tres grandes áreas de conocimiento: antropología, historia cultural y historia social (sic)” (p. 7, 8) incluye un listado sobre qué hace “atractiva” esta particular materia y sus objetos de estudio:

La historia de las mentalidades conserva un gran atractivo para el investigador, a quien le plantea el reto y le ofrece la posibilidad de escudriñar los modos de pensar, de sentir, de imaginar y de actuar de los hombres, el sujeto de la historia, en un sugestivo esfuerzo interdisciplinar (p.11) cuyo objeto coincide, en resumen, con el de la psicología cognitiva (p. 21).

Esta, la psicología cognitiva, es definida por Meyer (1971), citado por el mismo Barros (1992) como “el análisis científico de los procesos mentales y estructuras de memoria humanos con el fin de comprender la conducta humana” (p. 21). En últimas, los componentes de la mentalidad son (1) lo racional, (2) lo emotivo, (3) lo imaginario, (4) lo inconsciente y (5) la conducta (Barros, 1995, p. 1).

Tal vez el trabajo más cercano (por el objeto, más no por la metodología) a lo que se propone aquí, sea el estudio fundador de Merton (1970), en lo que luego se conoció como la Sociología Científica. Con aquel se comparte la premisa de: “la cultura circundante influye sobre el desarrollo científico” (1970, p. 10) y educativo. Merton estudió 29.000 reseñas bibliográficas de los ciudadanos ingleses más reputados durante el siglo XVII, con una premisa sociológica central: “Los intereses, las motivaciones, la conducta socialmente pautados [de] una esfera institucional –por ejemplo, la de la religión o la economía- son interdependientes con respecto a los intereses, motivaciones y conducta socialmente pautados en otras esferas institucionales, por ejemplo, la ciencia” (p. 12).

Y encontró que

el sustancial y persistente desarrollo de la ciencia sólo se produce en sociedades de un cierto tipo, que proveen las condiciones culturales y materiales para este desarrollo [en las que], antes de ser aceptada como un valor en sí mismo, se exigió a la ciencia que se justificara ante los hombres en términos de valores diferentes del conocimiento mismo (Merton, p. 20).

Y esa justificación viene de la religión, de la política (la colonización y la necesaria construcción de fortalezas estratégicas; o de la guerra) o de intereses económicos. El modelo de interpretación mertoniano afirma el mutuo apoyo y la contribución independiente a la legitimación de la ciencia tanto por parte de la orientación valorativa suministrada por el puritanismo como por la creencia generalizada en las soluciones científicas para los problemas económicos, militares y tecnológicos (Merton, 1970, p. 21).

Si se llama a escena al puritanismo, es necesario referirse al estudio de Weber que estableció que la idea determinante del capitalismo moderno fue “un crecimiento de la productividad” que rompió “los estrechos límites ‘orgánicos’ [de] la persona humana y queda sometido todo el proceso de la producción a puntos de vista científicos” (Weber, 2003, p. 113).

La mentalidad que favorece el desarrollo de sistemas científicos y educativos tiene su base en convicciones religiosas (el puritanismo), pero también en comprensiones políticas y económicas, como lo afirma Merton, al mencionar la necesidad del éxito militar del imperialismo para la consecución de la gloria etnocéntrica (Merton p. 23).

Harari, por su parte, se detiene en explicar cómo el éxito del imperialismo europeo se debió más a la convicción de que su éxito político sería logrado sólo si lograban comprender, es decir, *conocer*, las nuevas culturas con que entrarían en contacto. Por ello, Napoleón se hizo acompañar de 165 estudiosos (hoy se llamarían investigadores) cuando invadió Egipto en 1798. Por el contrario,

Cuando los musulmanes conquistaron la India no llevaron consigo arqueólogos. En cambio, cuando los ingleses conquistaron la India, sí lo hicieron. El gran levantamiento de planos de la India duró sesenta años. Los oficiales británicos que llegaban a la India habían de pasar hasta tres años en una facultad de Calcuta, en la que estudiaban derecho hindú y musulmán,

junto con derecho inglés; sánscrito, urdu y persa a la vez que griego y latín; y cultura bengalí e indostaní, además de matemáticas, economía y geografía. Los conquistadores europeos conocían muy bien sus imperios, mucho mejor que ninguno de sus conquistadores anteriores, o incluso que la propia población nativa. Sin dicho conocimiento es improbable que un número ridículamente pequeño de británicos pudiera haber conseguido gobernar, oprimir y explotar a tantos cientos de millones de indios durante dos siglos. Los europeos estaban convencidos de que adquirir más conocimientos siempre era bueno (Harari, 2015, p. 328-331)

Más que discutir a fondo sobre los enfoques metodológicos de los proyectos hasta aquí referidos, lo que interesa en este punto es ambientar al lector el propósito y el diseño de la investigación informada en este reporte.

1.1.2. Algunos estudios sobre la mentalidad colombiana

Hay quienes realizan marcos históricos de largo aliento, pero no profundizan en el estudio de la mentalidad colombiana, como sucede con los trabajos de Bushnell (1994), Palacios y Safford (2002) y Pécaut (2006); los primeros tres, estudios amplios de la historia y el último apenas de la última parte del siglo XX y del inicio del XXI. También hay estudios fundamentales para comprender la estructuración de la mentalidad colombiana, de manera general, como el de Guillén (2008), pero solo abarca hasta el Frente Nacional. Guillén hace una útil diferenciación entre el modelo de colonización española de lo que luego se conoció como Antioquia y la zona cafetera, comparado con el modelo latifundista del Cauca, el Caribe y Tolima Grande. Explica el diferente impacto en la configuración de las sociedades que tuvieron la Hacienda y la Encomienda, el peón y el patrón o el cura, según ello se hubiera dado o no, o cómo se dio, en las regiones específicas.

Wiarda (2001), escribe sobre las raíces socioculturales de América Latina, y España en general, y no sobre el país en particular. Se remonta a la Iberia Medieval y su cultura del “bandidaje” (Wiarda, 2001, p. 55, traducción propia), sugiere que los conquistadores llegaron a América Latina para recrear la sociedad feudal, el autoritarismo político y la ortodoxia y el absolutismo religiosos, la contrarreforma y la inquisición, dos clases sociales sin clase media, los privilegios de grupo, las relaciones patrón-cliente, el sistema educativo memorístico, deductivo, sin razonamiento científico de la Europa Medieval (p. 3-13) y, al llegar a las independencias de comienzos del siglo XIX es crítico con los reales intereses y mentalidades de las nuevas élites. Se refiere, por ejemplo, a Antonio Nariño, para quien

libertad significaba independencia, no democracia. Él aceptaba la estructura jerárquica de la sociedad y, en tradición aristotélica, creía que la ley natural era el soporte de ello. La última cosa que pasaría por su cabeza era incluir a negros, indios y campesinos como completos participantes de la sociedad en su proceso político. Como Miranda abogaba por una especie de república aristocrática y no democrática. El poder sería retenido por la élite blanca y criolla, no por las masas populares. [Creía en la idea de Rousseau] de la voluntad general, pero se veía a sí mismo y sus amigos aristócratas como la personificación de la voluntad general (p. 115).

Los precursores de las independencias, salvo en México, fueron extraordinariamente homogéneos: criollos, ricos, educados, blancos, terratenientes y russounianos

favorecían la independencia, pero no la revolución social. No hubo casi consideración para hacer de indígenas, campesinos y esclavos partícipes completos e iguales del proceso político. Los criollos querían mantener la estructura social y heredar las posiciones de privilegio. Enfáticamente, el liberalismo español y latinoamericano no implica igualitarismo solo fue una rotación o sustitución de una élite por otra (119, 124, 126).

Por otro lado, existen ensayos filosóficos esenciales sobre la configuración de la mentalidad colombiana, como el de Jaramillo V. (1997) y estudios que documentan la formación de la mentalidad de la élite durante la colonia, pero no llegan hasta la contemporaneidad, como los de Castro-Gómez (2010) y Serrano (2016 y 2018). Castro-Gómez es exhaustivo en preguntarse por la ambición de Limpieza de Sangre del mestizo hispanoamericano y Serrano propone interpretar la colonización como un evento principalmente pacífico, protagonizado por humildes habitantes peninsulares de origen morisco o judaico que vinieron a esta esquina de América casi que a esconderse, sin ningún ánimo de hacerse notar ni de formar un nuevo gran proyecto; querían simplemente pasar desapercibidos. Arrubla (1978), por su parte, es más provocador o denunciante que analítico con respecto a la mentalidad colombiana.

1.1.3. Mentalidad en diversas regiones de Colombia

La mentalidad santafereña no puede desligarse del hecho de ser el centro del poder político desde inicios de la colonia, poder que residía formalmente en la *Real Audiencia* y el Virrey. La tarea de aquella fue administrar justicia, pero también asumía, en la práctica, el gobierno de la provincia. La manera en que se estructuró el poder en su entorno permite comprender que desde la primera parte del siglo XVIII se había logrado una primera estabilidad del poder santafereño (Marín, 2008), es decir, consolidado las primeras élites del virreinato, que luego devendría en estado independiente. La mayoría de dichas élites era peninsular, pero muchos de ellos duraron más de una década en sus cargos, lo que les permitía convertirse, lenta e imperceptiblemente, en “elementos criollos”, a decir de Phelan, citado por Marín (p. 45); emergió así una nueva sociedad, en que durante siglos no hubo

“necesariamente un enfrentamiento entre españoles y criollo. Tampoco hubo una *supuesta* españolización de la Audiencia” (p. 84).

Con el tiempo, y especialmente hacia el final de la colonia, la presencia de criollos santafereños (educados todos en el Colegio Mayor del Rosario o el seminario San Bartolomé, que habían reforzado su poder de élite también mediante estrategias matrimoniales), es una presencia mayoritaria, lo que incluye también las dignidades eclesiásticas. Se consolidó así una élite integrada a España, en la que los españoles se integraron a los santafereños, desde antes del momento del grito de independencia (1810) cuando tampoco hubo, reslmente, solución de continuidad en las personas y valores predominantes. Con impacto de muy largo plazo en nuestra mentalidad, esas élites gestaron su proyecto en torno al gobierno, la iglesia y la administración de justicia.

Hay trabajos sobre las élites colombianas, como el de Fernando Vallejo (2012), con base en una investigación del Instituto Caro y Cuervo sobre Rufino José Cuervo, que elabora una fuerte crítica a la mentalidad santafereña de fin del siglo XIX y comienzos del XX en torno a la vida de un miembro de la élite que fue excepcional por su desprecio del poder y su compromiso devoto con un proyecto científico: el diccionario de construcción y régimen de la lengua castellana, que tomó décadas terminarlo (mucho más allá de su muerte). Vallejo descubre un cerrado círculo social de privilegios, la élite capitalina; devota católica, con bajo nivel de patriotismo, despótica, formalista, leguleya, localista que, por lo general, cuando visitaba a Europa lo hacía más por adquirir prestigio social que por ganar conocimiento, que supo utilizar el acceso al poder público para lucrarse, una sociedad donde la ciencia no aparece en la agenda y donde el aprecio por la gramática tiene mucho de interés por el poder simbólico, de diferenciación social que esto daba. Castro-Gómez (2010) se refiere a uno de aquellos hombres, Miguel Antonio Caro (muy cercano a Cuervo), protagonista y líder de la

Regeneración Conservadora, coautor de la Constitución de 1886, y aún vicepresidente de la República, como alguien fiel a la tradición de la colonia que “con la historiografía liberal comparte la idea aristocrática de que el movimiento de independencia tiene su impulso en el ‘espíritu’ de los varones criollos, desconociendo el papel cumplido por las mujeres, los indios, los negros y los mestizos” (p. 4). Para Caro, además, “no puede haber moral sin religión” (p. 6), al hacer explícita la dificultad para lograr construir una moral ciudadana, de lo público, que tanto creen otros que hace falta (García V., 2017).

Caballero (1984) escribe una novela, cargada de humor que retrata el elitismo santafereño de los años setentas del siglo XX, como ya lo había hecho un pariente suyo, expresidente en los años cuarenta, en otra novela que ha recibido excelente crítica (López M., 1967). Reyes desnuda la hipocresía de esa misma estirpe social y el elitismo de la iglesia católica colombiana de ese momento a través de su propia autobiografía, relatada en cartas sinceras, detalladas y sensitivas que nunca fueron escritas con el ánimo de ser publicadas (Reyes, 2013). Hay algún trabajo puntual sobre la mentalidad de las élites políticas con respecto a *La violencia* de 1936 a 1949, en el cual se estudian los editoriales de los principales periódicos de la época, medios de comunicación que fueron fiel reflejo del pensamiento y la acción política de sus principales protagonistas (Acevedo C., 1995).

De otro lado, hay un estudio fundamental sobre la mentalidad moderna antioqueña, especialmente de su élite y cómo aquella fue reforzada y forjada académicamente en la Escuela de Minas de hace 100 años (hoy parte de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Medellín). Esta fue la "primera institución nacional que parece haber tenido una comprensión exacta de la revolución industrial" (Mayor M., 1989, p.20), donde se propusieron “formar no simplemente ingenieros sino también los administradores ordenados y económicos de todo género de empresas" (p.13) bajo “la consigna 'Trabajo y Rectitud'" (p. 3), pues, más que

ciencia, buscaban forjar una moral (laica) y productividad (p. 90), con una comprensión impecable del taylorismo y el fordismo (p. 4), una especie de reminiscencia del calvinismo y su ética del trabajo denodado y la vida austera que, además, fue el espacio de un naciente espíritu innovador (p. 36). Antioquia fue el nido fecundo de la industrialización colombiana, no solo gracias a la Escuela de Minas, sino, también, a factores presentes desde el siglo XVIII como la acumulación de capital, la disponibilidad energética, la cultura cafetera, entre otros (Poveda, 2014).

Christie (1986) realizó una investigación socio-histórica de los oligarcas, ministros, hacendados y comerciantes del Viejo Caldas, que cubre hasta finales de los años 1960s, en la que demuestra, con estudio detallado y extenso de los apellidos desde la fundación de Manizales, Pereira y Armenia, las tres en el siglo XIX, el monopolio del poder político y económico por parte de apenas 16 apellidos en la primera (algunos capaces de trazar sus orígenes hasta la España del siglo XVII) y que, en las otras dos ciudades, se tuvo bastante menos exclusivismo. Parte de la élite caldense estuvo fascinada con la cultura francesa y española (admiraron la falange), otra parte se mantuvo agraria, gracias al buen éxito del café y otra parte fue industrial (Rodríguez B., 1993).

Sobre las “élites costeñas”, se destaca el trabajo de Sánchez Bauté, relativo a Valledupar, que puede extenderse en diversos sentidos hacia el resto de nuestro Caribe, así exista diversidad según la ciudad donde se mire (Barranquilla, “más” cosmopolita, enriquecida por inmigrantes de muchas partes; Cartagena, marcada por el elitismo que dejó la profunda huella del esclavismo; etc). Su texto, sobre la degradación de dos miembros de la élite social local, educados en exclusivos colegios de provincia y de Bogotá (porque la educación allá era muy pobre), que terminan en la guerrilla (Simón Trinidad) y el paramilitarismo (Jorge 40), retrata una sociedad agraria, sin clase media, feudal, con sujetos

primarios, fantoches, intolerantes, machistas y festivos, donde López Michelsen jugó un papel clave como impulsor definitivo de la creación del Festival Vallenato (en 1968); provincia en la que todos eran como una sola e inmensa familia, que degeneró en un odio fratricida (Sánchez B., 2008).

1.1.4. Estudios sobre algunos miembros destacados de las élites colombianas

Sobre la élite política contemporánea que enmarca el período que se pretende estudiar (1991-2013), hay algunos ejercicios de referencia. Alfonso López Michelsen, escribió sobre el calvinismo y muchas veces se consideró que cuando hablaba “ponía a pensar al país”. Este, en un discurso en la época de la Junta Militar (1957) donde realiza una síntesis de sus pares, sobre cómo veían al resto de la sociedad, al afirmar que la crisis de ese momento se debía a que

el gran problema de Colombia es el divorcio entre las llamadas clases dirigentes y el pueblo, el conflicto entre una clase social minoritaria, dueña de todos los poderes del Estado y de la economía, que concibe como una forma de refinamiento espiritual el desdén de los valores nacionales y pretende ignorarlos, frente a un pueblo primitivo y violento. [E]l mayor factor de perturbación que existe en Colombia reside precisamente en la ausencia de unas clases dirigentes imbuidas de un sentimiento y de una concepción nacionalista de la vida" (López M., 2015, p. 44, 45).

Ese halo intelectual se diluye cuando pretende, durante gran parte de su vida, presentarse como un liberal de izquierdas, pero a su vez escribe en sus privilegiadas páginas, para favorecer tributariamente a los clubes sociales en que se sentía como en casa y daba lugar a estos a la altura de clubes deportivos y culturales (López M., 2015).

Álvaro Gómez Hurtado, un personaje con biografía similar a López Michelsen (hijo de expresidente y que hizo parte de su vida escolar en Francia) es presentado por Rubén Sierra Mejía como alguien lejano a aceptar el igualitarismo entre los hombres (Sierra M, 2012, p. 83), cosa que complementa Myles Frechette al retratarlo como un hombre de solidez intelectual y capacidad pensante, pero autoritario, sin mucho interés por encontrar puntos en común (Reyes, 2015, p. 55, 56). Este último libro del publicitado embajador de EUA durante la época de Ernesto Samper, hace comentarios sobre algunos otros miembros de la élite reconocida.

Por ejemplo, Frechette deja claro que César Gaviria "Sabía de los cassettes" (en donde se afirmaba que Pastrana habría recibido dinero de carteles para su campaña) (Reyes, 2015, p. 54), asunto que se resalta porque a nivel presidencial, por lo menos desde la época de Virgilio Barco (1986-1990), el narcotráfico se hacía evidente en la alta política en Colombia, para combatirlo (en la mayoría de los casos) o para convivir con el mismo, como lo hizo la campaña electoral de Ernesto Samper, entre 1993 y 1994. Era imposible un aislamiento total de las élites de este fenómeno, en una sociedad que quizás es más víctima que victimaria en asunto de drogas (Henderson, 2012). De Samper, Frechette relata varias anécdotas que reflejan un personaje inescrupuloso y cínico (p. 30, 36, 38, 58), más que simpático o nacionalista, como pretendía aparecer.

Las memorias de Andrés Pastrana denotan un individuo que expresa satisfacción y naturalidad con su pertenencia al círculo privilegiado en que nació, al ser hijo del Presidente Misael Pastrana, (Pastrana, 2013, p. 143, 256), con un ego que parecía leído críticamente, un hombre que se sentía siempre como un predestinado a la presidencia (p. 1,4, 46, 64, 82, 89, 95). Dice ser entregado a la lucha contra el narcotráfico. Se hace evidente que enfrentó la negociación con las Fuerzas Armadas Revolucionarias FARC, antes que nada, con el más

puro voluntarismo: “lo único que quiero es conversar a solas con Manuel [Marulanda] para preguntarle qué necesita de mí como presidente para hacer la paz” (p. 218), e ignora que semejante negociación tenía ingredientes de alta complejidad, que requerían una disposición a utilizar expertos y diversas ciencias, además de la creación de una institucionalidad, así fuera temporal y pequeña, capaz de enfrentar dicho reto. Capacidad que sí tuvo el siguiente presidente bogotano, Santos.

Una biografía objetiva y seria de Juan Manuel Santos quien, como Pastrana, Samper y, antes los Lleras, los Gómez, los Ospina y los López, es un heredero de una cultura política cuasi-monárquica, de las candidaturas presidenciales heredadas, es *El Jugador* (2014) de Jorge Andrés Hernández. Donde se retrata a un político frío y cerebral (p. 142), que, como *El Tiempo*, la casa de sus entrañas y uno de los grandes centros del poder político durante el siglo pasado, sabe captar en un momento preciso hacia qué lado se inclinan las mayores posibilidades de la suerte. En un carácter cachaco, pretende siempre estar a la moda política internacional (p. 93), con bastante “oportunismo y pragmatismo” (p. 97), lo que le llevó a crear, por ejemplo, los Cupos Indicativos como Ministro de Hacienda de Pastrana y, revivir, así lo que la Constitución de 1991 quería enterrar, el presupuesto de bolsillo, manejado por los Parlamentarios, que antes fue conocido como “Auxilios Parlamentarios”. Según Hernández, Santos desafió el orden constitucional durante la crisis de gobernabilidad del proceso 8.000, al proponer una salida a la crisis incluyendo, a las FARC, lo que Frechette percibió como un intento de “golpe de estado contra Samper, por lo menos cincuenta personas de la alta sociedad -con poder político, económico o militar- se acercaron a consultarle” (Reyes, 2015, p. 14).

Un primo del Presidente Santos, Pacho Santos, Vicepresidente 2002-2010, publicó un libro en 2015, una selección de noventa de sus columnas de opinión publicadas en el diario

de su familia durante dos décadas. A pesar de la simpleza del producto, el autor se esmera en dejar claras sus convicciones, en una página a modo de prefacio

En esto creo: la libertad, la seguridad, la fuerza de los ciudadanos, la justicia, el estado fuerte, la reparación de víctimas; firmeza y justicia vs terror, la mujer, el estado al servicio del ciudadano, capitalismo social, austeridad y transparencia, mi país, la vida, cohesión social, juventud, familia (Santos, 2015).

Horacio Serpa, candidato presidencial en tres oportunidades, miembro del Congreso durante doce años, embajador y gobernador, entre otras, también publicó un libro con su propia selección de ochenta y tres de sus columnas de opinión publicadas entre 2005 y 2013. Casi todas dedicadas al proceso de paz, a la guerra y, en la única que habla sobre educación, lo hace como apoyo a las protestas universitarias. Se refiere en múltiples oportunidades a la pobreza pero nunca relaciona esta con la falta de educación (Serpa, 2014).

El libro autobiográfico de Álvaro Uribe Vélez retrata, por su parte, todo un *outsider* para las élites que documentan los textos referidos hasta aquí. Se presenta como una especie de vaquero, un hombre del campo, experto en caballos, lejano, por ejemplo, a los clubes sociales urbanos. Según el expresidente, su madre tenía una visión “igualitaria” del mundo y por eso, en su casa de infancia, “pocas cosas eran castigadas con tanta dureza como el esnobismo o el elitismo” (Uribe, 2012, p. 49). Se presenta en el libro (y luego actuó en la realidad) con cercanía a la gente (que luego deviene en populismo), a una sociedad que reclamaba que sus gobiernos proyectaran “autoridad” (p. 52).

Cuando hice campaña en Valledupar escuché muchas personas quejarse de los políticos que iban solo la ciudad con ocasión de las fiestas. Estamos cubiertos de sangre - me dijo un hombre- y ellos solo vienen aquí a beber wiski y a escuchar nuestra música (Uribe, p. 148).

Sobre políticas públicas del conocimiento dice muy poco en su extensa autobiografía, a pesar de que menciona la educación como uno de sus “énfasis” (p. 299). Asegura que “hicimos notables avances en coberturas, pruebas de calidad, oportunidad de acceso a la universidad, bases para mejorar en ciencia y tecnología y en formación vocacional” (p. 299), que tuvo la primera ministra de educación que duró ocho años consecutivos, que apoyó la “educación cívica y escuelas musicales” (p. 92, 93), nuevos cupos escolares a través de fundaciones de la la iglesia católica (p. 93) y fortalecimiento del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Su talante devino, según Frechette, en una “persona autoritaria y muy populista, en muchos sentidos es muy parecido a Chávez. Él no tenía ningún interés en ser honesto ni conmigo ni con otras personas” (Reyes, p. 132)

En últimas y salvo excepciones, el ánimo por la limpieza de sangre de la élite colombiana, en parecer de Frechette, se mantiene no solo por su anglofilia (Reyes, 2015, p. 60), sino por su actitud encorvada, un servilismo casi caricaturesco [que] surgía de la complicidad del confesado [ante la Embajada] con el narcotráfico, del terror de ser acusado injustamente y perder su visa o de la necesidad de hacer feliz a Washington sin importar las consecuencias. No conozco otro país de América Latina que esté más pendiente de cómo lo ve el gobierno de Estados Unidos (p. 13-14).

Frechette también se refiere a otros personajes de menor nivel en cuanto a élite política. Sobre el gerente de la campaña de Samper, Fernando Botero Zea, graduado de Harvard y de la Universidad de los Andes, lo señalaba como “una persona intocable, que [creía que] podía hacer cualquier vaina. Sus padres lo criaron para que pensara siempre que iba a ser presidente” (Reyes, 2015, p. 213). De Navarro Wolf (Expresidente de la Asamblea Constituyente, exministro y miembro de la élite de la izquierda colombiana), por ejemplo,

dijo que lo impresionó por su inteligencia y su “muchísima dignidad” (Reyes, 2015, p. 99). De Carlos Lleras de la Fuente deja la impresión de ser un hombre de ego y un parioquialismo evidente: cuando inició como Embajador, “se ofendió enormemente cuando se dio cuenta de que el presidente de EUA lo iba a recibir solo una vez para recibir las credenciales pero que después todas sus conversaciones solo serían con [los] secretario[s]” (p. 157). A Humberto de la Calle le llama “un gran pensador, un hombre honorable” (p. 81, 83). De Ingrid Betancur se refiere “como una loquita” (p.180). En términos menos duros, Pastrana deja ver el temperamento de esta, como el de una irresponsable, que prácticamente facilitó su propio secuestro (Pastrana, 2013, p. 267).

1.1.5. Algunos estudios sobre empresarios colombianos y su ejercicio del poder político

De las élites empresariales, la entrevista de Frechette es útil para presentar a unos sujetos con mentalidad de “poderosos magnates”, que aprendían rápido a fortalecer sus patrimonios gracias a la gestión de relaciones con el poder máximo. Por ello, Luis Carlos Sarmiento le confesó al Embajador norteamericano que “le encantaba Samper” (Reyes, p. 234). En igual sentido, pero que retrata una mente muy particular, Gaviria nombró a la esposa de Julio Mario Santo Domingo, como agregada cultural *ad honorem* y luego como segunda secretaria, con salario en la Embajada en Washington, y luego tercera secretaria en la embajada ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con “el propósito liberar” a su esposo del pago de impuestos en EUA (p. 236).

Existen también trabajos destacables sobre el empresariado colombiano, hechos por un académico que ha dedicado buena parte de su vida profesional a ello, Carlos Dávila Ladrón de Guevara, el primer colombiano en estudiarlos de manera sistemática. Su metodología analiza, mediante seis categorías conceptuales: contexto económico, político y

social a lo largo de su vida; relaciones con el Estado y la política; perfil socio-económico; conducta económica; mentalidad; y, estilo de vida (Dávila, 2012). Su trabajo clásico fue la investigación publicada por la Universidad Javeriana sobre los empresarios de finales del siglo XIX y principios del XX (Dávila, 1986), que incluye especuladores como Pepe Sierra, el “campesino millonario (p. 22) sin ningún interés por la riesgosa industria. También estudia a empresarios de apellido Koppel, Camacho y especialmente a don Miguel Samper, fundador de bancos y de empresas industriales a mediados del siglo XIX, que educó sus hijos en Europa y que fueron capaces de mantener y ampliar el legado económico-empresarial de su padre.

El trabajo de Sáenz Rovner, por su parte, ocupa parte de su estudio en la coordinación de las élites políticas y empresariales desde mediados del siglo XX, momento en el cual la Asociación Nacional de Empresarios (ANDI) en particular, se comprometió decididamente con el proteccionismo a ultranza (Sáenz, 1997), asunto que rimaba adecuadamente con el muy escaso interés empresarial por la ciencia y la innovación (Poveda, 2009). También, se encuentran estudios basados en la teoría de redes sobre las redes de poder de los grandes empresarios legales colombianos (Cárdenas, 2013), que sugieren que los empresarios son los menos cohesionados de entre los países de América Latina en que se investigó.

El estudio de Rettberg (2002) demuestra el declive del poder político de los gremios empresariales al final del siglo pasado, 1996, cuando los grandes cacaoos Santo Domingo, Ardila Lule y Sarmiento Angulo, en la crisis del Presidente Samper decidieron respaldar a este, en contra la voluntad del Consejo Gremial Nacional y relegó a un segundo plano el poder que los gremios, especialmente la ANDI, tenían como voceros del sector privado (Rettberg, 2002). En todo caso, la relación entre cierto nivel de los empresarios y la política parece ser algo natural:

En grado y forma diferentes, en unas y otras sociedades y en momentos diferentes de la historia, los empresarios han forjado relaciones con el estado y con la política; no han estado desligados de los procesos que tienen que ver con la estructura y el manejo del poder, es decir, la política. (Dávila L., 2012, p. 280, 281).

Desde los años 1990 se encuentran artículos en revistas empresariales semanales (Dinero, Poder, Gerente, entre otras) que anualmente clasifican las “mil” o las “quinientas empresas más grandes”. Otra revista -no empresarial- Don Juan, jerarquizó en su momento los cincuenta empresarios más influyentes (Tovar, 2011). La revista Forbes anualmente identifica los billonarios en dólares, entre los cuales hay algunos colombianos.

Ahora bien, de manera esquemática, podríamos resumir que el poder político empresarial colombiano se comporta de la siguiente manera:

a. Las élites empresariales colombianas se encuentran, en general, “desconectadas, fragmentadas, frágiles, poco cohesionadas” (Cárdenas, 2016, p. 4, 8) en términos comparativos con sus pares de Méjico, Chile, Perú y Brasil. No solo no hay entrelazamiento, *interlock*, entre los miembros de las Juntas Directivas empresariales, sino que los más grandes magnates poco apoyan a los gremios sombrilla como el Consejo Gremial Nacional. La “incapacidad de sostener un frente gremial único es característica recurrente del paisaje empresarial colombiano” (Rettberg, 2002, p. 54). Por el contrario, entidades similares en dichos países les han dado capacidad de coordinación y mutua legitimación a empresarios y políticos (Cárdenas, 2016).

b. Los empresarios colombianos pierden oportunidades de influir en el diseño de políticas públicas de interés general. Sin embargo, cuando se trata de obtener ventajas particulares, muchos empresarios lo logran individualmente o con una coordinación de

apenas los cuatro grupos económicos más grandes, como cuando fue la hora de la adjudicación de canales de televisión, hacia 1997 (Rettberg, 2002).

c. Hasta principios del siglo XX las élites empresariales, en general, eran gentes de provincia, rentistas, como Pepe Sierra, de educación inferior a la de los políticos, aunque con algunas excepciones, como las que muestra Dávila al referirse a la Familia Samper y otras (Dávila, 2012, 1986). Los políticos, por el contrario, eran literatos y abogados (Basset, 2010). Antioquia marcó la diferencia, cuando, al tener algunos precursores de la industria con nivel educativo de talla internacional desde finales del siglo XIX, graduados de la Universidad de California en Berkeley, luego se forjaron como grupo social en la Escuela de Minas (Mayor, 1989). Hoy, el nivel educativo del sector corporativo es alto, abundan los posgrados en el exterior y lo que Lipovetsky (2016) llama la “cultura del cálculo operativo”, gerentes con Maestría en Administración de Empresas (MBA).

d. Las élites empresariales colombianas fundaron gremios que aglutinaron sus intereses y discurso, y se constituyeron en legítimos interlocutores ante los gobiernos, lo que les permitió influir en la agenda pública estatal y viceversa (Dávila, 2012). Por lo tanto, durante el siglo XX actuaron como “agentes sociales de desarrollo” (Dávila L., 1986, p. 10). Entre los 1930 y 1950, fue la edad de oro de los gremios. En todo caso, durante gran parte del siglo XX, los gremios supieron coordinarse con el liderazgo político, lo que coadyuvó para generar un orden social donde la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), fundada en Medellín en 1944, jugó un papel preponderante (Patiño, et al, 2015). La preeminencia antioqueña en el gremio se mantuvo, por lo menos, hasta el final del siglo XX.

e. Aunque al final del Frente Nacional los gremios adquirieron poder de veto y lograron prebendas, han perdido relevancia política, ha decaído su poder debido a la alta

concentración económica (Basset, 2010), lo cual no quiere decir que todos hayan perdido total capacidad de presión y de cohesión sectorial.

f. Las reformas económicas aplicadas en Colombia a partir del *Consenso de Washington* (liberalización o apertura comercial, privatización, desregulación, etc.), generaron no solo más poder de los grandes empresarios sino, en realidad, más interpenetración entre las dos esferas, la empresarial y la del gobierno (Basset, 2010).

1.1.6. Las élites políticas nacionales y la evolución del poder político

Desde la creación de la Nueva Granada el conflicto de poder y la contradicción de intereses entre los dirigentes nacionales, como por ejemplo el Vicepresidente Santander, y las élites locales, ha sido una constante (Clark, 2007). La desintegración de la geografía física y humana nacional y la diferencia de modelos de consolidación de la sociedad de cada subregión (colonización española que no llegó a todo el territorio, tamaño y formalización de la propiedad de la tierra, esclavitud vs cooperación social, etc.), marcaron diferencias entre las mismas, diferencias que pervivieron (Guillén, 2008). En segundo lugar, y probable o parcialmente como consecuencia de lo anterior, existe una relación particular entre los dirigentes nacionales y las élites subnacionales. Para unos es una simple incapacidad de los primeros para dominar a los segundos (Duque, 2006); para otros, es más bien una especie de pacto tácito entre la élite política nacional (a la que se le adjudica además cierta estirpe social), que deja hacer lo que considere a la dirigencia regional los *Barones Electorales*, mientras les respeten a aquellos, la élite social, su preponderancia; esto es llamado *Gobierno Indirecto* (Robinson, 2013). Estos dos grupos sociales sufren una particularidad relevante para el estudio: la dirigencia regional está cada vez más en manos de personas sin preponderancia social o empresarial regional (Restrepo, 2011), es decir, hay una élite en

retirada a favor de lo que López de Mesa llamó Mestizos (Helg, 1987 (2008)) en los años 1930. En todo caso, los cambios políticos del período posterior al Frente Nacional, dificultan aún más la tarea de identificar la élite “nacional”.

1.1.7. Fin del Frente Nacional y la cohesión posible

El Frente Nacional no terminó de un día para otro. La alternancia en el ejecutivo cesó en 1974 y se prolongó hasta 1978 la paridad política del congreso. Luego vino el mandato de J. C. Turbay hasta 1982. En la práctica, se llevó a cabo con los mismos principios de cerrazón política que existieron desde 1958 (Hartlyn, 2012). A esto le han llamado el fin lento del Frente Nacional (FN), el cual ocurrió aproximadamente entre 1974 y 1986 (Roll y Guzmán, 2005); o “Frente Nacional Prolongado” (Duque, 2006, p. 189), cuyo régimen político se caracterizó por ser “hegemónico bipartidista” con “repartición excluyente del poder” (p. 30) y de mutua colaboración o tímida oposición entre los partidos. El país político se dividía en dos grandes *Fracciones Nacionales*, con sus respectivos dirigentes o “*Jefes Naturales*”, cada una de las cuales, a su vez, se subdividía en “*Facciones Subnacionales*” (p. 28, 31). A principios de los años ochenta, la izquierda tenía limitado su espacio de poder político a las protestas en las calles y las universidades públicas, que fueron convertidas en su escenario político privilegiado (Pécaut, 2006, p. 154).

A partir de 1985 Colombia es considerada una democracia consolidada (Hartlyn, 2012), consolidación que no coincidió con la apertura económica: las condiciones de intercambio comercial continuaban marcadas por una economía sin competencia internacional. Durante el Proteccionismo o Sustitución de Importaciones, el empresariado colombiano, por su parte, “desarrolló la capacidad de 'jugarle al sistema en vez de jugarle al mercado'” (Dávila L. 2012, p. 281).

En todo caso, una estructuración de esta manera, permitía cierta cohesión nacional, estabilidad e identidad en torno a los líderes políticos reconocidos, aunque también bastante personalismo, ya que “el eje motriz del liderazgo” del líder natural era haber sido presidente o tener una real “expectativa de llegar a serlo” (Duque, 2006, p.176, 178). Durante el Frente Nacional, más que en relación al partido, las facciones (regionales) se estructuraron en torno a las fracciones (nacionales, de los Jefes Naturales), basadas estas en el poder de los congresistas y otros líderes regionales que funcionan en la práctica como “patrones” que “se identifican con el líder nacional” donde las lealtades recíprocas generaron una “estructura piramidal” (Duque, 2006, p. 178-189).

1.1.8. El cambio estructural en torno a la Constitución de 1991

Los cambios se incuban desde que las cosas parecen estables. Por ejemplo, en 1980 Luis Carlos Galán (una especie de *insider* que revolucionaba el establecimiento desde adentro) proponía la “abolición total de los privilegios” (Merchán, 2009, p. 26). Sin embargo, para propósitos analíticos se ubica la bandera a cuadros del inicio del cambio entre las élites, en el sentido que le dio Bloch (Bloch, 2012 (1949)), en el gobierno de Belisario Betancur quien, no solo no venía de familia notable, sino que se presentó a sí mismo como alguien con ambiciones igualitarias.

El momento jurídico formal del cambio se da con la creación constitucional de la Elección Popular de Alcaldes (Acto Legislativo 01 del 9 de enero de 1986), el cual se profundiza con la expedición de la Constitución de 1991, especialmente, al establecer la elección popular de Gobernadores.

El segundo lustro de la década (1985-1990) coincide con el momento en el cual la violencia comenzaba a ser amenazante no solo contra el ciudadano corriente sino contra el

Estado, al exacerbar diferentes tipos de violencia (Gaitán D., 1995). La situación degrada en diversas guerras: la guerra de Pablo Escobar contra el Estado, la (débil) respuesta estatal o guerra contra el narcotráfico; y la expansión de las guerrillas y las primeras masacres paramilitares.

Tras el asesinato de Galán en 1989, un movimiento estudiantil pedía una Asamblea Constituyente; esta fue legitimada en las elecciones del legislativo y municipales de marzo de 1990, mediante una votación no permitida por la Constitución, y por lo tanto no convocada formalmente por la Registraduría, en lo que se conoció como la séptima papeleta. En diciembre de ese año se realizaron las elecciones de la Asamblea, las cuales significaron la revocatoria del Congreso y la puerta abierta a reformas sin límites, pues la Constituyente reformó completamente la Carta de 1886 al expedir la nueva Carta el 4 de julio de 1991.

En lo político, las reformas no logran destruir el bipartidismo; más bien, lo que sucede es que i), los congresistas “se apropian de los partidos” que antes estaban en manos de los notables o jefes naturales los cuales son “desplazados” (Duque, 2006, p. 177); ii) los partidos siguen siendo utilizados como etiquetas que seguían siendo válidos como recurso simbólico; como ayuda para lograr acuerdos y tomar decisiones en el Congreso; y para poder acceder a la presidencia de cada Cámara; iii) se presenta una “pasmosa multipolaridad” o “degradación” incontrolable de las facciones políticas (p. 198, 206), ya que, por ejemplo, para el año 2002, sesenta y tres “partidos y movimientos políticos” tuvieron curul en el Senado (MOE); iv), en lo fundamental, el sistema sigue “intacto”, el clientelismo y la atomización se mantienen a la orden del día (Roll y Guzmán, 2005, p. 26); y, v) la economía ilegal, principalmente del narcotráfico y la profundización y degradación del conflicto armado, penetraron la sociedad y crearon también élites ilegales (políticas y empresariales), pero que afectaron profundamente y para siempre la realidad nacional.

Para este período de *crisis bipartidista* valen las palabras de Roll y Guzmán: “es un sistema en transición [donde] predominaron un conjunto de personas denominadas liberales o conservadoras que [además] no actuaban como partido” ni adentro ni afuera de cada uno; los partidos eran “naves sin piloto ni tripulación” (p. 41).

Este momento de crisis parece evidenciar la teoría de circulación de las élites y la terminación de un ciclo largo -quizás secular-, en términos de su origen social que habría comenzado a incubarse a finales de los años 1960s, según Restrepo (2011).

Por otro lado, Colombia al final del siglo XX llegó a ser considerado un país con un *Estado Fallido*. La situación de la Nación era de complejidad sinigual: el período 1994-1998 fue de debilitamiento de la legitimidad presidencial por el proceso 8.000, investigación sobre dineros del narcotráfico en la campaña presidencial del Presidente Samper. Es también el momento de la peor crisis económica en más de cincuenta años, una verdadera recesión que causó un decremento del PIB de -4.2% en 1999 y una destrucción de empleo, como pocas, en la historia mundial (Torres, 2011), con una tasa de desempleo que llegó a 22% en el mismo año (Echeverry, 2001).

El director de la Dirección Nacional de Planeación (DNP) de aquel momento sugirió que, entre las causas de la crisis, se encontraba un gasto público desbordado que fue causado por obligaciones de la nueva constitución y ejecutado por “las regiones, que produjo un gran salto en el gasto en inversión [sic], que pasó de 1.5% del PIB a 5% entre 1996 y 1998” (Echeverry Garzón, 2001).

Lo anterior coincide con la mayor agudización de la guerra y sus diversas manifestaciones: la formalización y crecimiento significativo de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); las masacres y desplazamientos a campesinos e indígenas; el crecimiento impresionante en la cantidad total de secuestros, especialmente en los secuestros

indiscriminados y masivos por parte de las Guerrilla de las FARC, al tiempo que el Gobierno les despejaba (y ellos aprovechaban para su fortalecimiento), entre 1999 y 2002, un área del tamaño equivalente a Suiza para unas negociaciones que fracasaron.

1.1.9. El cambio estructural se decanta

Gracias a las transformaciones político-electorales con el inicio del siglo XX, comienzan a aparecer más claras algunas tendencias. Los cambios que se presentaron fueron:

a) La irrupción de Álvaro Uribe Vélez como figura nacional de inicio de siglo XXI, quien ganó, dos veces consecutivas en primera vuelta, la presidencia de la República. Uribe representa dos cambios estructurales en la política colombiana: el acceso al poder en el ejecutivo de una figura popular como casi ninguna en la historia de los presidentes de Colombia, y su permanencia como líder de altísima influencia política (al menos hasta 2018), basada inicialmente en estrategias populistas consolidadas desde los “Consejos comunitarios” que realizaba cada sábado durante su presidencia, en los cuales construía la imagen de encarnar una especie de voluntad popular general pura (mejor que la de las élites), algo propio de cualquier proyecto populista (Mudde, 2018).

b) La Reforma Política de 2003 obliga al reagrupamiento de los partidos, pero que tendrá consecuencias de largo plazo en el personalismo en la política y la importancia del dinero (ilegal muchas veces) para obtener curules.

c) Se habla de un proyecto político mafioso nutrido del paramilitarismo, el narcotráfico y la corrupción, que se aprovecha de la descentralización del Estado, proyecto destinado a controlar el Estado (Leal, 2007). Este relevo parcial de élites implica una transformación estructural en lo económico, lo político y lo social. No es solo un fenómeno

de movilidad social, como ocurrió con el relevo de los años ochenta, sino de legitimación de la ilegalidad y la criminalidad, que “al producir otra institucionalidad rompería con los ya debilitados patrones morales” (Leal, 2007, p. 198).

d) La presencia consolidada en el poder político efectivo y formal, de la izquierda colombiana: Lucho y Angelino Garzón, Antonio Navarro Wolf, Gustavo Petro, y Jorge Enrique Robledo; algunos de ellos pertenecieron en el pasado a las guerrillas armadas. Este quiebre incluye también tendencias independientes o ciudadanas o de centro izquierda, como fueron los fenómenos políticos del partido verde: Antanas Mockus y Sergio Fajardo. Estos cambios abren nuevas realidades políticas, escasas en el pasado, que afectan la manera de ser y actuar de las élites políticas.

e) Ante el debilitamiento de las élites sociales y el crecimiento del poder de los políticos profesionales y que en esta investigación se llamarán “Barones Electorales”, pareciera que las primeras deben ceder más ante los segundos, es decir, las élites sociales ante los políticos profesionales. La tesis de Robinson, según la cual hay una relación especial, una clase de *Gobierno indirecto* o Poder Delegado de las élites sociales nacionales coordinado con las élites políticas regionales (2013) quizás deba tener en cuenta que el balance de poder está cada vez más en manos de los Barones Electorales.

f) Las élites parlamentarias colombianas contemporáneas han sido caracterizadas como “personalistas”, con “falta de concordancia entre su discurso y práctica política”, indisciplinados en lo partidista y privilegiadoras de los intereses locales por encima de los nacionales; además, son las élites políticas que, entre el fin del siglo XX e inicio del XXI, tenían niveles educativos (medido en título de posgrado) y de ingresos más altos, y más

proporción de familiares en la política comparadas con Venezuela, Ecuador y Perú (Roll, 2009, p. 91, 210).

En lo económico, alrededor de la mitad del primer mandato de la Seguridad Democrática, 2004 a 2005, Colombia incurre en una mayor inserción en la economía global: multiplicación de la Inversión Extranjera Directa; un propósito explícito y activamente perseguido por el Gobierno, los Tecnócratas (Ministros de Hacienda, de Comercio, director del DNP) y los mismos empresarios, de firmar Tratados de Libre Comercio –TLC- con diversas economías, pero, principalmente, con los EUA; también hay un despegue de las exportaciones, sobretodo jalonado por el petróleo.

Ahora bien, la suma de los cambios acontecidos entre 1986 y los primeros lustros del siglo XXI, que se pueden resumir como cambios institucionales estructurales, facilitan y son provocados por los cambios en la manera de hacer política y en la configuración social. En últimas, parece evidente la circulación de las élites, pues varios “mortales” logran trascender la política regional y las barreras sociales y se proyectan como figuras nacionales de un partido, incluso por encima de “los miembros del notablato”, aupados también por el narcotráfico o el paramilitarismo, los cuales bajan la barrera de entrada a la carrera política (Duque, 2006, p. 188, 189).

Hay una característica distintiva en medio de estos cambios: el agrandamiento del Estado, el cual llegó a tener un peso “que nunca tuvo” y que, cuando focalizó el gasto público en los más pobres, lo hizo centralizándolo en manos del poder presidencial mismo, al tiempo que les dio un nuevo juego a los políticos regionales (Basset, 2010, p. 101, 107).

Finalmente, la tendencia en la forma de hacer política, podría resumirse así:

a) Los políticos empiezan a tratar de interpretar el sentir de los ciudadanos. El estilo político de Uribe –carismático, populista, de cercanía con la gente– lo hace un *outsider* para la tradición de poder colombiana; por otro lado, no se renuncia al clientelismo ni a la responsabilidad fiscal, asuntos propios del establecimiento. La manera de actuar y la popularidad del *outsider* cuestionan por completo a los partidos tradicionales, cuyo ejercicio político estuvo siempre algo más parecido al estilo de salón que de debate abierto y de contradicción pública.

b) El debate político parece ser en torno a las tendencias ideológicas o por lo menos más abierto y contradictorio, especialmente desde que Álvaro Uribe se sintió “traicionado” por Santos, pareciera que hubiese menos consenso (contrario a lo que el Frente Nacional quiso representar); dicho de otro modo, se aclara un poco más, o aparecen con más fuerza los debates sobre las ideas (Roll y Guzmán, 2005) o las coyunturas al menos, que la simple pertenencia a un partido o a una fracción del mismo.

c) No solo se debilitan los dos partidos tradicionales, sino que surgen nuevos partidos: de izquierdas, de centro, de los caciques agrupados en torno a quien tuvo el poder político en su mano en algún momento específico.

d) El sistema de partidos cambia completamente (Pérez, 2011), se decanta en unos nueve partidos (sin incluir los de las minorías étnicas) con representación efectiva más o menos constante para las elecciones del senado de 2006, 2010 y 2014 (MOE). Para el año 2014 los partidos con curul en el senado fueron: Partido de la U, Conservador, Liberal, Cambio Radical, Polo Democrático, Centro Democrático, Partido Verde, Opción Ciudadana y MAIS.

1.2. Metodología

En esta sección se presenta, de manera general, la metodología de investigación sobre las mentalidades que se utiliza en el trabajo. Se evidencia cuáles son los métodos empleados en el proceso de identificación de las élites con base en los que se realiza esta investigación y se relacionan los integrantes de las élites que han sido objeto de estudio.

1.2.1. Para indagar por la mentalidad

La metodología escogida para investigar la mentalidad de las élites políticas y empresariales seleccionadas partió de los principios de la *Teoría Fundada* (TF), una forma clásica de hacer investigación cualitativa, que nace de Berger y Luckman (1967), para quienes la realidad se construye socialmente y por ello es pertinente realizar una sociología del conocimiento que indague sobre los procesos de construcción del mismo. Los principios de la Teoría Fundada que se acogen como metodología indican que el cambio es una constante social, que los fenómenos no son estáticos y que cambian según condiciones no controladas. Se rechaza el segundo principio, el determinismo estricto y también el no determinismo; los actores son capaces de tomar decisiones (Corbin y Strauss, 1990).

En consecuencia, y también como uno de los cánones de la Teoría Fundada, la colección de datos y el análisis se hacen de manera interrelacionada. Para tratar de que la información fuese estandarizada, en medio del permanente cambio social, se escogieron unidades de observación y documentos fuentes homogéneos, siempre con el fin de que la representatividad y la consistencia fuera lograda con un muestreo adecuado de conceptos, categorías y propiedades. Esta metodología tiene intrínseca la relación con el CMA.

El CMA se basa en la Teoría de Acción Institucional que pregunta, también, por las reglas culturales heredadas, en el mismo camino de la sociología del conocimiento de Berger y Luckman. Su justificación teórica está dada por permitir al sociólogo descubrir “las reales

y complejas motivaciones en el fondo de una respuesta específica, la estructura del inconsciente colectivo” (Pohlmann, Bär, y Valarini, 2014, p. 10. Traducción propia). El CMA asume que cuando un individuo adopta la mentalidad colectiva se llama derivación, entonces, cada cita que se toma del material para el análisis bien podría considerarse una derivación codificada.

La gran diferencia de CMA con TF, es que en la primera se enfatiza en el uso de entrevistas a los protagonistas y se hace comparación cruzada de secuencias de entrevistas relativas a un problema particular; las secuencias se analizan, categoriza y clasifican (p. 11) (como en TF) y también buscan que tan institucionalizado está un patrón de interpretación colectiva. La riqueza de la TF, y es una principal razón de su escogencia, es que permite trabajar con cualquier tipo de fuentes, mientras que CMA enfatiza en entrevistas, las cuales, en gran parte quedaría imposible recoger por sustracción de materia para el estudio propuesto.

En consecuencia, el método de indagación desarrollado a partir de la TF fue inductivo y comenzó por convertir en citas las intervenciones consideradas relevantes extraídas del material. Las citas que se captaron de cada uno de los documentos con el propósito de identificar relaciones y diferencias entre los datos, tuvieron todas, el mismo tratamiento. Según los cánones de la TF, se realizó un primer paso interpretativo, el microanálisis a las citas al comparar los datos con el software de investigación ATLAS.ti. Luego se hace una codificación abierta, es decir, se agrupan las citas identificadas por códigos, de los cuales resultaron los primeros conceptos, “la unidad básica de análisis” (Corbin y Strauss, 1990).

Se estableció una codificación axial, es decir, de acuerdo a la densidad o recurrencia de datos, se jerarquizaron las categorías o conceptos o códigos de mayor a menor. El siguiente paso fue caracterizar dichos conceptos en la relectura de los datos en la que se agruparon e

identificaron las propiedades, es decir, las similitudes y diferencias que se dan en los conceptos.

Se caracterizaron las dimensiones, es decir, la localización de las propiedades en un *continuum*. Los conceptos fueron clasificados o diferenciados entre 1) *condiciones* (causal e interviniente), 2), *acciones/interacciones*; y 3) *consecuencias*. Finalmente, se realizó la Codificación Selectiva: mediante la cual todas las categorías son unificadas en torno a una categoría central.

Para analizar y sintetizar lo sucedido en los grupos, lugares y momentos seleccionados, se buscó construir “una teoría derivada de datos recopilados de manera sistemática y analizados por medio de un proceso de investigación” (Strauss y Corbin, 2002, p. 13) como indica la TF. La escritura de cada caso se hizo al final del ejercicio previo de análisis a medida que surgía una teoría esquematizada por la categorización.

1.2.2. Para la identificación de las élites

Por otro lado, existen también, recientes investigaciones que reconocen diversos enfoques metodológicos para identificar las élites (Grau, 2015). Se acepta, para efectos de esta investigación, la identificación de las élites empresariales que ya han hecho autores como Cárdenas (2013, 2016), mediante el ARS con Interlock como método probado.

Se combina el trabajo de Cárdenas con otros métodos para identificar sujetos con potencial poder para inferir en la política colombiana, métodos regularmente aceptados en la literatura especializada para identificar élites: el Posicional y el Reputacional. La razón de esta escogencia pertenece al campo de la practicidad, pues el objetivo de la investigación no es identificar élites, sino que es apenas un paso para la identificación de su mentalidad. Para la élite empresarial no gremial los trabajos de Cárdenas son el referente. En cuanto a la élite

política y la élite gremial, el método posicional, combinado con el reputacional es lógico. También se considera la estructura constitucional colombiana (la que establece quien tiene el poder y cómo es el procedimiento para expedir las leyes y reformar la propia Constitución) y se tiene en cuenta la estructura sociopolítica colombiana.

No obstante, se escoge la Junta Directiva General de la ANDI (JDGANDI) como objeto de estudio porque su presencia desde la primera parte del siglo XX representa las élites modernizadoras, al menos en lo económico-empresarial, porque su capacidad de influencia en las agendas locales y nacionales no es menor (Patiño et al, 2015) y porque son un grupo homogéneo a lo largo del tiempo y de las regiones colombianas que aglutina a empresarios que a su vez tienen prestigio social.

Con respecto a los políticos, se estudiarán primero las mentalidades de los Constituyentes que inauguraron la época. Ese grupo fue heterogéneo, pero con una particularidad, tuvo poca presencia de Barones Electorales; diseñaron el Estado y los Derechos de los ciudadanos desde lo que ellos consideraron el interés general de la sociedad y no desde el interés local y básico de los políticos apalancados en el clientelismo.

Por otro lado, el segundo grupo de políticos es el de los participantes en plenarias del Senado de la República en cinco debates de reformas educativas constitucionales y legales de alta trascendencia nacional, debates llevados a cabo en un lapso de dos décadas, así: 1992–1994; 2000–2001; y 2010–2012. Dichos participantes eran, en su gran mayoría, Senadores, ellos sí, Barones Electorales que han acrecentado su poder nacional desde el comienzo del presente siglo (Leal, 2007), cuyo fundamento jurídico-político del poder no estaba simplemente en ser miembros del legislativo, sino que la nueva Constitución los designó representantes del interés nacional. Pero también, en los debates participaron ministros, principalmente de Hacienda y directores del DNP, personas de influencia en la continuidad

y estabilidad del sistema. Estos, además, representaban la voz y los intereses del presidente de turno.

Ahora bien, con la convicción de que existen individuos con mayor poder que otros y que son identificables como miembros de subgrupos; a continuación se presenta la identificación de algunos de los principales grupos y personas de élite colombiana entre 1991 y 2013 con sus respectivos métodos.

1.2.2.1. ARS basada en interlock o entrelazamiento de miembros de juntas directivas

El método de Análisis de Redes Sociales o ARS es un enfoque propio de los teóricos de las interacciones como Bruno Latour (2005) quien define la élite como “los individuos centrales en las redes de poder”. En este método la definición teórica, y por lo tanto la composición de las élites, recae en “la construcción de las redes, las cuales surgen de bases de datos objetivas” (Grau, 2015, p. 17, 29). Una manera específica de encontrar centralidades en las redes es identificar el entrelazamiento (interlock en inglés) entre los miembros de juntas directivas, es decir, contar miembros –personas– compartidas entre diferentes juntas directivas empresariales. El ARS con interlock supone que a mayor nivel de integración (número de miembros compartidos entre diferentes juntas directivas), existe un poder más denso.

Es decir, al usar el método ARS con interlock para identificar un grupo de personas a los cuales se les puede definir como miembros de la élite de un sector de la sociedad determinada, en este caso el empresarial, lo que se hace es: a) identificar las empresas más relevantes (por lo general medidas en términos de ingresos brutos anuales totales) de una ciudad, una región o de un país; b) hacer una lista de todos los miembros de sus juntas directivas; c) cruzar los nombres de personas que están en dos o más juntas directivas de esas empresas; d) jerarquizar de mayor a menor, según el

número de veces en que las personas están en diversas juntas directivas y; e) establecer que los más poderosos son los que asisten a más número de juntas directivas.

Es un método utilizado para analizar redes y, con respecto a Colombia se destaca el trabajo de Cárdenas (2016) quien demostró, por ejemplo, que las élites empresariales colombianas tienen menos cohesión que las de Chile, México, Perú y Brasil.

1.2.2.2. Método ARS combinado con método posicional y reputacional

Otra manera de identificar la centralidad en las redes de poder es ajustar el método de ARS mediante el tradicional método posicional y funciona así: se selecciona la élite solamente de entre quienes se encuentran en las posiciones directivas de la estructura formal de autoridad y se definen los sectores relevantes.

El primer paso es decidir o seleccionar, con criterios formales claros (Hoffman-Lange, 2006), las organizaciones o instituciones de las que se extraerán las posiciones de liderazgo. El segundo, es determinar las posiciones más altas en dichas instituciones. El tercero, identificar quienes son los que ocupan esas posiciones formales de liderazgo.

En política, por ejemplo, se puede escoger (paso 1) el Congreso de la República donde pueden seleccionar ambas cámaras o solo la cámara alta (el Senado); luego, (paso 2), se escogen las posiciones formales, por ejemplo: solo los presidentes de las comisiones al interior de cada cámara; (paso 3) los nombres.

Otro ejemplo sería escoger la rama ejecutiva: Ministros, o Ministros y Viceministros y así. En los medios de comunicación, o puede escogerse, por ejemplo, los propietarios, o los directores o ambos, de los periódicos más influyentes (habría que escoger cuales son los “más influyentes”) y sus nombres. Es el investigador quien decide cuántas y cuáles instituciones, sectores y posiciones escoger y por ello se ha criticado el método (Grau, 2015) y puede omitir potenciales Mandarines no visibles

en las instituciones formales del poder (Hoffman-Lange, 2006). Se entiende Mandarín como a la persona influyente en los ambientes políticos, artísticos, literarios o sociales.

Con el Método Reputacional se intenta identificar individuos con influencia política indirecta que tienen recursos de poder o influencia principalmente basada “en el prestigio” (Hoffmann-Lange, 2006, p. 16). No busca influyentes solo expertos (un consultor o un viceministro técnico, por ejemplo) y más bien busca a los influyentes cuya opinión es tenida en cuenta (Higkley (2008).

La manera de identificar si una persona tiene los recursos de poder potenciales es simple: se le indaga a muchas personas que están en las posiciones directivas de sectores específicos (gerentes en sector empresarial o políticos en el sector político) por una o dos de las siguientes dos preguntas: ¿Con quiénes (de los que están en posiciones directivas) ha interactuado más en los últimos 6 meses o un año? ¿Quién(es) cree(n) que es(son) la(s) persona(s) más influyentes del sector (es decir, a quiénes hay que tener en cuenta)?

La segunda pregunta lleva a identificar individuos con prestigio en cada sector: empresarial, social, político o en una combinación de los tres. Para la investigación se identificaron como individuos con prestigio aquellos con nexos con los centros de poder del Estado (haber sido Ministro, por ejemplo). Así también, los denominados *Gente Bien* (Ospina, 1997) o Notables (Velasco, 2014). Este último término, notable, es un adjetivo que denota prestigio y es asignado por la procedencia de los apellidos, muchos de ellos comprados en la época de la colonia (Castro-Gómez, 2010), por tener apellidos reconocidos de prestancia social. Se buscaría, entonces, personas reconocidas socialmente, “notables” por nexos sociales con los mayores centros de poder del país y/o de familias económicamente fuertes, cuyo capital se ha hecho por medios legales (no mafiosos) (Velasco, 2014).

Finalmente, este es un método utilizado por la **escuela elitista**, basado en la definición teórica de Parsons sobre el estatus. En este método no se incluye en la élite nacional a miles de personas sino a algunas centenas. Se le critica por ser ambiguo (Hoffmann-Lange, 2006) con respecto a la definición

de poder y también de apriorístico y subjetivo, porque no hay criterios objetivos sobre cómo medir la cantidad de poder atribuido de una persona a otra (Grau, 2015).

1.2.2.3. Élite política

La identificación de la élite política de los años 1991-2013 fue realizada con una mezcla de dos métodos, el posicional y el reputacional:

Posicional: Este método permite identificar, en su orden:

- a). Los presidentes y expresidentes de la república, los cuales también fungían como *Jefes Naturales*, según se les denominaba hasta finales de los años 1980, o *Jefes de Fracción*, al interior de cada partido (Duque, 2006).
- b). Los Jefes Naturales de los partidos tradicionales que no fueron presidentes de la república pero que fueron candidatos presidenciales o que, por su propio peso político específico, fueron considerados de dicha manera, al menos hasta finales de los años 1980, cuando ya el Frente Nacional era pasado.
- c). Los presidentes de la Asamblea Constituyente de 1991.
- d). Los Presidentes del Senado.
- e). Otros fundadores o directores de facciones del bipartidismo de entre 1991 y 2002 (Duque, 2006, 2011).

Como se advirtió, este método se basa en decisiones teóricas formales, es decir, escoger instituciones y cargos para señalar los grupos de élite, como son, la Presidencia de la República, la Presidencia del Congreso y en decisiones teóricas informales. De estas últimas, se señalan:

Decisión teórica informal 1: los superveteranos en el Congreso, que estuvieron (para 2013 o antes) por al menos 28 años en el Congreso de la República.

Decisión teórica informal 2: algunos congresistas que (en 2013 o antes) llevaban más de 15 años en el congreso.

Decisión teórica informal 3: congresistas con condición adicional, como, haber sido Alcalde o Gobernador de alguno de los Departamentos o Capitales más influyentes del país: Antioquia, Medellín, Barranquilla, Atlántico, Cali, Valle del Cauca, Bogotá, Cundinamarca, o haber sido candidato presidencial.

Decisión teórica informal 4: Quienes hayan sido Alcaldes o Gobernadores al menos dos veces o una vez Alcalde y otra Gobernador, de los Departamentos o Capitales más influyentes del país; o que hayan sido Alcaldes o Gobernadores de esos mismos lugares una vez, y ministros o constituyentes.

Reputacional: Congresistas de notablato regional o nacional. La pertenencia al notablato se atribuye a una de las siguientes cosas: si es regional, es porque su familia tiene una fuente moderna de ingresos económicos, como empresas del sector real, de la construcción o el comercio legal (Velasco, 2014) o su familia, antes que política, es considerada *gente bien* en la zona, por apellido o historia familiar (Ospina, 1997); si es nacional, es por su red de apoyo social-político en el Estado nacional (familia con algún presidente o ministro entre sus miembros antecedentes); o por ser académicos reputados. La reputación refuerza su poder posicional; no da nombres nuevos, pero cualifica a algunos.

Para una mejor comprensión, y como prueba del ejercicio teórico y metodológico, se construyó una tabla de identificación, con nombres y apellidos de las élites políticas para el periodo en estudio. Una la lectura adecuada de esta facilita comprender la posibilidad de poder de los miembros de la élite política.

La lectura de la tabla se propone de izquierda a derecha; tiene más peso (poder potencial) estar en las columnas de la izquierda que en las de la derecha, es decir, el peso disminuye hacia la derecha. Es una especie de *Tabla de Poder Acumulativo de la Élite Política*. Hay muchos miembros de la élite, la mayoría, de hecho, que están ubicados en dos o tres o más columnas (solo a los presidentes de la república se les menciona en una sola columna, la de presidentes de la república, se asume el poder acumulado de su carrera anterior). Si el individuo ocupa dos o más posiciones

(columnas), la principal siempre será la de la izquierda y, las demás le refuerzan su condición de poderoso.

Se trató de no incluir individuos condenados por parapolítica y otros delitos, pero esta verificación no ha se realizó a fondo (es en sí misma una investigación muy exigente, dada la riqueza de la vida judicial de la clase política colombiana) y es probable que en la lista se hayan incluido condenados por esa causa u otras. En total, se identifican 53 políticos que sin lugar a dudas conformaron, al menos parte, de la élite política entre 1991 y 2013 en Colombia. Ver **Tabla 1**.

Tabla 1: Élite política colombiana 1991-2013

Método	Posicional			Reputacional + Posicional	
	<i>Presidentes de la República (jefe Natural o de Fracción en final FN)</i>	<i>Presidentes Asamblea Constituyente</i>	<i>Candidato presidencial o Jefes de Fracción ("Jefes Naturales") hasta fin del Frente Nacional, o líder de un partido pos-2003</i>	<i>Presidentes del Senado y: congresista varios periodos. O Director/fundador de fracción en el bipartidismo (1991 y 2002). O Superveteranos. O congresistas de más 15 años y Alcalde o Gobernador de región principal. O Alcalde y Gobernador de ppal Dptos y Ministro/ Constituyente</i>	<i>Congresistas de notablato: fuente moderna de ingresos económicos o flia "bien" regionalmente o académico o red de apoyo social-Politico con Estado Nacional. La reputación aquí refuerza su poder posicional</i>
Lento organizar del bipartidismo bicentenario y del Frente Nacional	M. Pastrana (Pastranismo)			Roberto Gerlein (Atl) 40 años congresista. Vocero de Bancada. Gobernador. Ministro. Notablato. Nieto Gobernador S. XIX	
	López M (Lopismo)			Carlos Holguin Sardi (Valle): 40 años Senador, Gobernador, Ministro, Notablato regional	
	J. C. Turbay (Turbayismo)			J. E. Valderrama (Progresismo)	
				Familia Gaviria Echeverri-Gav. Correa (Ant.). 2 congresistas. 2 Gobernadores y 1 Alcalde. Notablato. Empres grandes diversificadas. Periódico. Educacion global	
				Luis Carlos Galán. Santander. Llerismo. Congresista. Fundador Nuevo Liberalismo. Flia. Notable	
	Belisario Betancur (Pastranismo)			Gustavo Rodriguez V. (Bog/ Cmca) 16 años congr: 82-98	
				Álvaro Villegas M. Pdte Partido. "Hizo carrera de Uribe". Bancolombia, Gobernador 2 v., embajad. Gran apo	
				Alvaro Gómez H. (Laureanismo). Pdt. ANAC, Candidato Presidencial, muchas veces Embajador, Congresista, Notable.	
				Juan Gómez Martínez (Antioquia) Gobernador 2 veces. Alcalde. Senador. Dueño El Colombiano	
				Aurelio Iragorri Hormaza Cauca (Pdte Senado 90-91) 28 años Senador. Ltero Ex Presidente	
Virgilio Barco			Luis Fdo Londoño Capurro Senador 8 años. Pdte Senado (2006). Ministro Gobernador. Azucarero.		
			Luis Guillermo Giraldo H. (70-90 Congr. Pdte Sen 89-90. 2 Emb) Rechaz Minist		
			Rodrigo Lloreda C. (Pastranismo) Valle. Designado Presid., Ministro varias veces, Gobernador, Constituyente, Embajador, Congresista 16 años, fundador de movimiento. Notable.		
Cesar Gaviria			V. R. Barco 41 años Congreso Autoridad Fiscal		
			Juan Guillermo Ángel Mejía. 90-98 (Visible por apoyo a C. Gav). Pdte Cong. 94. Alcalde.		
Ernesto Samper	A. Navarro W. (M19) Pd. ANAC. Ministro. Congresista. Alcalde. Cand. Presidencial.	Fabio Valencia Cossio (Antioq.) Congreso 14 años. Pdte 1998. Heredero Progresismo	Fuad Char. Atl. 13 años. Gobernador. Ministro. Primero Gran Empresario.		
		Humberto de la Calle. Ministro. Vicepresidente. Candidato Presidencial.	J. D. Salazar (Cauca). Congresos 16 años		
			Amilkar Acosta Senador 91-02. Ministro. Pdte. Senado. Camilo Sánchez (Bog). 28 Años congresista.	Camilo S. Hijo de Camilo Sánchez	
Horacio Serpa Uribe. Pdte. ANAC. 3 veces candidato presid. Embajador. Ministro. Gobernador. Senador.					
Andrés Pastrana		A. Mockus 2 candidaturas presidenciales		Mockus bis. Alcalde 2 veces. Rector Unal. Profesor reputado	
			Angelino Garzon Vicpdte. Minist. Gobdor. Consituy.		
			A. Guerra d Espriella (Sucre. U Tex) 98-14 Mov NaI Prog		
Álvaro Uribe V.			Germán Vargas Lleras. Vicep. 2 veces Ministro. Pdte Senado 03. Senador 98-08. Nieto de Presidente. Candidato presidencial 2010		
			Carlos García Orjuela (Tol) Senr 94-05. Pdte Senado 01. Neurocirujano		
			Enrique Peñaloza (Bogotá). Congresista, Alcalde de Bogotá 2 veces, Candidato Presidencial. Familia notable.		
		Lucho Garzon Candidato Presid. Alcalde. Ministro.			
			Gustavo Petro. Candidato Presidencial. 15 años congresista. Alcalde Bog. M19 Polo		
			Juan F. Cristo Ministro. Embajador. Senador 16 años.		
Juan Manuel Santos		Serg. Fajardo (Ant.) Candidato Pres.		S. Fajardo bis: Alcalde y Gobernador. Familia notablato regional	
			J. E. Robledo (Caldas-Ibag-Bog) 16 años Senador Moir Polo. Profesor reputado		
			Efraín Cepeda (Atl) S. 24 Años congresista. Gran empresario inmobiliario.		
			Nancy P. Gutiérrez (Cmca) 12 años congreso. Pdte 07.		
			Hernan Andrade (Huila) 20 años Congreso. Pdte Sen 08		
Juan Manuel Santos			Arm. Benedetti (Bog). 16 años. Pdte. Sen. Familia notable Barranquilla		
			J. M. Corzo. (N. Slder) 20 años congres. Pdte. 2011		
			R Barreras (Valle) Multipartido 24 años (interr). Pdt S 12		
			José David Name C. Atl. 12 años. Pdte 2014		
		Luis F. Velasco (Cauca) 20 años congres. Pdte Sena. 015.			
No. individuos:	10	3	12	28	

Fuente: Elaboración propia, mediante combinación de método posicional y reputacional, en torno de renovación de las élites

Color marrón, p. liberal; azul, conservador; verde claro, p. verde; verde oscuro, p. de la U; crema, p. Cambio Radical; rojo, izquierda

1.2.2.4. Élite empresarial

Para identificar la élite empresarial colombiana se combinan los resultados de trabajos académicos como el de Cárdenas (2016) y periodísticos como el de Tovar (2011), con la lectura de la historia de algunos gremios económicos de los más importantes del país y las actas de la JDGANDI. En total se identificaron 136 empresarios o cargos empresariales, a través de la fisión de tres métodos. Ver **Tabla 2**.

- a). ARS con Interlock:** El trabajo de Cárdenas (2016) permite identificar 29 empresas con relaciones más intensas y 29 empresas más aisladas, es decir, con menos poder potencial.
- b). Posicional + Reputacional:** La combinación de estos métodos funciona en doble vía, por un lado, el “cruce de figuración de los personajes” Tovar (2011) identificó 49 empresas y 51 individuos con mayor influencia. La reputación fue verificada por los periodistas con diferentes fuentes; por el otro, con base en fuentes primarias se identificaron 14 presidentes de la JDGANDI entre 1991 y 2011. Empresarios que asisten a la JDGANDI y son designados presidentes solo en reconocimiento a su trayectoria y respetabilidad entre sus colegas. La reputación es otorgada por quienes lo designan para la Presidencia de la Junta.
- c). Posicional:** Se escogieron siete gremios empresariales: ANDI, Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), Federación de Ganaderos (FEDEGAN), Federación Nacional de Cafeteros, Cámara Colombiana de Infraestructura, Asobancaria, la Sociedad de Agricultores Colombianos (SAC). De cada uno de ellos se identificó sus presidentes ejecutivos, la mayoría, para la época del estudio, con periodos de gestión relativamente prolongados, entre diez y quince años. Solo en Asobancaria los periodos identificados fue de menos años (dos, cuatro y seis años), sin embargo, la mayoría de sus presidentes fueron designados (antes o después) ministros de Estado o embajadores, identificándose allí un importante circuito de poder.

Tabla 2: Élite empresarial a finales del siglo XX y comienzos del XXI

ARS con interlock		Posicional + Reputacional		Posicional			Posicional + reputacional	
Grandes Empresas (Presidentes y directores. 2013)		50 empresarios y administradores más influyentes (2011)		Presidentes de Gremio*			Presidentes JDG ANDI	
Con relaciones más	Las más aisladas	Empresa	Individuo	Individuo	Gremio	Período	Período	Individuo
<i>Primer nivel de interrelación Medellín</i>	Banco GNB Sudameris	Grupo Santodomingo	Julio Mario y Alejandro Santo Domingo	Fabio Echeverri Correa	ANDI	1974 -1989	1980-1981	Darío Múnera A.
	Banco Agrario	Cooomeva	Alfredo Arana	Luis Carlos Villegas E	ANDI	1936 - 2012	1981	Fabio Rico
Grupo Sura Inv.	Coopservir	Grupo Carvajal	Alfredo Carvajal Sinisterra	Carlos Arturo Ángel	ANDI	1991- 1996	1982-1983	Darío Moreno
Inversiones Argos	Familia	Telefónica	Alfonso Gómez Palacio	Bruce McMaster	ANDI	2013-2018	1983-1984	Adolfo Arango
Grupo Nutresa	Procolsa	Banco de Bogotá	Alejandro Figueroa	Juan Martín Caicedo Ferrer	Fenalco	1978-1987	1984-1986	Carlos A Córdoba
<i>Segundo nivel de interrelación Medellín</i>	Colanta	Terpel	Amuri de la Espriella		Cámara Colombiana de Infraestructura	2004-2018	1987-1988	Darío Múnera A.
Isagen	Alpina	Promigas	Antonio Celia	José Félix Lafourie	Fedegan	2004 -2016	1988 - 1989	Carlos A. Robles Echavarría
Epm	Acería Paz del Río	Olimpica	Antonio Char	Jorge Visbal Martelo		1991-2004	1990	Carlos Upegui
Isa	Bavaria	Arturo Calle	Arturo Calle	Jorge Cárdena Gutiérrez	Fedecafé	1983- 2001	1990	Henry Eder Caicedo
<i>Primer nivel de interrelación Bogotá</i>	Olimpica	Drumond	Augusto Jimenez	Gabriel Silva Lujan		2002-2009	1991	Darío Múnera A.
Emgesa	Colpatria	Harinera del Valle	Carlos Arcesio Paz	Rafael Mejía	Sociedad de Agricultores Colombianos	2001-2016	1993	Armando Lloreda Z.
Coodensa	Davivienda	Nacional de Chocolates (Nutresa)	Carlos Enrique Piedrahíta	Carlos Caballero Arguez	Asobancaria	1987-1989	1993 - 1994	Henry Eder Caicedo
<i>Segundo Nivel de interrelación Bogotá</i>	BBVA Colombia	Postobón	Carlos y Carlos Julio Ardila	Cesar Gonzalez		1992 - 1996	1994	Gilberto Restrepo
Porvenir (centro de este nodo)	Tigo	Hyundai Colombia	Carlos Mattos	Jorge Humberto Botero		1998-2000	1995	Henry Eder Caicedo
AV Villas	Corelca	Colombina	Cesar Caicedo	Patricia Cardenas Santamaria		2000-2006	1997	Alejandro Ceballos
<i>Tercer nivel de interrelación. Bogotá, Medellín, Bogotá, Cali</i>	Colombina	Cémex Colombia	César Constain	Maria Mercedes Cuellar		2006-2014	1998	Guillermo Trujillo E.
Grupo Helm	Coca Cola Femsa	Grupo Sura Inversiones	David Bojanini	Santiago Cast		2014 - 2018	1999	Nicanor Restrepo Santamaría
Terpel	EAAB	Colpatria	Eduardo Pacheco				2001	Carlos Arcesio Paz

Electricaribe	Cooomeva	Davivienda	Efraín Forero				2003	Carlos Mario Giraldo
Epsa	ETP	EPM	Federico Restrepo Posada				2004	Roberto Silva
Cementos Argos	Telefónica Col.	Kimberly Colpapel	Felipe Alvira				2005	Antonio Celia
Avianca		Organización Corona	Francisco Díaz				2005	Roberto Silva
Bancoldex		Carrefour Colombia	Franck Pierre				2006-2007	Antonio Celia
Ecopetrol		Sofasa	Germán Camilo Calle				2010	Harold Eder
Fabricato		Avianca	Germán Efromovich				2010 - 2011	Orlando Cabrales
Protección		Éxito	Gonzalo Restrepo					
Enka		Grupo Manuelita	Harold Eder					
Postobon		Ecopetrol	Javier Genaro Gutiérrez					
Éxito		Colanta	Jenaro Gutiérrez					
Citibank Colombia		Argos	Jorge Alberto Vélez					
Banco de Occidente		Bancolombia	Jorge Londoño					
Banco de Bogotá		Colinversiones	Juan Guillermo Londoño					
Brio		Alpina	Julián Jaramillo					
Banco Popular		Comcel	Juan Carlos Archila Cabal					
		Incauca y Providencia (Org. Ardila L.)	Juan José Lülle					
		Cerrejón	León Teicher					
		Porvenir, AV Villas, Bancos Bogotá, etc.	Luis Carlos Sarmiento Angulo					
		Isagen	Luis Fernando Pico					
		Corbeta (Alkosto)	Manuel Santiago Mejía					
		Mario Hernández Marroquinería	Mario Hernández					
		Quala	Michael de Rhodes					
		Grupo Chaid	Nayid Neme					
		Carvajal S. A.	Ricardo Obregón					
		BBVA Colombia	Oscar Cabrera					
		Pedro Gómez y Cía.	Pedro Gómez Barrero					
		Coltejer	Rafael Moisés Kalach					
		GM-Colmotores	Santiago Chamorro					
		Interbolsa	Rodrigo Jaramillo Correa					
		Pacific Rubiales	Ronald Pantin					

Fuente: Elaboración propia, con base en: Cárdenas (2013), Tovar (2011), Rettberg (2002), actas de JDGANDI.

Los individuos de los cuatro grandes grupos económicos se resaltan en amarillo. Empresas que coinciden por métodos reputacional e interlock, en verde.*, para los líderes gremiales seleccionados que han tenido actividad política intensa también: Ministros, superintendentes, gobernadores, congresistas, Junta Banco República, Embajadores, etc.

1.2.2.5. Élite de Ministros con mayor poder

Chávez (2015), con base en un estudio de Adolfo Meissel (2012) sobre todos los ministros desde el año 1900, permite identificar los sujetos que, entre los años 2000 y 2015, fueron ministros al menos en dos oportunidades (método posicional). Esta lista se ha complementado, entre otras razones, porque: primero, llamó la atención la ausencia de mujeres en dicha lista y allí se encontraban dos que lo habían sido ministras en los 1990; segundo, porque la indagación preliminar de los debates de la ANAC permitió identificar sujetos que fueron Ministros y Constituyentes (al menos que participaron en los debates objeto de estudio); tercero, porque, al menos para el momento posterior a 1990, alguno fue ministro una sola vez, pero también director de DNP, Superintendente o Embajador, por ejemplo, lo que le da también un nivel de poder importante.

Aquí, se identifican 24 personas con una combinación de método posicional + reputacional, pues no figuran solo por la posición, sino por las veces que la ha ejercido y/o las combina con cargos de prestigio, como embajadas y similares. Ver **Tabla 3**.

Tabla 3: Élite de (algunos) ministros con mayor poder 1990-2015*

Metodo: posicional con reputacional
Raimundo Emiliani Roman****
Diego Uribe Vargas**
Antonio Yopez Parra***
Augusto Ramirez Ocampo**
Jaime Arias Ramirez **
Noemi Sanin Posada
Mauricio Cárdenas Santamaría
Juan Camilo Restrepo
Maria Emma Mejia
Humberto de La Calle
Juan Manuel Santos
Germán Vargas Lleras
Aurelio Iragorri
Germán Cardona Gutierrez
Juan Carlos Echeverry
Juan Carlos Esguerra
Cecilia Álvarez
Marta Lucía Ramirez
Fernando Carrillo
María Consuelo Araújo
Federico Rengifo
María del Rosario Sintés
Fernando Araújo
Nestor Humberto Martínez N

Fuente: Elaboración propia con base en Chaves (2015).

** Ministro una vez y constituyente. *** Ministro tres veces y constituyente. **** Ministro (FN) una vez, constituyente y veinte años congresista.

1.2.2.6. *Élite de la prensa política o programadores de redes*

Mediante una combinación de los métodos reputacional y posicional se identificó a quienes tuvieron mayor posibilidad de ser considerados *Programadores de Redes* (Castells, 2009). Se reconocieron los cinco medios de comunicación escritos (prensa) más involucrados e influyentes en la política durante el final del siglo XX y el comienzo del XXI: *El Tiempo*, *Semana*, *El Espectador*, *El Siglo* (luego llamado *El Nuevo Siglo*) y *La Prensa*. De cada uno de ellos, que pertenece o perteneció a una familia que tuvo poder presidencial, resaltan los directivos (fundador, director, presidente de junta, jefe de redacción) que fueron miembros de la familia presidencial. Surgieron 12 personas. Ver

Tabla 4.

Tabla 4: Élite programadores dobles de redes

Familias de expresidentes que fueron propietarios o directores de prensa política influyente a nivel nacional					
SEMANA	EL ESPECTADOR	EL TIEMPO	LA PRENSA	EL (NUEVO) SIGLO	
Felipe López Caballero (Fundador propietario, director, 1982).	Carlos Lleras de la Fuente. Director 2001-2002. Constituyente, Embajador, Candidato Presidencial.	Hernando Santos Castillo (Dir. 81-99).	Juan Carlos Pastrana. Director	Álvaro GÓmez Hurtado. Director	
Alejandro Santos Rubino (Director 2007-2018)		Enrique y Rafael Santos Calderón (Dir. 99-07)			
		Luis Fernando Santos (Pdte Junta 97-07).			
			Roberto Pombo (Yerno de Hdo. Santos. Director 07-16)		
			Francisco Santos (Jefe Redacción. Vicpd Rep. 02-10).		
			Mauricio Rodríguez M. (Director y Fundador Portafolio. ExEmbajador. Cuñado J.M. Santos)		

Fuente: Elaboración propia mediante método posicional y con base en Castells (2009)

1.2.3. Las unidades de observación seleccionadas

Las unidades de observación y análisis fueron dos grupos específicos de las élites políticas y empresariales colombianas que estuvieron vigentes al final del siglo XX y comienzos del XXI entre 1991 y 2013.

El primer grupo está compuesto por parte de la élite política, dividida a su vez por dos subgrupos reunidos en los recintos y reuniones formales donde tuvieron lugar los debates seleccionados: el primer subgrupo y momento seleccionado es el de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 (en adelante Constituyentes), que participaron en debates de la Asamblea relativos a educación o ciencia, la mayoría al interior de la comisión primera y algunos de otras comisiones que participaron del tema en las plenarias; el segundo se compone de los Senadores de la República que participaron en tres debates que concluyeron con reformas legales y constitucionales específicas al sistema de educación o ciencia colombianos. Así:

a) Senadores que debatieron y expidieron la *Reglamentación Legal del Capítulo Educativo de la Constitución de 1991*, debates llevados a cabo entre 1992 y 1994, los cuales desembocaron en la expedición de tres normas fundamentales para el sistema educativo colombiano: Ley 30 de 1992 o *Ley de Educación Superior*; Ley 60 de 1993, o *Ley de Transferencias* que distribuyó las competencias y recursos entre Nación, Departamentos y Municipios en educación preescolar, básica y media oficial (además de las de agua potable y otras); y Ley 115 de 1994 o *Ley General de Educación*.

b) Los Senadores que entre los años 2000 y 2001 discutieron y aprobaron el Proyecto de Reforma Constitucional, expedida finalmente como Acto Legislativo 01 de 2001 y luego el proyecto de Ley de la República que fue expedido como Ley 715 de 2001, conocidas ambas

como la *Reforma a las Transferencias* para inversión en educación (preescolar, básica y media), salud y otros servicios, dinero que es ejecutado por parte de las Entidades Territoriales.

c) Los Senadores que expidieron el Acto Legislativo 05 de 2011 y luego lo reglamentaron mediante la Ley 1530 de 2012. Ambos, en conjunto, fueron conocidas como la *Reforma a las Regalías*. Mediante estas reformas el 10% de las regalías se destinó a Ciencia, Tecnología e Innovación, CTeI.

El segundo grupo de análisis está compuesto por una parte de la élite empresarial, los asistentes a las reuniones de la Junta de Dirección General de la ANDI (JDGANDI), entre 1980 y 2013. La razón por la cual se trabajó con material desde 1980 fue su facilidad en el acceso.

1.2.3.1. Sobre las unidades de observación seleccionadas

Hay que tener en cuenta que la composición de la ANAC, en general, puede considerarse como una anomalía en cuanto a la representación de las élites colombianas, pues hubo un número importante de constituyentes indígenas, especialmente en la Comisión que debatió el asunto educativo, proporción que luego, de ninguna manera, se mantuvo en la composición del Congreso de la República, en las futuras legislaturas; la izquierda también estuvo sobrerrepresentada (en comparación con la composición del Congreso de la República desde aquel año hasta el presente), tanto así, que tuvieron parte en la presidencia tripartita y su líder, Navarro Wolf, fue uno de los más ganadores de la Constituyente (Cepeda, 1993). En sentido contrario, la élite de Barones Electorales estuvo subrepresentada en aquella única Asamblea.

En cuanto a los subgrupos de Senadores se focalizó el estudio en los Senadores y no en los Representantes a la Cámara, entendiendo que las élites políticas nacionales, en cuanto al poder legislativo, están en el Senado de la República, ya que la teleología de la Constitución Política, al crear la circunscripción nacional mediante la cual se eligen los Senadores de la República, es que ellos representen el interés nacional (Botero, 1998; Flórez, 2008), mientras que los miembros de la cámara baja son más representantes de sus regiones. Solo en el caso del proyecto de Ley que terminó expedido como Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación, se acudió al estudio de los debates de la Plenaria de la Cámara y los de la Comisión respectiva en el Senado porque, al parecer, la plenaria del Senado decidió no debatir, sino solo aprobar lo que en Cámara y en Comisiones sí se debatía de manera amplia.

Hay que anotar, también, que la composición del Senado en el periodo 1992-1994, tuvo una sobrerrepresentación de Senadores que habían sido Rectores o fundadores de universidades públicas y privadas. Este grupo entonces, es un tanto diferente, por ejemplo, con los Senadores que reformaron las transferencias en 2000-2001 y mucho más si se compara con los que debatieron las regalías entre 2010 y 2012, pero ofreció intervenciones de la élite social (tanto de exrectores como de políticos) valiosas. Igualmente, en los debates de las transferencias de 2000-2001 hubo un buen número de intervinientes de las élites sociales que hacen un valioso contraste con las élites puramente electorales y con los grupos que comenzaban a despuntar como izquierda.

Por otra parte, en las unidades seleccionadas, y sus fuentes, aparecerán muchas otras personas: políticos de menor nivel; empresarios que asisten a la JDGANDI pero que no fueron nunca presidentes de la misma; y constituyentes no mencionados en el listado de Ministros. Ello no quiere decir que el estudio no está adecuadamente enfocado, sino que, por

el contrario, está enriquecido con otros miembros de élite de menor nivel, lo que hace más realista el análisis de la mentalidad como asunto grupal o colectivo, donde nadie está perfectamente aislado de otros.

Se observará, finalmente, que algunos miembros de un grupo, se repiten en otro y que la composición social y la manera de estar representados de los empresarios en la JDGANDI no varió, prácticamente, durante treinta años. Es una unidad completamente homogénea (aunque cambien los nombres).

1.2.4. Documentos fuentes de información

1.2.4.1. Con respecto a las élites políticas

De los Constituyentes: Las fuentes son las transcripciones de las sesiones de interés. Específicamente, se tomó fotos a cada uno de los apartes que se consideraron relevantes sobre los debates de educación o ciencia durante las sesiones de la Asamblea. Las transcripciones estaban disponibles en tomos de la colección de la Biblioteca Luis Ángel Arango, en Bogotá (Ver **Anexo 1:** Documentos fuente de la Asamblea Nacional Constituyente).

De los Senadores: La documentación fuente son las *Gacetas* en las cuales se transcriben las Actas de los debates. Este material está disponible en la Hemeroteca del Congreso de la República: y, en general, son fiel copia de las intervenciones. Igualmente, los audios y videos disponibles; estos últimos para los debates de 2000, 2001 y 2010, 2011 y 2012. En todos los casos en que hubo videos o grabaciones, primero se transcribieron y luego se cotejaron con las transcripciones de las *Gacetas* (Ver **Anexo 2:** Documentos fuente del Senado de la República).

De las élites empresariales: El material del trabajo de campo consistió en extractos de 79 actas de JDGANDI en formato PDF, extractos seleccionados y suministradas por los encargados de la Biblioteca y Archivo en la presidencia de la ANDI en Medellín. La ANDI no otorgó acceso a sus actas completas; más bien, se ofrecieron a suministrar los extractos que se solicitaran con las palabras clave de orientación.

Al solicitar dicha información (en principio solo para el período 1990-2013) y para comprensión del objeto de investigación, se les pidió:

actas completas o los extractos correspondientes, en las que se refieran discusiones sobre cualquiera de los siguientes temas: Educación, Sistema educativo, Reforma educativa, Política educativa, Colegios, Colegios públicos, Educación Básica, Educación Pública, Educación Superior, Educación universitaria, Universidad y universidades, Sena, Educación técnica o tecnológica, Ciencia, Colciencias, Política Científica, Innovación, Tecnología, Ciencia, tecnología e innovación, Regalías para Ciencia y Tecnología.

También se le solicitó complementar la búsqueda de los extractos de actas con las siguientes referencias:

Misión de Ciencia y Tecnología de 1988; Ley 29 de febrero 27 de 1990, que dicta disposiciones sobre el Sistema Nacional de Ciencia y el fomento de la investigación científica; Decreto 585 de 1991 que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y sus debates sobre educación y sobre ciencia; Decreto 393 del 26 de Febrero de 1991, que dicta normas sobre asociación para actividades científicas y proyectos de investigación; Ley 30 de Diciembre 28 de 1992 que organiza el servicio público de Educación Superior (educación universitaria); Comisión de Sabios o Misión de Ciencia Educación y Desarrollo (principalmente entre 1993 y 1996); Ley 115 de febrero 8 de 1994 o Ley General de Educación; Decreto 2934 del 31 de Diciembre de 1994,

que aprueba el Acuerdo número 0021 de 1994 que establece la estructura interna del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología "Francisco José de Caldas", Colciencias; el Acto Legislativo 01 y Ley 715 (entre 2000 y 2002) que reforman las transferencias territoriales en cuanto a educación y otras; la Ley 1286 del 23 de enero de 2009 que transforma a Colciencias en Departamento Administrativo; Proyecto de Ley (retirado) para modificar la Ley 30 de 1992 o Ley de Educación Superior; Acto Legislativo 005 de 2011 y Ley 1530 de 2012, que modificaron el sistema de regalías y específicamente otorgaron el 10% para Ciencia, Tecnología e Innovación.

Los extractos de actas referidos a 1990-2013, fueron compartidos a través de correos electrónicos, cada uno con un documento en formato PDF y sus resultados resumidos por la ANDI. El listado de todas las actas enviadas se transcribe en el anexo 3 (Ver **Anexo 3: Documentos fuente ANDI**).

Contrario a las actas del congreso de la República, las actas de la JDGANADI no transcriben literalmente todas las intervenciones de quienes participan en las reuniones. Más bien, dejan testimonio de las intervenciones y de los temas tratados en general de su sentido.

CAPÍTULO II

Referentes conceptuales: desde la equidad educativa hasta la mentalidad de las élites

*El científico global se hace también historiador minucioso.
Sabe que por algún lugar del universo viajan y subsisten las imágenes
de todo lo que ha sido, transportadas por la luz.*
Claudio Magris

A continuación se presenta un planteamiento teórico, general y esquemático de los conceptos y referencias que dan sustento a la investigación. Se hace un recorrido por acepciones y sentidos de los términos empleados, a saber: cómo son entendidos para efectos de este trabajo. Se comenzará con la definición de calidad educativa para darle paso a describir la equidad educativa y el desarrollo científico. Posteriormente, se introduce, de manera amplia, el concepto de élite, y algunas consideraciones a tener en cuenta respecto al término. Para cerrar el capítulo se realiza una aproximación al concepto de mentalidad.

Es preciso anotar que, la lectura de estos términos y conceptos se enmarcan y son entendidas como Política Pública. Una definición sencilla de políticas públicas incluiría conceptos como el uso “estratégico de recursos” (Ruiz y Cadéas, 2005, p. 14) para aliviar los problemas nacionales. Entre sus componentes se encuentran: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (lo que incluye regulación, financiamiento y mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones que realiza (p. 1). Sin embargo, este modelo conceptual es criticado por dos razones fundamentales:

a) porque supone que existe un proceso, con etapas claramente definidas; b) porque desconoce los “factores que condicionan el proceso” (Roth, 2008, p. 2). Por ello, se adoptará una definición un poco más amplia que se refiere a las políticas públicas como un proceso

(asi no sea lineal) integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre (Velásquez, 2009, p. 156).

Este trabajo se enfoca, precisamente, en los factores externos, el ambiente, que condicionan el proceso de formulación y ejecución de la política pública colombiana sobre educación y ciencia. Se entiende que la mentalidad de las élites es parte de los factores externos que la nutren. Se hace referencia a los actores o las comunidades de política (élites, en este caso), de un subsistema de política, no solo el gobierno, según la teoría de Advocacy Coalitions Frameworks (Roth, 2008).

Desde la teoría del Análisis por Referencial (Roth, 2008) también se habla de actores, pero agrupados en cuatro círculos: a) Presidentes de la República; b) Ministros sectoriales; c) “los socios externos al Estado como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones” Muller (2006), citado por Roth (2008, p. 8). d) Las cortes judiciales. Ahora bien, este factor condicionante de la política pública, los actores de la élite, no son actores fríos y uniformes. Por el contrario, son seres psicosociales, diversos y ricos en el sentido intrínseco (no monetario) de la palabra. Por ello se investiga lo que se ha llamado su mentalidad.

2.1. Calidad y equidad educativa

Se reconoce y se asume que existe una definición amplia del término “calidad educativa” gracias a su polisemia y complejidad. Sin embargo, en este ejercicio investigativo se acogen algunas de las definiciones propuestas por la UNESCO que en 2005 planteó que “la mayoría de las tentativas de definición de lo que es una educación de calidad” giran en

torno a dos principios: por un lado, el que “considera que el desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo y, por consiguiente, su éxito en este ámbito constituye un indicador de su calidad” (UNESCO, 2005, p. 31). Se enfatiza, también, “en el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando” (UNESCO, 2005, p. 31).

Por otro lado, en el Marco de acción de Dakar, del Foro Mundial sobre educación, se planteó en el 2000 que los elementos esenciales de cualquier definición de calidad educativa pasan por la “escolarización, la retención y el aprovechamiento escolar”. También consideran como “fundamentales”, la “eficiencia y eficacia” de la educación, si se entiende como un producto o servicio “existente en el mercado que tiene que satisfacer a los usuarios”, al igual que plantea que educación de calidad también es aquella que promueve “la autonomía y la emancipación de los marginados” (UNESCO, 2007, p. 25).

Estos intentos de definiciones de calidad educativa sugieren que es “una condición previa para alcanzar el objetivo fundamental de la equidad” (UNESCO, 2005), aspecto que se comparte porque, como estos mismos documentos afirman, “en las sociedades latinoamericanas y del Caribe todos estos enfoques siguen vigentes” (UNESCO, 2007, p. 25).

Ahora bien, en relación con la calidad educativa, surgen términos y expresiones como *inequidad educativa*, *equidad educativa* e *igualdad educativa*, que ameritan una contextualización en el marco de esta investigación. Para ello, primero se define, de la mano de Hernando Gómez Buendía, cómo es que el sistema de educación colombiana, al igual que la gran mayoría de América Latina, es excluyente:

El desarrollo de la educación latinoamericana y caribeña ha estado marcado por un doble y simultáneo proceso de inclusión y exclusión. Cada día aumentan las oportunidades y se extiende la cobertura a todos los grupos sociales, pero cada día aparece otra forma de discriminación cuantitativa o cualitativa que deja atrás a muchos niños y jóvenes. Cada vez la escuela fue un transmisor, incluso un amplificador, de las desigualdades propias de su época. Y esta constante duplicidad explica por qué la educación ha sido a un mismo tiempo el principal motor y el mayor obstáculo para la integración nacional, el crecimiento económico y la superación de la pobreza (PNUD, 1998, p.119).

Como un problema típico de América Latina, explica Gómez Buendía, la educación en la región es “altamente segmentada”

El sistema está lleno de exclusiones y de accesos diferenciales a sus niveles sucesivos, a sus distintas modalidades y a sus muy distintas calidades. En vez de la ‘escuela universal’, es decir policlasista, en la región existen ‘circuitos diferenciados’ para educar los niños y los jóvenes de cada origen social. La discriminación tiene cierta sutileza: cada escuela aplica criterios ‘universalistas’ a sus alumnos o candidatos a alumnos (exámenes y calificaciones imparciales); pero el sistema le ofrece un tipo de escuela distinto a cada estrato social. Las disparidades están sistemáticamente asociadas con las demás formas de desigualdad social, y en especial, con el grado de desarrollo regional, con la residencia rural o urbana, con la extracción de clase, con el origen étnico y con el género. La educación tiende siempre a disminuir la pobreza; pero aliviar la pobreza no necesariamente implica reducir la desigualdad (PNUD, 1998, p. 63, 67).

Estas reflexiones publicadas por el PNUD, particularmente escritas por Hernando Gómez Buendía, que quizás aparecen como un tanto crudas, se reafirma al observar el sistema educativo colombiano veinte años después. En América Latina “el sistema mixto”, es decir, la coexistencia de oferta educativa privada y pública “es, por regla general, un

mecanismo de abierta segregación social”: primaria y bachillerato “de calidad para los privilegiados, una escuela pública incompleta y mediocre para las mayorías; dos corredores de educación distintos, que nacen y desembocan en dos mundos distintos” (PNUD, 1998, p. 87).

En esa medida, es importante afirmar que el problema de la inequidad educativa en las sociedades contemporáneas es multi-causal, complejo de explicar y seguramente de manera no plenamente satisfactoria. Gómez Buendía sugiere varias causas enraizadas en el devenir histórico de las sociedades, de las cuales apenas se enunciarán dos. Por un lado, está la doble contradicción surgida desde los inicios del proceso colonial de Hispanoamérica: la servidumbre y vasallaje que pretendían los conquistadores y colonizadores de los nativos (exclusión), en contradicción con el paternalismo que pretendía el clero que educaba al indígena y quería evitar su esclavitud (inclusión). Una segunda causa de inequidad educativa, particularmente de Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela, está en la modernización acelerada del sistema educativo al inicio de la segunda mitad del siglo XX, cuando hubo mucho crecimiento en la población matriculada en secundaria urbana, pero con muy pobre calidad y muchos excluidos en las áreas rurales; “el avance fue notable pero disparado, con la consecuencia de un sistema educacional nítidamente segmentado” (PNUD, 1998, p. 120, 137).

Con esta introducción, se procede entonces a definir, con base en dos diferentes informes de la UNESCO y con el apoyo del informe del PNUD que se referencia, qué significa equidad educativa o igualdad educativa para los objetivos de este trabajo.

Todo sistema educativo, desde el preescolar hasta la educación superior, posee funciones sociales, especialmente la de construcción o integración nacional, mediante la socialización primaria de los estudiantes (principalmente en la educación básica) y, por lo

tanto, es capaz de construir una “comunidad imaginaria”, la sensación de un “destino compartido”, un “código cultural común” (PNUD, 1998, p. 18,19). La educación tiene un “lugar central en la dinámica social”. Por lo tanto, es función principal del Estado moderno “salvaguardar” el “lugar de crisol” que tiene la educación, “luchando contra todas las formas de exclusión” (UNESCO, 1996, p. 60).

Ello supone prestar asistencia a las familias más pobres, evitar que la educación agrava las desigualdades sociales, movilizar recursos importantes en favor de los grupos de población menos favorecidos [o a algunas deficiencias del sistema educativo], medidas de apoyo específicas [e] impone la necesidad de una financiación pública para garantizar el respeto de la equidad y el mantenimiento de la cohesión social (UNESCO, 1996, p. 60,195).

La UNESCO afirma que:

El pleno ejercicio del derecho a una educación de calidad para todos exige garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades, es decir, proporcionar más a quien así lo necesita y dar a cada uno las ayudas y recursos que requiere para estar en igualdad de condiciones de aprovechar las oportunidades educativas. Para garantizar igualdad de oportunidades, es necesario apoyar con mayores recursos a los grupos más vulnerables (UNESCO, 1996, p.60).

Al describir la necesidad de *Equidad Educativa*, es necesario, también, aceptar la necesidad de tener gobiernos nacionales, regionales y locales, capaces, pero, especialmente un “Estado central” fuerte con “capacidad de aplicar mecanismos compensatorios”, que asuma su “papel de redistribución, particularmente en favor de grupos minoritarios o desfavorecidos” (UNESCO, 1996, p. 185, 186). Como se menciona de Fernando Henrique Cardoso

La educación es una de las áreas donde la acción del Estado no solo es deseable sino también imprescindible. En primer lugar, por una razón social, para que se cumpla la responsabilidad

estatal de proporcionar a todos los ciudadanos iguales condiciones para aprovechar las oportunidades (UNESCO, 1998, p. 164).

2.1.1. Igualitarismo

Para identificar específicamente la mentalidad de las élites en relación con la inequidad del sistema educativo colombiano se debe comprender la idea del igualitarismo. Se comprende el sistema de educación, desde el preescolar hasta la educación terciaria, como un medio de construcción y fortalecimiento de la democracia. Es decir, se entiende la educación como un medio para generar condiciones de igualdad, lo cual a su vez, se consigue solo si se logran igualar las oportunidades educativas. Se articulan referentes desde Sen (2012) y lo que él ha denominado *Institucionalismo Trascendental* que fundamenta un ideal de justicia de oportunidades educativas perfectamente iguales.

Los más emblemáticos representantes del institucionalismo trascendental, según Sen (2012), son Hobbes, Locke, Kant, Rousseau y, del siglo XX, John Rawls y Donald Dworkin. Contrario a esto, Sen (2012) sostiene que se encuentran filósofos políticos como Marx, Mills, Condorcet, Bentham y Smith. Y, si bien este último autor no hace parte del Institucionalismo Trascendental, alguna de sus ideas contribuye al igualitarismo, debido a que defiende que una de las tres obligaciones del Estado es “establecer y sostener la instrucción del pueblo”, la educación de los más pobres es un asunto de compensación social (Smith, 1997, p. 368).

Si existiese desigualdad de oportunidades en las sociedades, plantea Rawls, serían solo para “promover mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad. Las desigualdades inmerecidas requieren compensación” (Rawls, 2004, p. 17). El deseo de igualdad educativa puede nacer tanto de una decisión moral, “ver al otro como legítimo otro” (Maturana, 1995, p. 71) o por una decisión puramente racional (Popper, Karl R., 1971). Por

cualquiera de las vías, la racional o la sentimental, lo que importa para nuestro propósito es que ambos caminos conducen al igualitarismo: la búsqueda de la igualdad de oportunidades como un ideal humano (es decir, construido con base en los sentimientos), o conveniente socialmente (es decir, juzgado, por la razón, como necesario para la convivencia).

Desde el punto de vista histórico, el igualitarismo se inspira en la Revolución Francesa, y su rechazo visceral a los privilegios (Rosan, 2012). Al concepto contribuye también Giddens (1999) para quien la educación es una obligación del Estado de Bienestar, con el propósito de lograr la cohesión social a partir de una sociedad más igual. Se trata, entonces, de la distribución equitativa del conocimiento porque la educación está entre las necesidades básicas de todos los seres humanos (Max-Neef, Elizalde, y Hopenhayn, 1986), distribución equitativa que es regla de oro de la democracia liberal (García y Quiroz, 2011). Para algunos, el hecho político que permitió hacer realidad esta regla de oro fue el surgimiento y consolidación del Estado de Bienestar europeo a finales del siglo XIX (De Swaan, 2005).

2.2. Desarrollo científico

Las expresiones *desarrollo científico* y *desarrollo de capacidades científicas*, se entienden desde el mismo campo semántico, el cual, en lingüística, es aquel que conforma un grupo de palabras que comparten uno o varios rasgos en su significado. Es decir, *al referirnos a lo científico* en las siguientes páginas, nos referiremos indistintamente a la *investigación científica, básica o aplicada*; a la *Investigación y Desarrollo (I+D)*; a la *investigación y desarrollo experimental*; incluso, a la *innovación* lograda con base en la I+D. Estos, a su vez se definen así:

Investigación científica: aquella dirigida al descubrimiento e interpretación de hechos, que se basa en la utilización del método científico, aunque no necesariamente lo hace (Foundations of scientific research, 2012).

La *Investigación y Desarrollo (I+D)*, según el *Manual de Oslo* (1997) incluye los trabajos de creación emprendidos de manera sistemática con el fin de aumentar la suma de conocimientos, incluidos el hombre la cultura y la sociedad, así como la utilización de esta suma de conocimientos para concebir nuevas aplicaciones. La I+D cubre tres tipos de actividades: Investigación básica, Investigación aplicada, Investigación y desarrollo experimental.

Investigación básica: trabajo experimental o teórico llevado a cabo principalmente para adquirir nuevo conocimiento de los fundamentos subyacentes de los fenómenos y los hechos observables, sin ninguna aplicación o uso previsto

Investigación aplicada: también es una investigación original llevada a cabo para adquirir nuevo conocimiento; sin embargo, es dirigida principalmente a un objetivo práctico específico

Desarrollo experimental: es un trabajo sistemático basado en conocimiento existente fruto de la investigación y/o experiencia práctica, que está dirigido a producir nuevos materiales, productos o aparatos, para instalar nuevos procesos, sistemas y servicios o para mejorar sustancialmente lo ya producido o existente (Manual de Oslo, 1997).

Innovación, por su parte, también según el Manual de Oslo

Es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa [o cualquier organización], la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (1997, p. 68).

Ahora bien, *no* es innovación dejar de usar un servicio o producto, la simple sustitución o ampliación de máquinas, el cambio de precio, la producción personalizada, la comercialización de productos nuevos o realizar modificaciones estacionales regulares a servicios.

Se podría añadir que un país que logra su desarrollo fundamentado, al menos en parte, en la ciencia, es un país que formula y ejecuta políticas científicas orientadas

A la generación de capacidades de conocimiento para la modernización de la sociedad y, de políticas responsables de generar una base científico técnica capaz de solucionar problemas tecnológicos para abrir oportunidades de desarrollo económico productivo y a la atención de necesidades y solución de problemas sociales (CYTED-CLACSO, 2016, p. 227).

Específicamente, el desarrollo de un país con base en el conocimiento científico es, al menos en parte, aquel donde está jalonado por “la capacidad de aplicar ideas modernas, basadas en la ciencia, para organizar la producción” (Sachs, 2005, p. 79) y las instituciones sociales. Implica el aprecio y uso efectivo de “la ciencia y la tecnología, alimentados por la razón humana” como fuentes continuas de “progreso social y mejora humana” (Sachs, 2005, p. 482).

Si se quisieran ligar las categorías de análisis de los objetivos específicos de esta investigación entre sí (calidad, equidad educativa y desarrollo científico) se podría hacer referencia a autores como Chen y Dahlman (2005) que los abordan aunque no lo investigan completamente (porque involucra otros conceptos como tecnologías de la información y ambiente económico), con el concepto de *Economía del Conocimiento* si entendemos esta como aquella “en la cual el conocimiento es el principal motor del crecimiento económico” Chen y Dahlman (2005).

2.2.1. Sociedad Basada en el Conocimiento

La Sociedad Basada en el Conocimiento es aquella que cree y trabaja, con las élites a la cabeza y por los medios adecuados, en torno al conocimiento y la ciencia, como una fuerza de progreso humano y social. Manuel Castells (1991) recuerda que han sucedido tres revoluciones industriales: la de la aplicación del conocimiento existente a la producción, durante el siglo XVIII; la del papel definitivo de la ciencia para fomentar la innovación, hacia los años 1850; y, recientemente, la de las tecnologías de la información. Cada una de ellas “cambió decisivamente la ubicación de la riqueza y del poder en un planeta que de repente quedó al alcance de aquellos países y élites capaces de dominar el nuevo sistema tecnológico” (p. 58, 62).

Se entiende, como Sociedad Basada en el Conocimiento, aquella que ha jalonado, o que al menos ha sido ser partícipe exitosa en dichas revoluciones. Y lo ha hecho porque comprendió que la principal diferencia competitiva sostenible de los países se encuentra en la investigación científica y aplicación permanente de la ciencia y la tecnología, el conocimiento, al progreso económico, material, social y humano. Son sociedades que entienden el infinito potencial de crecimiento que hay en los descubrimientos de la ciencia, en la estima por el saber y la curiosidad. La manera en que lo plantea Sachs (2005) es contundente:

La tecnología y no la explotación de los pobres, ha sido la fuerza motriz que ha impulsado los prolongados crecimientos de rentas del mundo rico. Más importante que contar con recursos naturales, fue la capacidad de aplicar ideas modernas, basadas en la ciencia, para organizar la producción. En la mayoría de los países pobres es habitual que el proceso de innovación ni siquiera se dé. Los veinte países líderes [en innovación] representan el 98% del conjunto de patentes. La ciencia y la tecnología, alimentados por la razón humana, pueden

ser una fuente continua de progreso social y mejora humana. La labor de nuestra generación es contribuir a fomentar la ciencia y la tecnología fundadas en la racionalidad humana para alimentar las perspectivas de mejora de la condición humana (Sachs, 2005, p. 65, 79, 106, 482, 485).

La sociología en general, sugiere que el fundamento social e histórico de una sociedad así se remonta a la Reforma Protestante que indujo a los hombres al juicio privado responsable, es decir, la base del sentido crítico y científico, necesarios para el avance del conocimiento (Atkinson, 1987). Es lo que se ha llamado el racionalismo económico (Schluchter, 1981), centrado en el permanente “crecimiento de la productividad” (Weber, 2003, p. 113), productividad que se logra con base en el desarrollo tecnológico y, este a su vez, en el desarrollo científico. Para otros esto es rebatible porque la conciencia crítica, la curiosidad, el asombro, investigar, experimentar, analizar, son necesidades fundamentales del ser humano (Max-Neef, et al., 1986).

Si bien esto último es cierto, en realidad no todos los países del mundo, cada sociedad como un todo, logra niveles de interés y capacidad colectiva de producir conocimiento, difundir adecuadamente el conocimiento y generar desarrollo económico con base en el conocimiento. Algo que, ya desde finales del siglo XVIII se predijo con precisión, que los descubrimientos científicos darían lugar a una reacción en cadena de nuevos descubrimientos, de forma que “la verdadera acumulación de conocimientos que conforman el sistema de las ciencias empíricas, experimentales y matemáticas pueda aumentar en forma constante, [Condorcet] concibió por ejemplo que ‘una extensión de tierra cada vez más pequeña producirá una cantidad de mercancías más útiles y valiosas’ (Sachs, 2005, p. 482).

Ahora bien, la capacidad colectiva de generar y tomar ventaja de esa acumulación de conocimientos que se gesta desde hace dos siglos, la capacidad de producir constantes y

exponenciales innovaciones tecnológicas, lo que hoy conocemos como Sociedades Basadas en el Conocimiento, no surge como un acontecimiento aislado, sino que refleja un Estado determinado de conocimiento, un entorno institucional e industrial particular, una cierta disposición de aptitudes para definir un problema técnico y resolverlo, una mentalidad económica para hacer que esa aplicación sea rentable. Las condiciones sociales específicas fomentan la innovación tecnológica, que se introduce en el camino del desarrollo económico y produce más innovación. No obstante, la reproducción de estas condiciones es cultural e institucional, pero también económica y tecnológica (Castells, 1991, p. 63, 64).

Ese dominio del nuevo sistema tecnológico por parte de países y élites, insiste Castells, depende de “condiciones culturales” (1991, p. 58). Y, si pensamos en las élites que reúnen las condiciones culturales para el surgimiento de Sociedades Basadas en el Conocimiento, quizás sea pertinente recordar con Popper que “ningún hombre se debería considerar educado si no se interesa en la ciencia, el desarrollo más notable en la historia de los asuntos humanos” (Popper, 1971, p. 283).

2.3. Élites

2.3.1. Antecedentes, definición y dificultades

Para hacer explícito cómo se concibe la élite, quizás convenga hacer una explicación del origen y diferentes acepciones que el término ha tenido, a partir de los trabajos desarrollados entre el último lustro del siglo XIX y 1956. Seis décadas donde se explora como concepto de la ciencia sociológica de la mano autores como Gaetano Mosca, Robert Michaels, Vilfredo Pareto, Talcott Parsons y Charles Wright Mills, en orden cronológico.

Mientras Mosca en 1896 habla de la *clase dirigente y de la clase política*; Michaels, quince años después, se refiere principalmente a la *oligarquía* y, en menor medida, a la *clase*

dominante. Pareto ya en 1916, por su parte, utiliza principalmente las expresiones *clase gobernante* y *clase dominante*, y es el primero que comienza a referirse con mayor constancia a la *élite*, aunque aún no de manera principal en su texto. Veintiún años después, Parsons (1937) publica la *Teoría de la acción*, en la cual se refiere a las *personas de mayor jerarquía* o *estatus*. Mills (1957, (2005)), es el primero de estos sociólogos que centra sus reflexiones en la expresión *élite*, más concretamente en la *élite del poder*.

Más adelante se ahondará en estos conceptos. Sin embargo, antes de detallar la definición de cada uno y explicar cuál se acoge en esta investigación, parece pertinente comprender cómo, para cada uno de ellos, se presenta la *diferencia de poder* entre los diversos grupos sociales; igualmente, se responde sí, para cada uno de estos autores, existe o no un *sistema social*.

Con respecto a lo primero, Mosca (2004) propone que “en todas” las sociedades “existen dos clases de personas: la de los gobernantes y la de los gobernados. La primera, que es siempre la menos numerosa, desempeña todas las funciones, monopoliza el poder y disfruta de las ventajas que van unidas a él”. La segunda, más numerosa, “es dirigida y regulada” por aquella. Este enfoque podría ser el mismo que utiliza Mills (2005) más de medio siglo después, ya que su teoría solo diferencia entre los miembros de la *élite* y los que no lo son. Por su parte, Michaels (1979), similar a Mosca, propuso que “en todos los tiempos, en todas las fases del desarrollo, en todas las ramas de la actividad humana ha habido líderes”, y atribuye lo natural de la dominación de unos sobre otros, a las organizaciones: es “la organización” la que “da origen a la dominación de los elegidos sobre los electores, de los mandatarios sobre los mandantes, de los delegados sobre los delegadores. Quien dice organización dice oligarquía”, cuyos miembros “gozan de un alto grado de independencia”.

Vilfredo Pareto (1932), por su parte, sugiere que, en general, las aptitudes humanas están distribuidas inequitativamente y que, en cuanto al poder político, los seres humanos están dispuestos por capas, al menos dos capas: los gobernantes y los gobernados. Mientras que, es Parsons (1937) el que reflexiona a profundidad sobre la diferencia de poder social y afirma que: “existe un sistema muy complejo de mutuas referencias simbólicas de estatus. Es un sistema real de relaciones de superioridad e inferioridad efectivas”, que funciona como un sistema basado en la “sanción moral”, todo un “sistema de estratificación social” basado en pautas normativas que denomina “escala de estratificación”. Son “sentimientos morales” que valen como “pauta común para juicios de superioridad e inferioridad”. Dicho de otra manera, “la estratificación” es la “jerarquización de unidades de un sistema social de acuerdo con los estándares del sistema de valores común”.

En resumen, y con riesgo de simplificarlo, la diferencia entre quienes tienen más poder y quienes no lo tienen, lo que para los otros cuatro teóricos es algo como natural y propio de las instituciones políticas, como son los Estados, para Parsons es algo más complejo que tiene múltiples y diversos grados y es *referencial*: entre todos los individuos de los grupos sociales se clasifica el nivel de superioridad e inferioridad de cada uno, de cada individuo, según una escala de valores compartida.

Con respecto al *sistema social*, Parsons (1937) y Mills (2005) son los dos últimos en publicar y quienes trabajan a partir de la concepción de la existencia del mismo. Mientras que Mills se refiere al sistema social de manera tangencial y no explícita, como la suma de “tendencias estructurales y entrelazado de intereses” (p. 259) o las “tendencias institucionales decisivas que caracterizan la estructura de nuestra época” (p. 276), Parsons, por su parte, desarrolla el concepto de sistema social en diferentes y complementarios apartados de su

obra. Primero, como la “estructura estratificada de pluralidad de actores que se comportan según sus deseos o metas” y en otro lugar como el “sistema de expectativas pautadas acerca de la conducta de los individuos que ocupan estatus particulares en el sistema social”, para lo cual es necesario que el científico social estudie “la orientación mutua de los seres humanos entre sí”. Por lo demás Mosca (2004) habla apenas de “fuerzas sociales”, Michaels no menciona el asunto y Pareto sí se refiere a esto, pero no lo profundiza.

En relación a los *diversos enfoques* utilizados para definir el concepto de élite, conviene hacer una diferenciación: para un subgrupo de los teóricos en estudio, la élite no se refiere a “una persona, no es una unidad concreta, no es voluntad única y no son absolutas” (Pareto, 1932), pues, según él, conviven en las élites grupos de “maleantes con santos” y, por lo tanto, según Parsons (1937) “hay ausencia de una élite superior o clase dirigente inequívoca”, al menos en los Estados Unidos de mitad del siglo XX, “porque hay fluidez de las transacciones, tolerancia a diversas vías de acceso, movilidad entre los grupos”, es decir, “no hay una clara determinación de dónde se centra el liderazgo político en el sentido de incluir la política y la administración” (Parsons, 1966, p. 263).

En un punto intermedio se ubicaría Mosca (1896), para quien, según su teoría, “en todo organismo político hay siempre una persona que está por encima de la jerarquía de toda la clase política y que dirige lo que se llama el timón del Estado”. Sin embargo, este “jefe de Estado no podría por cierto gobernar sin el apoyo de una clase dirigente que hiciera cumplir y respetar sus órdenes”; “no puede ponerse contra ella en su totalidad y destruirla”: es decir, hay alguien con más poder que cualquiera otra persona, que, sin embargo, necesita articularse bien con la *clase política*, una especie de segundo nivel jerárquico de la élite que, no por ser segunda, es de poca importancia, sino todo lo contrario. En el otro extremo, encontraríamos

a Michaels (1979) y Mills (2005): para el primero, la *oligarquía* o *clase dominante* es homogénea, mientras que, para el segundo, la “similitud psicológica, de origen y de intereses” (p. 273) hace cada vez más unificada (p. 15) a la *élite del poder* (al menos norteamericana de su época), a pesar de no existir “unidad”, ni ser necesariamente un grupo “pequeño”, ni con “límites fijos”; no son desunidos (p. 268).

Si se habla de los criterios que tuvieron en cuenta los autores en sus estudios para definir si una persona pertenece o no a la élite, se podría sintetizar que: hay autores para quienes el dinero es un asunto de primer nivel, pero no una exclusiva fuente de poder de las élites. Para Pareto, por ejemplo, las personas de la mayor influencia política y social posible, "por lo general son las más ricas". Sin embargo, el autor afirma que para ser parte de la élite se requiere “poder político y social”. Para Mosca el dinero cumple un papel relevante y definitivo; aunque ofrece otros criterios según cada momento histórico de cada sociedad (los militares en las sociedades más primitivas, la iglesia en las sociedades religiosas, las castas en ciertas culturas y hasta los científicos solo por la utilidad de su conocimiento), afirma que “basta ser rico para convertirse en poderoso” (p. 98), sugiere que un rico “puede pagar a los policastros venales”; las elecciones pueden “hacerse a fuerza de dólares” y que “numerosas facciones del congreso” pueden ser “sensibles a la influencia de poderosas compañías”.

Parsons, por su parte, se refiere a “las posesiones”, pero les da igual importancia que al “parentesco”, a las “cualidades personales”, a los “logros”, a la “autoridad” de quienes ejercen ciertos cargos y al “poder” de influencia que tienen algunos, sin importar en qué posición formal se encuentren. Michaels sugiere como criterio de adscripción a las élites el de la capacidad de concentración de poder capitalista, de poder social o de poder político. Mills, alude a personas que “ocupan los puestos de mando” y tienen “similitud de perfil

psicológico, de origen y de intereses”, gracias a una coincidencia en procesos de socialización en cierto tipo de colegios y clubes sociales, que hace sentir a cada uno en referencia a los demás como “uno de los suyos”.

Si bien la riqueza personal es considerada por los autores como un importante criterio para diferenciar las élites, aquella no es la única fuente de poder de las mismas; la fuente del poder también puede encontrarse en lo puramente político, en las posiciones gubernamentales ostentadas o en el poder socialmente reconocido por parte de los demás, el estatus (si fuese permitido usar los términos de Parsons).

Presentada esta disección conceptual previa, se procede a plantear las definiciones de élite (y su necesaria existencia en cualquier sociedad) de cada uno de los autores en estudio, con un par de claridades previas. Primero, que el término “élite” solo es utilizado en sus trabajos por Pareto y Mills y solo este último se esfuerza por definirlo. Los otros tres utilizan diversos términos que se asimilaron y homologaron a *élite* por sus similitudes denotativas. La otra claridad que se hace, es que aparte de Michaels y Mills, los demás no se esmeran en una definición expresa y sucinta del término que escogen para definir a quienes consideran “de más poder en una sociedad”, sino que hay que encontrar dicha definición en diferentes apartes y reconstruirla de sus trabajos.

Para Mosca, la élite es “una clase especial”, una inevitable minoría organizada”, “una minoría de personas muy influyentes en la dirección de la cosa pública”. Es una minoría existente en “todas las sociedades humanas” que dirige la “política en el sentido más amplio de la expresión” lo administrativo, lo militar, lo económico, lo religioso y lo moral. Lo último se resalta porque el autor lo refuerza al expresar que esta clase especial tiene “importancia

preponderante en la determinación del tipo político, y también del grado de civilización de los diferentes pueblos”.

Michaels plantea, en sus términos, la existencia de una “oligarquía” o "minoría privilegiada" de personas con el más alto estatus. La define como lo propio de la aristocracia, sin embargo, se observa que no es muy claro al definir aristocracia: al principio de su obra liga el concepto a los sujetos de los entornos cercanos a las monarquías, luego a la "concentración del poder social en manos de unos pocos", pero, también sugiere como aristócratas a aquellos con concentración de poder capitalista o político. La oligarquía, por lo demás, existe incluso en los sistemas de gobierno supuestamente más democráticos, de gobierno directo o popular, ya que, “por razones técnicas y administrativas, no menos que por razones tácticas, una organización fuerte necesita un liderazgo fuerte”. La concepción de poder que subyace a esta definición, que parte del privilegio, se centra en que la sociedad debe ser interpretada en la lógica del autointerés de cada individuo, en la lógica de la explotación que hacen de las masas los oligarcas para mantener sus privilegios y poder, en lo que coincide, según Seymour Martin Lipset (1979), con el materialismo histórico.

Pareto propone que existe “una capa superior”, élite o clase gobernante, que tiene la mayor influencia política y social posible, constituida generalmente por las personas "más ricas". En una especie de redundancia, expresa que de esta clase superior “hacen parte habitualmente los gobernantes”.

En relación con la teoría sobre el estatus como motor de la estructura social, la definición que Parsons tendría para *élite* describe que es el máximo status atribuido a un individuo, otorgado por los demás miembros de un sistema social, "resultante de las valuaciones comunes que se encuentran tras la atribución de status que se le confiere” de

acuerdo con las seis categorías de estratificación: parentesco, cualidades personales, logros, posesiones, autoridad y poder. La lógica de poder que subyace en Parsons se centra en la “capacidad real de una unidad del sistema para efectuar sus ‘intereses’” o de controlar a los demás. Nótese que no hace referencia a influir en el Estado. Para él lo importante es la superioridad de un individuo sobre el otro, pues la autoridad es un mecanismo de control social y el poder depende de las pautas de valor que predominen.

Finalmente, para Mills, quien se enfatiza en la definición de *élite*, esta es una "minoría del poder" dispuesta en "pequeños círculos", compuesta por aquellos que

Ocupan posiciones desde las cuales sus decisiones tienen consecuencias importantes. Tienen el mando de las jerarquías y organizaciones más importantes de la sociedad moderna: gobiernan las grandes empresas, gobiernan la maquinaria del Estado y exigen sus prerrogativas, dirigen la organización militar, ocupan los puestos de mando de la estructura social en los cuales están centrados ahora los medios efectivos del poder y la riqueza (Mills, 1957, p. 11, 12).

En consecuencia, para Mills, la élite está compuesta por “hombres cuyas posiciones les permite trascender los ambientes habituales de los hombres y las mujeres corrientes”. Hombres que, además, poseen coincidencias en sus procesos de socialización, ya que han asistido a los mismos o similares colegios y clubes sociales, y por tanto coinciden en su perfil psicológico y poseen "mecanismos de honor, estimación, admisión, promoción, cooptación". Aunque no actúan como un club, ni lo son, y no están unidos por la amistad, parte de su éxito se encuentra en la coordinación implícita de sus intereses a través de diversos organismos e instituciones sociales.

Ahora bien, para abordar la definición de élite que se adopta para esta investigación, es necesario decir que se toman elementos de los cinco autores mencionados, principalmente

de Mosca y Mills, algo de Pareto y que descarta varios elementos de todos, especialmente de Michaels, y los funde con sus propios términos.

El concepto de élite que se configura como la base para este trabajo es el de una minoría de personas con la mayor influencia política, social y económica posible. Pueden llamarse expresamente como la minoría del poder que ocupa las más altas posiciones en los lugares de mando de la estructura social donde se centran los medios efectivos del poder y la riqueza, esto es, en la maquinaria del Estado, en las empresas más grandes, bien sea como propietarios o como administradores o en las instituciones que las representan (asociaciones, gremios), y en los medios de comunicación más influyentes (radio, prensa, televisión). Desde estos lugares, sus decisiones tienen consecuencias importantes no solo en la concepción y gestión de las políticas públicas, sino en la administración del gobierno, en la economía e incluso en el perfil moral de una nación. Se puede cualificar por el estatus o la riqueza, pero esto no es lo único que la define.

Dicho de otro modo, por un lado, los miembros de la élite pueden o no tener alto estatus social, entendido como el reconocimiento social *per se*, es decir, independientemente de la posición que ocupen sus miembros en la burocracia estatal o en las empresas, reconocimiento atribuido u otorgado por parte de muchos otros individuos según las pautas de valor predominantes. Por el otro, los propietarios de las fortunas económicas hacen parte de esta élite del poder, pero de la cual también hacen parte muchos otros con mayores ingresos que el promedio, pero no necesariamente las más ricas.

Se ha hecho evidente, entonces, que aún no existe un consenso pleno sobre quién o quiénes hacen parte de la élite política de una sociedad o país, a pesar de que las primeras indagaciones teóricas al respecto se hayan realizado desde finales del siglo XIX y principios del XX, con los trabajos de Mosca, Pareto, y Michaels, quienes inauguran lo que se conoce

como el paradigma científico (Kuhn, 1962) de la *Tradición Elitista* o maquiavélica o de rivalidad de intereses, según Blacha (2005), citando a Aron, tradición cuyos fundamentos elementales podríamos resumir así: a) Es fútil aspirar a que en las sociedades exista una igualdad plena (Higley, 2008), incluso en las que se dicen más democráticas o las que consideramos más igualitarias; b) toda acción social es una lucha de poder (Blacha, 2005); c). Son identificables y cuantificables los individuos que poseen más poder en una sociedad determinada.

La tendencia opuesta al *Elitismo* en la investigación científica es la escuela *Pluralista*. Según la cual solo habría una *élite del Poder* sí: a), se identifica plenamente y; b), se levanta una muestra de casos suficiente que demuestre la imposición de sus intereses por sobre los demás. Este ejercicio no se realiza desde la visión pluralista; al contrario, se intentará demostrar que es posible identificar una parte sustancial, aunque no plena, de la élite del poder.

Las críticas a la escuela pluralista demuestran que su paradigma ignora

La más eficaz e insidiosa utilización del poder [que] consiste en impedir que los conflictos afloren al no hacerlos parte de la agenda pública. [Existen] complejas y sutiles maneras en que la inactividad de los dirigentes y el mero peso de las instituciones [logra una] articulación selectiva de los problemas y conflictos sociales. (Luckes, 2007, p. 19, 20, 35, 36).

Ese silencio en cuanto a ciertos aspectos de política pública, sirvió en su momento para, por ejemplo, mantener apartados a los negros de las bibliotecas o evitar si quiera discutir sobre la contaminación atmosférica en ciertas comunidades, gracias al peso de las grandes compañías que gozaban de reputación de poder (Luckes, 2007).

En concordancia con los fundamentos elitistas, Higley (2008) plantea que lo más común en la historia de las sociedades es la manipulación personalizada del poder y, por el

contrario, lo más raro es el cambio de manos del poder realizado de manera regular, a través de normas y procedimientos establecidos y acatados por las partes. Para los elitistas, el poder individualizado en una sociedad es entonces un asunto innegable y un hecho observable. De hecho, para Michaels, citado por García J. (1997), entre más control de recursos se tiene, como dinero, flujo de información y capacidad de promoverse y promover a otros en la escala del poder, más concentrado está el poder. Grau (2015) ha encontrado que la centralidad como recurso de poder es evidente hasta en las más grandes y democráticas sociedades y que para unas pocas personas “el poder es algo extraordinario” (p. 22), es decir, el poder no pertenece a las ‘masas’, ni a las clases medias, ya que la élite del poder está compuesta por personas para quienes las decisiones de alto impacto social hacen parte de la vida diaria y a menudo duran décadas mientras se toman decisiones de amplio impacto; en este tiempo, su influencia puede ser sustancial (Grau, 2015).

Otras críticas a la posibilidad de identificar a los más poderosos en una sociedad, podrían ser que, de hecho, existe un poder que ha sido demostrado, por masas anónimas que, por ejemplo, con la ayuda de la tecnología contemporánea (WhatsApp y Facebook) lograron derrocar presidentes en la Primavera Árabe y en Guatemala (al presidente de Guatemala lo derrocaron las redes sociales, 2015). Así mismo, por Facebook se convocó la marcha “Un millón de voces contra las FARC” o marcha del 4 de febrero de 2008. Antes se habían realizado pero sin ayuda de las plataformas referida, marchas que pedían adelantar un proceso de paz en Colombia en los últimos años del siglo XX. Estas situaciones demuestran dificultades, cada vez mayores, para ejercer el poder (Naim, 2013), sin embargo, no niegan que existen individuos más poderosos que otros; lo que ratifica es que no existe el poder absoluto.

El término de élite, como se ha visto, no es concepto que cuelga del aire y denote una porción de realidad indefinida. Por el contrario, *la élite* se ubica en lugares específicos, en los escenarios de poder. A decir de Mills (2005), la élite se ubica en la estructura social, específicamente en el conjunto de instituciones, consideradas como organizaciones de roles que implican diferenciación de funciones donde el rol es una unidad de comportamiento. Las instituciones son medios de poder que permiten a una minoría imponer su proyecto; poderoso es, entonces, quien tiene acceso al mando de las grandes instituciones (Blacha, 2005), como son el Estado y las grandes empresas.

La existencia de la élite es algo connatural a la existencia misma de las sociedades. Mosca advierte que toda organización humana tiene jerarquías, las cuales, según Michaels, son necesarias para que alguien tome las decisiones; por lo tanto existirá siempre una minoría dominante, no importa si, hablando de un gobierno, se trata de un Estado confesional o comunista o capitalista o socialdemócrata (Blacha, 2005; Higley, 2010). Para elitistas como Pareto, para quien no existe sino, básicamente, masa y élites, la desigualdad está fundada en el poder de gobernar; además, considera que existe una natural rivalidad de intereses entre la élite y los demás (Blacha, 2005; Higley, 2010).

En esa medida, y a pesar de que no existen acuerdos sobre una única tipología de las élites (Higley, 2008) y de que el concepto de poder no es fácil de definir porque los politólogos aún no se ponen de acuerdo (Reis y Moore, 2005), podemos describir las élites. Reis y Moore asumen, de manera práctica, que la élite es un número muy pequeño que controla claves recursos materiales, simbólicos y políticos en un país (2005).

Se entiende, con Higley (2008) que la élite es aquel grupo de personas “que, por su ubicación estratégica en organizaciones o movimientos grandes o de alguna manera pivotaes, son capaces de afectar los resultados políticos regular y sustancialmente. Dicho de

otra manera, son capaces de crear problemas sin ser reprimidos rápidamente.” (p. 206). Una definición tradicional de Mills (2005), que complementa la anterior, es confirmada por los hallazgos de los investigadores de *Redes Sociales*: élite es un “grupo que simultáneamente ocupa posiciones de comando en jerarquías institucionales top y que forman parte de círculos sociales que se superponen entre ellos” (Grau, 2015, p. 207).

Como este grupo de personas no es homogéneo, para su análisis quizás sea mejor dividirlo en los subgrupos u “órdenes” que propone Mills (2005): hay élites militares, políticas, económicas, sociales, entre otras, pues en las sociedades coinciden los diferentes órdenes en más de una oportunidad en cuanto a decisiones políticas o económicas, debido a la rotación de personas entre un orden y otro; y, cuando ello sucede, sus intereses se vuelven coincidentes y las élites también dejan de ser subgrupos y se centralizan y amplían; aumentan la mutua influencia y las consecuencias de sus actividades (Mills, 2005).

Una condición necesaria de la configuración de la élite del poder de Mills es la intercambiabilidad de los individuos de los diferentes órdenes, asunto que permite, entre otras, fortalecer lo que Mills llama, según Blacha (2005), conciencia de clase.

Ahora bien, conviene distinguir, en este punto, lo que *no* se entiende por élite. Élite *no* es un grupo de personas homogéneas ni organizadas, como asevera Mosca, porque, según palabras de Mills, no existe un complot, ni un pacto secreto. Es conjunción de tendencias, intereses y voluntades que podrán tener intentos de coordinación, algunos parcialmente fructíferos, pero no es una coordinación general expresa, ni formal y mucho menos, exitosa; son más coincidencias de flujos sociales e individuales que difícilmente pueden hacerse mover a voluntad. Tampoco se concibe como una oligarquía privilegiada y necesariamente egoísta, como la plantea Michaels.

2.3.2. Élités empresariales: actores de poder en la sociedad

Sería incompleto un estudio sobre mentalidad de las élites con respecto a las políticas del conocimiento si solo se focaliza el esfuerzo en estudiar los políticos, justificado, erróneamente, en que son estos últimos los que toman las decisiones de política científica y educativa. Una manera adecuada de identificar las élites utiliza métodos que permiten singularizar a quienes, potencialmente, incluso sin posición formal en la toma de decisiones, pueden tener peso específico (su opinión o capacidad de veto es tenido en cuenta) en las decisiones estratégicas de política pública de diversos sectores. Por ello, un estudio coherente de las élites debe incluir a los empresarios también. A continuación se presentan razones reconocidas desde la literatura especializada para identificar a las élites empresariales:

a. Ser propietario o director de una gran empresa otorga poder *per se*, quiera o no quiera el individuo ejercerlo más allá de los linderos de la misma. “Los empresarios, en tanto controladores y generadores de capital, propónganselo o no, ejercen presión fundamental en la política de una sociedad. [Hay, por lo tanto, una] relación dinámica y recíproca entre economía, política y sociedad” (Rettberg, 2002, p. 55)

b. Hay estudios que demuestran cierta cohesión de las élites en algunos países, como, por ejemplo, Suiza donde sus miembros ocupan simultánea o sucesivamente posiciones políticas y empresariales (Bühlmann, et al., 2012). Es reconocido que, en general, en diferentes países, existe algo o mucho de coordinación entre empresarios y políticos nacionales; como un acuerdo tácito de entendimiento básico para “proteger mutuos intereses” (Rettberg, 2002, p. 57) y, con reglas “ampliamente entendidas para evitar acciones disruptivas y mantener manejable las situaciones” (Higley, 2008 p. 5) entre políticos y empresarios. Una excepción a esta tendencia sería la presencia creciente de élites del capital

cosmopolita las cuales, cada vez más, pertenecen principalmente a redes de poder globales, antes que nacionales (Bühlmann, David & Mach, 2011; Bühlmann, et al., 2012)

c. Las empresas y los empresarios son pilar del establecimiento (Mills, 2005; Useem, 1986) y, por ello, “no han estado desligados de los procesos que tienen que ver con la estructura y el manejo del poder, es decir, la política” (Dávila, 2012, p. 280, 281); la politización de las élites empresariales es casi una necesidad; por lo tanto, lo que algunos han llamado el *inner circle*, es en gran parte, un grupo de empresarios que, para desempeñar el papel propio de la sociedad capitalista contemporánea, deben trascender las fronteras de las empresas, del sector y las regionales. Se afirma que, por lo menos en los EUA, desde los años 1970s las actividades políticas de los empresarios han aumentado, vía lobby, apoyo económico a los candidatos y consultas del gobierno a aquellos (Useem, 1986)

d. Las relaciones entre empresarios y políticos son una realidad permanente, de diverso tipo y con consecuencias que no son neutrales. Mencionamos solo dos tipos de relaciones: a) relación *interaccional*, es decir, el encuentro regular en lugares específicos, el cual puede ser el más importante mecanismo de coordinación de las élites ya que el solo contacto personal permite coordinarse y adquirir una disposición mental similar (Bühlmann et al, 2012B); y b), relación de *puerta giratoria* que es pasar del gobierno al sector privado obteniendo beneficio de su anterior labor y con conflicto de intereses

e. Igualmente, como lo sugiere Basset, después de la apertura económica acelerada por el consenso de Washington, asistimos al nacimiento de un nuevo tipo de empresario, que depende “estrechamente de decisiones políticas” (Basset, 2010, p. 104) para acceder, por ejemplo, a contratos de concesión vial o compra de empresas de servicios públicos privatizadas. Rettberg incluso sugiere que, a partir de los años 1990, “más que los mercados, quienes adquirieron protagonismo real fueron los empresarios” (2002, p. 56).

2.3.3. Proyecto y circulación de las élites: unidad y estabilidad

Planteada la definición y una primera clasificación de las élites, se presenta, a continuación, lo que se puede llamar el *Proyecto de las Élites*, elemento que podría permitir comprender cómo las élites se unen o al menos hace que parezcan, de alguna manera, coordinadas o coincidentes en muchos aspectos, lo que corresponde a una historia, unos valores, sentimientos y creencias comunes que tienen mucho que ver con ello.

Mills sostiene que la élite del poder posee unidad de intereses y una especie de coincidencia psicológica; por ello, sugiere, poseen un juicio común, una coordinación más explícita que implícita y un sentido de mutua responsabilidad (Mills, 2005). En caso de crisis o tensión, se unen en algunos puntos determinados. En todo caso, se aclara que el concepto de élite es netamente sociológico, no psicológico (Blacha, 2005).

Existen otras condiciones indispensables para tejer un proyecto de élite: las trayectorias educativas similares en cuanto a universidad o carrera, tipo de colegio (público, privado, laico o confesional, por ejemplo) que permiten el desarrollo de ciertas tendencias intelectuales y morales (Blacha, 2005). Mills añade a las condiciones enunciadas otras que considera las “bases psicológicas de la unión”: la temprana socialización, la red de conexiones familiares y de amistades y la pertenencia a clubes sociales específicos (Mills, 2005).

Lectores de Pareto, como Higley y Pakaulsky (2012), indican que las élites no son monolíticas; por el contrario, incluyen individuos de partidos políticos opuestos y diferentes facciones, pero que poseen una unidad metapolítica, manifestada en perspectivas compartidas y un consenso tácito sobre los linderos del clientelismo y los estilos de gobierno.

Quizás esa unidad metapolítica sea lo que Pareto denominó, según Higley y Pakulski, el espíritu de la época, que se construye a partir de las “propensiones no lógicas” de las personas, las racionalizaciones, supersticiones e ideologías y los intereses económicos (2012). Dichas propensiones no lógicas también son definidas por aquel como las creencias, las tendencias de la personalidad, mentalidades y acciones. Es más: según este concepto de Pareto, el cual consideran algunos su más importante aporte, más que el de clase o masa o estatus, debe asimilarse al de perfiles psicosociales, los cuales son producidos a través del tiempo entre las élites y, en últimas, moldean los estilos de gobierno.

Es necesario traer a colación dos observaciones que Hiegley y Pakaulsky (2012) citan de Pareto, las cuales son útiles para el propósito de la investigación: la primera, indica que las élites se mueven permanentemente entre propensiones contradictorias y que, entre estas, las más extremas son las actuaciones zorrunas o innovadoras y las leoninas o conservaduristas. La segunda, hace explícito que las propensiones no lógicas no son observables y mucho menos medibles; sin embargo, se considera que las creencias (además de las acciones y las políticas) sí son observables (2012) y, por ello precisamente, se plantea un estudio sobre su mentalidad.

Ahora bien, ante la posible afirmación de que existiese un proyecto de élite estable o inamovible, es preciso hacer dos cosas: La primera, plantear el enunciado de la escuela de los elitistas, en cabeza de Mosca, citado por Blacha: “si las élites funcionan bien, la sociedad es sana” (2005). Dicho de otra manera, si una élite está unida, podrá mantener una estabilidad política a través del tiempo; la segunda, advertir que, al igual que la sociedad, las élites nunca están en perfecto equilibrio y constantemente pueden estar acercándose o alejándose de él; consecuentemente, las élites tendrán épocas de apertura y también de cerrazón y el recorrido de uno de estos dos caminos no es casual, sino que es consecuencia específica de su capacidad

de renovación, la cual necesariamente es gradual, según Mosca y Pareto, a decir de Blacha (2005) y Higley y Pakaulusky (2012).

Mosca, según Blacha (2015), sostiene que la cerrazón de las élites es causada por la distancia entre la clase política y la masa o por el aumento de juicios y decisiones erróneas de las élites producto de la falta de renovación de las mismas, que debería ser hecha con las personas más vigorosas de los grupos diferentes a la clase política tradicional. También habla de la necesidad de renovación de las élites en cualquiera de las siguientes circunstancias: cuando los individuos dominantes no tienen ya los atributos iniciales con que llegaron al poder o, en segundo lugar, cuando mantienen los atributos originales y estos ya no son valorados. Estos planteamientos tienen perfecto eco en la teoría de circulación de las élites formulada por Pareto, tal como es citado por Blacha (2005). Según esta, la historia de las sociedades es un cementerio de élites, fruto de la renovación constante, gradual o súbita, de los diferentes grupos de élite que tuvieron más poder en un momento dado. Pareto advierte que las élites degeneran con rapidez si sucede al menos una de las siguientes tres circunstancias: a). No ser capaces de cooptar a los mejores, a los más aptos de las mayorías; b). No ser capaces de luchar por defender sus posiciones; c). Si no son capaces de mantener el equilibrio entre cambio y conservadurismo.

Por su parte, La *Teoría de Circulación de las Élites* formulada por Pareto, podría resumirse así, según Higley y Kapaulsky (2012):

a. La circulación es rutinaria y los cambios son graduales. Por ello, por ejemplo, lo corriente es que los nuevos miembros de la élite que son cooptados de entre los más vigorosos de la masa sean individuos que finalmente asimilan los valores de la élite predominante (Blacha, 2005). Michaels lo complementa al decir que: no se da una plena sustitución de las élites sino más bien una amalgama de las mismas, entre viejos y nuevos miembros. Michaels,

según García (1997), también afirma que en esta primera característica no existe un solo circuito de circulación, sino varios que se encadenan, pero no son unitarios ni progresivos

- b. Cada ciclo implica un acuerdo común o un Proyecto de Élite
- c. Entre el final y el principio de un nuevo ciclo se dan generalmente grandes y profundas crisis (piénsese en el final del imperio soviético, por ejemplo)
- d. Hay ciclos cortos al interior de ciclos largos de élite; un proyecto de élite puede durar muchas décadas y un ciclo corto de ese proyecto puede estimarse en unos 35 años o más. En el interior de estos últimos se dan renovaciones y debilitamientos de las élites que permiten más o menos estabilidad y efectividad de las mismas
- e. El final de un ciclo largo es consecuencia de la degeneración de las élites, la cual, a su vez, sucede por: cerrazón de las mismas o nepotismo, favoritismo y servilismo, situaciones todas que conducen al deterioro de la capacidad política e incluso intelectual de las élites.

Los autores plantean la crítica a la utilidad de la teoría de la élite, especialmente la de Pareto, según la cual es de difícil aplicación porque es “vaga y elástica” (García, 1997, p. 23). Sin embargo, reconocen que se puede considerar útil por al menos dos razones: demarca límites extremos para analizar las élites y la política; y porque plantea los ciclos y la decadencia de las élites como factores de análisis y referencia.

2.4. Mentalidades

2.4.1. Larga duración: aproximación al origen de la mentalidad

Los aportes que hizo Braudel (1958) al pensarse el presente (y el pasado) con ojos de Larga Duración (Barros, 2000), pueden considerarse como un aporte significativo respecto a la historiografía positiva tradicional enfocada generalmente en la narración de acontecimientos en relación con problemas sociales de difícil comprensión y resolución,

como lo son, por ejemplo, la desigualdad educativa y el escaso progreso científico de Colombia.

La *Longue Durée* cambió la historia evemencial, la de la sumisión a los hechos (Barros, 2000 y 1992), cuya validez estaba dada puramente por la autenticidad del documento fuente o, dicho de manera más puntillosa, la del ejercicio del historiador visto solo como responsable del objetivismo, una especie de notario que idolatra las fuentes (Von Ranke, citado por Barros, 2006). El cambio de esa historia tradicional a lo que en su momento se denominó *Nueva Historia*, se da al reconocer diversidad de tiempos, segmentando el tiempo, como ya lo habían hecho los historiadores económicos, en cortes u oscilaciones más o menos agrupables: diez o menos años, como *corta duración*; dos a cuatro décadas, como *tiempo medio* y; la *larga duración*, todo lo que perdure más de medio siglo, en general, las continuidades que son por lo menos seculares (Barros, 2000).

El uso del tiempo largo modificó el campo histórico, sus métodos y técnicas y enseñó a formular problemas que solo pueden concebirse en la *Longue Durée*, como el Estado como estructura globalizadora (Vovelle, 1985, 1982), y el problema de la creación de conocimiento (sistema científico) y distribución del conocimiento (sistema educativo) en una sociedad latinoamericana. La *Longue Durée* no intenta construir un museo (porque sería una pobre investigación) sino que, por el contrario, nos permite comprender lo que cambia de lo que no e identificar la actitud constante, la resistencia al cambio. Permite, entonces, poner a conversar el pasado con el presente e identificar amplias zonas de la historia, sucesión de estructuras o modelos de comportamiento que más que sucederse se encabalgan y se encajan como tejas de un techo; facilita construir una dialéctica entre el largo y el corto plazo, las resistencias y la dinámica, hasta las mutaciones bruscas (Vovelle, 1985, 1982).

Una característica de la Larga Duración es que no es percibida por quien la habita; por ello, reta al investigador, porque la fortaleza del enfoque se encuentra en su utilidad para abordar problemas que, si bien se manifiestan en unos hechos puntuales en un momento específico, ellos son concebibles y comprensibles en su verdadera dimensión solo cuando ampliamos la mirada y el enfoque en el muy largo plazo y entendemos que hay herencias estables que cohabitan con cambios en el pensamiento, las ideas, los sentimientos y el subconsciente de los seres humanos. Es el caso, por ejemplo, de la Revolución Francesa, cuyos instantes de efervescencia y revuelta han sido comprendidos de una manera más integral por Vovelle, quien estudió lo sucedido desde una perspectiva de análisis que incluyó medio siglo anterior al acontecimiento de 1789, en todos los puntos cardinales de Francia, y encontró relación entre la revolución y los cambios socio-culturales que se venían tejiendo como la descristianización (Vovelle, 1989, 1985; 2000).

La *Longue Durée* es una “estructura globalizadora [una] visión del mundo articulada [o] trama de la vida colectiva, en todos sus niveles” (Vovelle, 1985, 1989, p. 201, 259). Es un ensamblaje real como el tiempo porque junta elementos estables por generaciones, que llenan la historia, la estorban, la limitan, como el clima, los límites productivos, las esencias mentales; es lo abrumador de las regularidades de la civilización económica, la permanencia de los sistemas; es comprender el mundo definiendo una jerarquía de fuerzas o corrientes; investigar recreando una constelación de conjunto, distinguiendo los movimientos largos de las oleadas breves (Barros, 1992, 1995, 2000, 2006; Vovelle, 1981, 1982, 1985, 1989, 1985, 2000).

2.4.2. La historia mixta o global y su decadencia

Entre los aportes de la Nueva Historia, no solo estuvieron sus consideraciones sobre el tiempo que acabamos de presentar, sino también, y de manera enriquecedora, la comprensión de que, para investigar el pasado apropiadamente, sería también útil considerar lo objetivo y lo subjetivo, tanto las condiciones sociales como las mentalidades; significa entonces comprender que la realidad es mixta y que “aún las verdades científicas se fundan en creencias colectivas, en representaciones mentales” (Barros, 2006, p. 12, 16). Los hechos como tal no tienen vida propia, raras veces son completamente autónomos; las mentes de los hombres los encajan o incluso los crean o recrean, tal como fue el caso de la creencia (no fundada en los hechos) en la Victoria de quienes participaron en el levantamiento antiseñorial en Galicia entre 1467 y 1469 o el caso del Camino de Santiago de Compostela que se funda con base en la creencia de la existencia y ubicación precisa de los restos del apóstol, mil años después de su muerte (Barros, 2006).

Esta escuela, también conocida como la de los Anales, propendió por la Historia Total y por ello sugirió investigar las bases económicas, pero también las culturales y psicológicas de los hechos (Barros, 1992). Se considera un aporte apropiado la sugerencia de la incapacidad explicativa y predictiva de una historia fragmentada (que solo indaga lo económico o lo político) que ignora la dimensión subjetiva. Philippe Ariès, por ejemplo, citado por Ramírez (1999) sostiene que para que naciera la economía moderna, antes que el cambio tecnológico (de la revolución industrial) sucediera, primero debieron de cambiar la actitud mental ante la riqueza y el concepto del tiempo en las mentes de los hombres.

En este camino surgieron los trabajos de psicología social como el de Elias (1987), quien identificó, por ejemplo, el papel de la vida cortesana en la construcción social europea;

la propuesta de Duby (a decir de Barros, 1992) en los años 1960s, según la cual, la historia de las mentalidades sea “verdaderamente psicológica” (p. 3); y el ensayo de Legoff en que plantea que las mentalidades se refieren a “la historia de los sistemas culturales, sistemas de creencias, de valores, de equipamiento intelectual de las lentitudes de la historia” (1974, p. 12, 13). El nuevo enfoque, sin embargo, llegó a la decadencia a mediados de los 1980s, cuando en vez de dedicar sus esfuerzos a una mirada balanceada o integral como proponían en un principio, se priorizó la búsqueda de la historia en la antropología social. Se fueron al otro extremo y dejaron a un lado el aporte de la historia económica y política en la investigación (Barros, 1992).

La Nueva Historia, como originalmente se propuso, parte del acertado supuesto de que es igual de científico investigar la economía como la dimensión subjetiva o cultural en la historia. En diferentes latitudes fue acogido el enfoque y por ello tuvo diferentes miradas, según el origen de sus investigadores, tal como relata Barros. Mencionando autores como Burke, Darnton o Ketih, habla de la escuela anglo-estadounidense, más centrada en la historia cultural y en la antropología histórica, que prefirió el interés por el cambio por sobre la estabilidad, el interés por los conflictos y revoluciones. La escuela italiana, por su parte, se centró en la microhistoria, la historia de pequeños hechos, de personajes corrientes, sin poder político (Barros, 1995 y 1992).

La escuela de los historiadores franceses, la de Lefebvre y su trabajo sobre El Gran Pánico, la de Vovelle y sus estudios sobre la Revolución Francesa, entre otros, fue, en última instancia, la locomotora que jalonó y articuló de manera compleja la historia total en un movimiento que alternó síntesis y análisis de lo psicológico y antropológico con lo estructural (Barros, 1995 y 1992). Fueron ellos los que acuñaron el término Historia de las Mentalidades.

2.4.3. Mentalidad: desde el enfoque de la Nueva Historia hasta el de las Neurociencias

La escuela de la Nueva Historia, al proponer Historia de las Mentalidades, entregó un concepto integrado, es decir, que contiene historia y mente. La historia de las mentalidades se refiere a la indagación de la prisión de larga duración contenida en las subjetividades de los grupos humanos, indagación que a su vez es capaz de identificar los entrelazamientos de los diversos tiempos de la historia (Vovelle 1985, 1982) que se hallan en esos grupos humanos.

Los ritmos de la historia dan un tono particular a cada grupo humano. Por lo demás, una cabal comprensión de la historia de las mentalidades colectivas, debe hacerse con base en la historicidad de los sentimientos, los valores, los razonamientos y las sensibilidades, evitando así los anacronismos psicológicos (Ramírez, 1999).

Por otro lado, hay una diferencia sutil entre representaciones y mentalidades. La primera, definida y trabajada por Roger Chartier (1992), expresa más una articulación que agrupa un concepto triple: las prácticas que facilitan reconocer la identidad y estatus de un grupo; la clasificación de múltiples configuraciones intelectuales y contradictorias. Las formas institucionales que marcan la existencia de un grupo. Se espera que quede claro que mentalidad no se refiere al estatus y tampoco trabaja el asunto de las formas institucionales, lo cual no significa que su enfoque no pueda ser útiles en los propósitos de investigar la mentalidad.

Es necesario esclarecer que, cuando se hace referencia a la mentalidad, se remite a un concepto diferente al de ideología. Esta última es, en pocas palabras, la expresión de un “pensamiento claro y consciente”, la suma de “expresiones formalizadas” (Vovelle, 1985, 1982, p. 29, 31). Aunque, al referirse el investigador a Mentalidad, “no puede olvidar” la ideología y los debates políticos y económicos, para que no quede “amputada” (p. 95, 96).

El foco debe estar prioritariamente en las representaciones colectivas, los sistemas de visión del mundo, de lo inconsciente y los divinos detalles que revela, de lo aparentemente insignificante, lo actitudinal profundo, lo comportamental, lo no formulado, las ideas fuerza y los gestos, los modos de pensar, de sentir, de imaginar, lo que está detrás del discurso formal y racionalizado y de los acontecimientos demasiado legibles (Vovelle, 1985, 1982; Ramírez, 1999). Mentalidad se refiere, por su parte, a los modelos mentales que integran y combinan las restricciones personales como son los conocimientos, las normas y los valores, junto con las creencias, visiones del mundo y actitudes compartidas socioculturalmente por miembros de un mismo grupo.

Hasta este momento, con solo los aportes de los historiadores de la cultura o la Nueva Historia, el concepto de mentalidad se puede definir, de manera resumida, como los modelos mentales de los seres humanos que no son otra cosa que simplificaciones que afectan lo que se ve, determinan el modo de interpretar al mundo y el modo de actuar. Las personas se comportan no congruentemente, en función de las teorías que abrazan y que dicen abrazar, sino en congruencia con los modelos mentales que poseen.

Podría decirse que desde la Ciencia Política hay aportes al concepto de mentalidad: los analistas de políticas públicas del Análisis por Referencial llaman a los modelos mentales referenciales, los cuales son “representaciones generales” (Roth, 2008 p. 100) alrededor de las cuales se ordena y jerarquizan las ideas, las creencias y visiones del mundo (Roth, 2008). Sin embargo, los historiadores de la cultura no llegaron a una conclusión como esa si no hubiera sido por la existencia y los desarrollos de la psicología (Ramírez, 1999) a pesar de que ha sido manifiesto el desinterés de los psicólogos por la historia (Barros, 1992). En todo caso, el desuso de mentalidad, en primer lugar, por parte de los mismos psicólogos (Ramírez,

1999), de alguna manera estuvo también ligado a que decayó en psicologismo y en psichistoria.

Se retoma la advertencia de Vovelle de que mentalidad no es “psicoanálisis” (1985, p. 16), sin embargo, hay que reconocer, de la mano de Ramírez, algunos de los aportes de esta área disciplinar que han servido para nutrir el concepto de mentalidad, como: la psicología contribuye con elementos explicativos sobre los deseos, las pasiones y las resoluciones subjetivas de los individuos y los grupos en su actuar, pensar y sentir. Vovelle planteó que el psicoanálisis llena vacíos conceptuales de la historia de las mentalidades tales como el de memoria, inconsciente, consciencia e imaginario y facilita una teoría del funcionamiento y configuración de las colectividades en cuanto a la creación de sus coordenadas mentales, su concepción del universo, sus significantes y su noción del devenir histórico (Ramírez, 1999). Lacan, por ejemplo, según Ramírez (1999), propone que el lenguaje tiene una dimensión exterior (la voz, el símbolo, la escritura, la señal y la onda sonora) y otra interior (significado, idea, pensamiento) que constituye al hombre y la realidad. No hay prueba de la realidad que no sea imaginaria o simbólica y, por lo tanto, sugiere, la realidad es consensual.

Para la psicología social, que busca comprender la relación entre personas, conductas y sociedad, mentalidad también se refiere a *Modelos Mentales*, es decir, representaciones cognitivas construidas a partir de las interpretaciones subjetivas del mundo y de la interacción social, especialmente la que se tiene con miembros del grupo más a fin (Van Dijk, 2011, 2012). A decir de Barros, la psicología cognitiva y la psicología social, cuyos objetivos se relacionan con el estudio de la actividad, el proceso y la estructura mental, es decir, que coinciden ampliamente con los asuntos de la historia de las mentalidades, han permitido: a) La reaparición de la mente humana y sus problemas (percepción, conciencia, memoria),

como tema de investigación; b) La reaparición del sujeto-activo y no simplemente el sujeto-pasivo, testigo de las estructuras y víctima de los acontecimientos; c) La medición de la actividad mental a través de las actitudes (1992). Esto último, ya ha sido superado o, por lo menos, complementado por el avance de las neurociencias en las últimas dos décadas.

Elías (1990) había tratado desde los años de 1930, en un libro conocido varias décadas después, lo mismo que planteó Freud: la actividad psíquica no es enteramente individual, sino que se realiza a nivel colectivo y por ello el sujeto aislado es inconcebible (Ramírez, 1999). Lucien Febvre (estandarte de la Nueva Historia), y Freud, coincidían en una expresión: “no el hombre, jamás el hombre [sino] las sociedades humanas, los grupos organizados” (Ramírez, 1999, p. 346). Lacan, en ese mismo sentido, postuló que cada ser humano estructura su inconsciente “a partir de los significantes que recibe de los otros” (Ramírez, 1999, p. 347). Dicho lo anterior, se puede plantear también que Historia de las Mentalidades, para ser un concepto completo, requiere ser integrado al de *Inconsciente Colectivo* en los términos fijados por Áries, según Vovelle, para quien el Inconsciente Colectivo es el “motor más secreto” de la historia, más que lo socioeconómico, y está “hundido hasta el límite entre lo biológico y lo cultural” (1985, 1982, p. 85, 96).

Esta advertencia del enlace entre lo biológico y lo cultural abre la puerta para abordar el concepto de mentalidad desde el enfoque de las neurociencias. Con este, puede reforzarse lo que se ha presentado desde la Nueva Historia y colegirse que la investigación planteada tiene una orientación que no intenta exclusivamente “ver al interior de las personas”, en particular su mente o los procesos mentales, como si existiese una percepción unilateral por parte de los seres humanos.

Las neurociencias enseñan que ni el cerebro ni la consciencia pueden verse como entes aislados o autárquicos. La nueva ciencia cognitiva deja claro que la idea de indagar

exclusivamente en el interior de la mente puede considerarse más bien estrecha, pues la comprensión del fenómeno no puede darse adecuadamente sin auscultar el contexto y los hechos históricos. Hay que comprender que en la cultura el hombre es influido por el medio y este último a su vez es influido por los seres humanos (Vogeley y Roepstorff, 2009) y que los procesos de transformación cultural y los continuos cambios sociales tienen miles de manifestaciones, pero al final, vistos en perspectiva amplia, pueden presentar unas tendencias claras (Elias, 1987). Las conductas, las decisiones y las acciones de las personas están implicadas e influidas por la cadena de los hechos. La conducta de los seres humanos intermedia entonces en doble vía la mente con el entorno (Díaz, 2008). La teoría de Clark denomina a esto la *Mente Extendida*: los procesos informacionales y computacionales del sujeto están diseminados y se confunden con el entorno. Las mentes no son puras, cognitivamente, sino híbridas: incluyen elementos internos y representaciones apoyadas en la sociedad y la cultura (Clark y Chalmers, 1998).

La complejidad de la *Mente* como fenómeno está dada por múltiples hechos, el primero de los cuales es la actividad consciente: la consciencia comprendida como el fenómeno de percatarse o darse cuenta (Díaz, 2008) o lo que Spinoza (1987) llama *conato*, siempre ocurre en relación con el entorno social, natural y cultural; por ello se dice que una parte sustancial del contorno está indisolublemente unida a la red neuronal (Bartra, 2017). Caicedo, de la mano de Bartra, sugiere que el cerebro es en realidad un conecetoma, que, por estar inmerso en la experiencia, por hacer parte de un sistema más amplio, el natural y el social, participa en la tensión del estímulo al realizar un trabajo integrativo del medio con el sistema nervioso (Caicedo, 2015). Otra manera de comprender la mente es definirla como un sistema biológico (no lógico ni abstracto) basado en la experiencia, la interacción, el afecto y la empatía o representación subjetiva del otro (Amador, 2013). Capra, va más allá y sugiere

que la mente es un proceso que posee todo organismo vivo; según él, toda interacción de un organismo con el entorno es una interacción cognitiva mental (Capra, 2010).

En todo caso, la mente no realiza lo anterior de manera lineal o algorítmica, sino que es parte de un *continuum* sin orden aparente, de una permanente interconexión cerebro–cuerpo–mundo. No se posee, entonces, una mente, más bien la consciencia se mueve en una “una danza inter–cerebral en medio de la historicidad del sujeto” (Caicedo, 2015). En consecuencia, las decisiones son tomadas en el circuito híbrido o punto de encuentro que existe entre el cerebro (en realidad, las pautas sinápticas del sistema nervioso) y el exocerebro (Bartra 2004) o prótesis simbólica, es decir, el lenguaje, el cual aumenta el poder computacional del cerebro mediante los signos, las palabras y las etiquetas. La percepción no puede ser cien por ciento realismo (solo lo que existe fuera de mí), ni por el contrario lo que el cerebro impone (solipsismo, forma radical de subjetivismo según la cual solo existe o solo puede ser conocido el propio yo), es más bien una vinculación natural y espontánea entre el observador y lo observado. La consciencia está a mitad de camino entre el cerebro y su mundo exterior.

En general, la mirada sistémica que aporta el enfoque de las neurociencias al problema de investigación facilita comprenderlo como un asunto más amplio de lo que pudiera colegirse si se mirara solo al asunto de “lo que hay dentro de la mente”. El pensamiento sistémico, el cual es la base explicativa del concepto de mente y consciencia que hemos esbozado, sugiere que las propiedades de un sistema lo son del sistema como tal, es decir, son propiedades que no tienen ninguna de sus partes en particular. Mirado desde el lado contrario, las propiedades individuales de los componentes del sistema solo son comprensibles en contexto (Capra, 2010). En esa medida, el investigador de la mentalidad requiere comprender y reconocer los estados mentales y las acciones de los demás, es decir,

actuar con capacidad de *Cognición Social* (Grande-García, 2009) o psicología intuitiva (Tirapú-Ustároz, J., Pérez-Sayes, G., Erekatxo-Bilbao, M., Pelegrín-Valero, C., 2007). La cognición social permite comprender la percepción social del otro, sus conductas, pensamientos, sentimientos, creencias, actitudes, estereotipos, representaciones, prejuicios, esquemas, intenciones con respecto a un asunto en particular.

Acercarse al sistema de conocimiento colombiano desde el punto de vista de la mentalidad de las élites quizás pueda evidenciar una integralidad del mismo, si se concuerda con Grande-García y su idea de *Coherencia Social*:

Buena parte de nuestras vidas despiertos pasa navegando el mundo social interactuando con las demás personas, nuestros seres queridos, nuestros amigos, conocidos y gente que no conocemos. Coordinamos nuestras actividades con las de los demás, nos retroalimentamos de los otros para entendernos a nosotros mismos, le damos sentido a las otras personas basados en nuestras teorías de la mente [o cognición social] y desarrollamos actitudes personales acerca de los grupos sociales. Asimismo, nos preocupa estar relacionados con nuestros seres queridos y no queremos ser rechazados ni ser maltratados injustamente por los demás. En conjunto, estos procesos contribuyen a tener un medio social coherente en el cual nos ajustamos constantemente para adecuarnos a las normas de la mayoría y en general para adaptarnos al ambiente social (Grande-García, 2009, p. 13, 14).

En resumen, se construye un concepto de mentalidad a partir de los aportes de la nueva historia, la psicología y las neurociencias que integra: las percepciones o los modelos mentales o visiones generales o simplificaciones que afectan la manera de ver el mundo, compartidos socioculturalmente por miembros de un mismo grupo, tales como: las emociones, las creencias, las actitudes inconscientes, los prejuicios, las imágenes, las intenciones, los intereses y también los conocimientos, las normas, los valores y actitudes,

todo lo cual es construido a partir de la experiencia, las interpretaciones subjetivas del mundo y de la interacción social, las cuales están condicionadas por la empatía o representación subjetiva del otro.

Capítulo III

De la investigación a la interpretación: Informe sobre las unidades observadas

*En el puro presente, la única dimensión en la que,
por otra parte, se vive, no existe la historia.
Podría decirse que la sucesión de estos instantes sin historia no crea historia,
sino las correlaciones y los añadidos aportados por la historiografía.*
C. Magris.

3.1. De la teoría al análisis

Después de delimitar un área de estudio, la mentalidad de las élites colombianas, se inicia la lectura y análisis de los documentos fuentes desde cada fenómeno en particular: los debates o intervenciones referidos a educación o ciencia en las unidades de observación seleccionadas. El proceso se describe así:

- a) Lectura de intervenciones. Se leyeron, escucharon y analizaron las intervenciones disponibles en los materiales fuente. Se buscaron referencias a educación, ciencia, innovación, tecnología, universidad(es), SENA, COLCIENCIAS.
- b) Captura y microanálisis de citas. Una vez encontradas las intervenciones pertinentes, en relación con los objetivos de investigación, se extrajeron y convirtieron en citas directas o indirectas. Se utilizó ATLAS.ti como software de análisis de datos y gestión textual. Se capturaron y analizaron un total de 1.328 citas discriminadas así: 237 de los Constituyentes; 252 de las intervenciones de los Senadores que participaron en la Reglamentación Legal del Capítulo Educativo de la Constitución; 352, tanto del debate de reforma constitucional como del debate de reforma legal de las Transferencias; 331 citas, del debate de reforma constitucional y del debate de reforma legal de las Regalías; y, 156 citas de la Junta de Acción General de la ANDI (JDGANDI).

- c) Comparación vertical de datos (de mayor a menor) a través de ATLAS.ti. Esto determinó el número de las citas captadas y delimitó la densidad diferenciada de los códigos.
- d) Codificación abierta. A partir de Redes Semánticas en ATLAS.ti se agruparon los códigos por similitud. Las redes se incluyen en los anexos de cada informe como gráfica que expresa cómo fueron agrupados y relacionados los códigos.
- e) Categorización. A partir de la codificación abierta se crearon los conceptos o categorías que se interrelacionaron entre sí y fueron agrupados en torno al fenómeno respectivo. El número de términos iniciales, para cada fenómeno fue de diez, quince, veinte (en dos oportunidades) y veintiuno, según cada caso. Como la Teoría Fundada propone un método por descubrimiento, todo concepto se consideró provisional, es decir, se le exigió relevancia al concepto. Solo se ganó dicha importancia si el término repetidamente aparecía o si repetidamente estaba ausente (Corbin y Strauss, 1990).
- f) Ajustar la categorización. En el proceso de identificación y extracción de citas, la mayoría fueron rotuladas con múltiples códigos. Después de abordar los conceptos con mayor densidad, el ejercicio se volvió repetitivo y se llegó a la saturación de información. Por eso, una vez analizados y agrupados de nuevo, se ajustó el proceso de categorización, se descartó una parte de los conceptos y se confirmaron los que representaron el debate. El número final de conceptos, en cada caso, fue de seis, ocho (en dos oportunidades), nueve y catorce. Al inicio del reporte de cada unidad se listan los conceptos; el primero en cada uno es la categoría principal.
- g) Codificación axial. Se identificó las relaciones entre las categorías obtenidas en la codificación abierta (San Martín, 2014). En un primer momento, se encontró la densidad o mayor recurrencia de las propiedades. Se caracterizaron los conceptos en la relectura de los datos donde se agruparon según sus propiedades (similitudes y diferencias). Se construyó un

documento en formato word, en el que cada concepto tenía, por lo menos, una página de propiedades. Y estas, a su vez, podrían tener, mínimo dos o tres citas (las propiedades de una sola cita fueron descartadas) y, las de mayor densidad, estuvieron por encima de veinte citas.

h) Identificación de dimensiones. Se estableció la localización de las propiedades en un *continuum*, proceso mediante el cual se seleccionaron como dimensiones las propiedades que más veces se repitieron y con mayor intensidad (según el número de citas) en las diferentes categorías o conceptos.

i) Clasificación de conceptos. Los términos fueron dispuestos entre: 1) *condiciones*, causales o intervinientes; 2), *Acciones/interacciones*, que es lo mismo que las respuestas, espontáneas o estratégicas, de los participantes, según la TF y; 3) *Consecuencias*. Es necesario advertir que el proceso de codificación axial con respecto a la unidad de análisis de la JDGANDI fue diferente, pues se trataba del análisis de un proceso de treinta años y no de debates ubicados en un tiempo corto.

j) Reportes de cada codificación axial. Se realizaron narrativas para categorizar los conceptos. No es una narración de hechos, pues ese no es el objetivo de la TF, sino una presentación agrupada y priorizada de las citas mismas. Se encontrarán citas que incluirán frases textuales de Senadores o miembros de JDGANDI, según sea el caso. Hay citas que se hacen de manera grupal porque existen coincidencias en lo que expresan como mentalidad (aquí se reivindica la mentalidad como fenómeno colectivo).

k) Matriz de relacionamiento de datos. Para esquematizar la comparación entre categorías, propiedades, dimensiones, y tener una visión general de los tres pasos anteriores, y de los hallazgos, se construyó una matriz que permite ver las relaciones entre los datos: en horizontal los conceptos; en vertical las propiedades.

l) Mapa de calor de categorías. La primera versión de la matriz es un mapa de calor. Se presenta, en blanco, los conceptos (categorías) y, debajo de cada una, sus propiedades. El orden descendente de las propiedades se grafica con el paso de colores oscuros a blanco. A más cantidad de citas, más intenso el color.

m) Segunda versión de la matriz. Para determinar las dimensiones de una manera objetiva, en cada fenómeno se identificaron las propiedades similares más repetidas (entre 2 y 7, según el caso). A cada una de ellas se le aplicó una matriz de sumas y multiplicaciones, así: a) Se asignó un puntaje por las veces en que aparecía en las columnas: al número de columnas en que aparecía se le multiplicaba por 30; b) Se sumaron las repeticiones de la propiedad (columna delgada derecha al lado de cada columna de la matriz general de cada fenómeno); c) Se sumó el lugar en que quedó la propiedad en cada columna: por cada columna en que la propiedad quedó en primer lugar, se le asignaron 10; por cada columna en segundo lugar, se le asignaron 8, por cada columna en tercer lugar, se le asignaron 6; por cada columna en cuarto lugar, se le asignaron 4; y, por cada columna en quinto lugar, se le asignaron 2. La(s) matriz(es) se escogen, de la(s) que haya(n) tenido mayor puntaje al sumar a) + b) + c).

n) Tercera versión de la matriz. Se identifican las *Condiciones* (causales o intervinientes), las *Acciones/interacciones* y las *Consecuencias*. En este paso, lo clave fue hacer una lectura de todas las posibles combinaciones entre las columnas de la matriz para darle sentido informativo a los datos.

o) Para graficar el proceso de la JDGANDI no se construyeron matrices como las que se acaban de explicar, sino que se crearon gráficas por cada concepto relevante, de manera que se pudiera evidenciar la presencia del concepto y esquematizar su evolución a lo largo de las tres décadas.

p) El reporte escrito de cada unidad estudiada se realiza al final del análisis hecho según el procedimiento que se acaba de explicar, tal como lo prescribe la TF. Aquí se realiza una presentación de las citas y se teje una “narración” con ellas.

Ahora bien, en cuanto a las élites políticas, se estableció una condición para señalar como cita una intervención de los *Senadores* y de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente: captar solo las intervenciones que NO fueron leídas, es decir, las que se improvisaron o, al menos, con las que no se procuraba seguir un guion literalmente preparado y preestablecido. Esta decisión se tomó bajo el enfoque de las mentalidades: se quería averiguar desde las *actitudes no conscientes* y no desde las intervenciones emanadas de documentos formales, que tienen una preparación y se presentan en un formato jurídico o político-administrativo, como pueden ser las ponencias, los borradores de leyes, las constancias escritas (salvo casos muy excepcionales) y los documentos que las sustentan. Por lo tanto, el tamaño de las intervenciones varía. Algunas fueron largos discursos de propuestas, defensa o ataque a las iniciativas o a las intervenciones de los demás, otras fueron textos breves. La siguiente condición es que tuviesen que ver con el debate de fondo y no con el debate procedimental.

Por otro lado, y solo con respecto a los Senadores, para convertir una intervención en cita, se estableció otra condición: el material fuente fue, únicamente, las transcripciones de los debates que tuvieron lugar en plenarias del Senado de la República. Priorizar las plenarias tuvo una razón práctica y otra teórico-metodológica. La primera, es que se tenía que acotar la cantidad de material a estudiar, que fuera un número manejable. La segunda razón, es la misma que se adujo en el párrafo anterior con respecto a la intención de investigar las mentalidades.

En las comisiones, si bien existen también intervenciones espontáneas e improvisadas, aquellas son primordialmente, un lugar de debate técnico, donde intervienen con argumentación formal y preparada. En las plenarias, si bien también existen intervenciones formales (principalmente de los Senadores ponentes que vienen de las comisiones), hay espacio para quienes no conocen el tema de fondo, para quienes no tienen tanta preparación en el asunto específico y, por tanto, hay más espacio para la improvisación. Además, en las plenarias hablan y son escuchados ciertos Senadores líderes, reputados, que con mayor probabilidad tienen más jerarquía de élite, que no tienen porqué haber estudiado en detalle los asuntos, lo que hace más pertinentes sus intervenciones a propósito de una investigación sobre las mentalidades.

Con respecto a las élites empresariales, de la ANDI se capturaron como cita todas aquellas frases o párrafos que aparecía en las actas disponibles y que hiciera mención a educación, ciencia, innovación, Colciencias, SENA y otras.

En consecuencia, a continuación, se presenta la interpretación y justificación de los hallazgos de la investigación para cada una de las unidades de observación según el análisis a las fuentes. En este punto se busca dar respuesta no solo a los objetivos planteados, sino también, a la pregunta que Strauss y Corbin plantean como el objetivo de la TF, es decir, ¿Cuáles son las principales ideas analíticas que presenta el estudio? En consecuencia, la interpretación se presenta dividida en tres o cuatro ideas para cada unidad y algunas gráficas que lo sintetizan.

Se encontrarán intertítulos que nos lleven a reconocer los análisis de los debates de la Asamblea Nacional Constituyente; los desarrollos legislativos de la nueva Constitución en relación directa con la educación y la ciencia, como lo son la Ley 30 de 1992, la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994; el debate de la ley de transferencias que modifica los artículos

360 y 361 de la Constitución política, a través de la cual se gestiona la transferencias de recursos de la Nación a los departamentos; los debates del Sistema general de Regalías de 2012 y el análisis a las actas de la Junta de dirección general de la ANDI entre 1980 y 2013.

En cada uno de estos apartados se hace referencia, en su orden, a un contexto específico que delimita el marco de acción del análisis, es decir, da referencias de cuál o cuáles debates se abordan y en qué momento histórico se llevaron a cabo; una codificación abierta, codificación axial y codificación causal que permiten identificar las citas captadas y su relación con el objeto de investigación, unos mapas de calor y unos cuadros con las dimensiones del debate, así como las condiciones, las acciones/interacciones y las consecuencias. Posteriormente, se realiza un ejercicio de análisis e interpretación sobre las unidades observadas en relación con los debates estudiados y, para finalizar, una muestra de cómo los debates de cada una de las leyes objeto de estudio se reflejan en la configuración, escritura o modificación de la Constitución política si hay lugar.

3.2. Asamblea Nacional Constituyente de 1991

3.2.1. Contexto específico

La Asamblea Nacional Constituyente (en adelante ANAC) fue convocada por el Presidente César Gaviria Trujillo soportado en una coalición pluripartidista, a partir del movimiento ciudadano *Séptima Papeleta*, nacido del estupor nacional por la guerra contra la sociedad que llevaron a cabo las mafias del narcotráfico y otras “fuerzas oscuras” (según fueron llamadas), que, en menos de un año, asesinaron a tres candidatos presidenciales: Luis Carlos Galán Sarmiento (reemplazado por César Gaviria como candidato del partido liberal) figura que representaba un inocultable renovación de las élites desde adentro, Bernardo

Jaramillo Ossa y Carlos Pizarro León-Gómez, quienes, desde la izquierda, representaban también un aire de renovación social y de las élites. Además de ser una reacción coyuntural, la ANAC fue una búsqueda que pretendía rescatar la legitimidad y eficacia de las instituciones del estado de derecho, en una época de agotamiento de “formas viejas del poder clientelista de los partidos” (Análisis Político, 1990), al igual que del bipartidismo y centralismo que predominaban desde hacía más de 150 años (Browitt, 2001).

La ANAC se hace realidad con dos tipos de aperturas: la apertura de América Latina al multiculturalismo, que en Colombia se expresó en organizaciones indígenas que se acercaron a movimientos no-indígenas para promover una apertura democrática y la renovación de la sociedad (Laurent, 2016) y, la apertura económica colombiana, expresión del “Consenso de Washington”, enfoque económico-político neoliberal que propendía por el desmantelamiento del estado de bienestar, la competencia comercial abierta a nivel internacional y la implantación de la lógica del mercado en las decisiones macro de la sociedad y micro, a nivel de los individuos.

El legado de la ANAC fue una renovada estructura del Estado que enterró las normas de paridad del Frente Nacional de repartición paritaria del poder político. Esto se hizo evidente en la configuración misma de la Asamblea con dos hechos particulares: primero, que en la presidencia tripartita participó la izquierda, con Antonio Navarro Wolf; segundo, solo una vez, de 82 votaciones, hubo una alianza liberal-conservador (Cepeda, 1993); desmontó la preeminencia constitucional de la iglesia católica y abrió la política a una atomización de los partidos políticos. Para los ciudadanos, la nueva Carta constitucional representó el establecimiento de derechos fundamentales que traía consigo la autonomía individual, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros, constituyéndose así en una verdadera ruptura progresista con la Constitución conservadora que regía desde el siglo XIX.

En la administración pública representó la descentralización administrativa, lo que incluyó el servicio educativo, el cual ya había comenzado a descentralizarse con leyes y decretos expedidos entre 1986 y 1989, aunque de manera más bien limitada (Jolly, 2009).

3.2.2. Codificación abierta

El número total de citas captadas de los registros de la ANAC para el microanálisis fue de 237. De aquí surgió una categorización de 14 conceptos inicialmente que fueron agrupados alrededor del fenómeno “Educación y ciencia en la Asamblea Nacional constituyente”, de los cuales, a su vez, surgieron las principales categorías de análisis. En su orden: (1) Papel del Estado en la Educación; (2) Educación como Derecho-Servicio Público Esencial, Investigación científica: ¿Qué universidades la pueden hacer?; (3) Educación étnica diferenciada; (4) Responsabilidad fiscal; (5) Religión y evangelización; (6) Integración social e igualdad Educativa; (7) Cultura o conciencia histórica; (8) Descentralizar vs centralizar. El ejercicio de esta codificación se puede ver en el **Anexo 4** (Red semántica educación y ciencia en la ANAC).

3.2.3. Codificación axial

3.2.3.1. Condición causal

Como es propio de una Asamblea que estaba en plena capacidad jurídica de reconfigurar completamente el Estado colombiano y los derechos y deberes de los ciudadanos, la *Condición causal* del debate fue el *Papel del Estado en la educación*. Surgen citas relacionadas con esta categoría; de allí emergen directa o indirectamente, los demás conceptos que se establecen y estudian. El número de citas que contiene la *Condición causal*, según se agrupan por propiedades, es superior a las citas de la categoría subsiguiente, es

decir, *Educación como derecho servicio público esencial* (Ver **anexo 5**: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre educación y ciencia en la ANAC).

En la *Condición causal* el punto más importante en ese debate (primera propiedad en cuanto a cantidad de citas) fue *Contra la dirección estatal: libertad de enseñanza*, que, alternativamente, podría también llamarse *No intervención estatal en la educación*. Esto da paso para presentar la *Dimensión* del debate, es decir, el *continuum* de las propiedades en las categorías del mismo.

El estudio explicita que, de todas las propiedades mediante las cuales el debate se presentó, las más prominentes fueron las relacionadas con la *Libertad*: la libertad individual, la libertad de pensamiento o de cátedra; la libertad de las etnias; la libertad de ofrecer educación privada; el derecho a la educación entendido con más libertad; el respeto a la libertad y, la visión liberal de la cultura. Todas ellas, expresiones sólidas del espíritu de libertad que gobernaba las decisiones sobre educación y ciencia en la Asamblea de 1991.

En contraste, la segunda propiedad que más se repitió fue *Igualdad*. Sin embargo, estuvo muy por debajo, desde cualquier criterio de referencia que se observe: en cuanto a categorías (tres contra seis); en número de repeticiones al interior de cada propiedad (cuarenta y dos contra trece); y en el nivel de prioridad de la presentación de la propiedad (entre más alto en cada columna, más relevante la propiedad); mientras *Libertad* estuvo de primero o segundo (e incluso como primero y segundo) en seis categorías, *Igualdad* solo estuvo de primero o segundo en una categoría y en las otras dos en que se presentó estuvo de tercera o cuarta (Ver **Tablas 5 y 6**).

Tabla 5: Mapa de calor de las propiedades en el debate sobre educación y ciencia en la ANAC

FENÓMENO: Educación y Ciencia en Asamblea Constituyente																			
CONCEPTOS	Papel del Estado en la Educación	25	Educación como Derecho – Servicio Público Esencial	18	Investigación científica: ¿Qué universidades la pueden hacer?	8	Educación étnica - diferenciada	16	Responsabilidad fiscal	12	Religión y evangelización	8	Integración social e igualdad Educativa	8	cultura o conciencia histórica	Descentralizar vs centralizar	5		
Propiedades: características de cada categoría	Contra la dirección estatal: libertad de enseñanza	15	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	6	Importancia y necesidades de la UN	4	Respeto a una cultura diferente	8	Depende de la capacidad económica del Estado	5	Respeto a la libertad	5	Desigualdad social e inequidad educativa	6	Visión liberal de la cultura	3	Recursos para que los Municipios administren la educación	5	
	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	4	El sujeto de la enseñanza	4	Las privadas y otras públicas también pueden investigar	2	Respeto a la libertad	4	Se demora, se cancela la aspiración (más compromiso del Estado) o se cobra, por incapacidad	5	Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas	3	El Estado tiene responsabilidad debido a desigualdad social	2	Enseñar historia para fortalecer la cultura	2			
	Obligación del Estado en ofrecer educación... mientras haya dinero	4	Igualdad educativa	3	Privatización de la educación	2	Para conservar el legado precolombino e identidad	2	Ortodoxia normativa	2					Cultura en los Planes de Desarrollo	2			
	Garantizar el derecho a quienes más requieren apoyo	2	Derecho a la educación entendido con más libertad	3			Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas	2											
			Educación gratuita progresiva	2															

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial.

Tabla 6: Dimensión del debate sobre educación y ciencia en la ANAC

FENÓMENO: Educación y Ciencia en Asamblea Constituyente																		
CONCEPTOS	Papel del Estado en la Educación	No	Educación como Derecho – Servicio Público Esencial	Investigación científica: ¿Qué universidades la	Educación étnica - diferenciada	Responsabilidad fiscal	Religión y evangelización	Integración social e igualdad Educativa	cultura o conciencia histórica	Descentralizar vs centralizar								
Propiedades : características de cada categoría	Contra la dirección estatal: libertad de enseñanza	15	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	6	Importancia y necesidades de la UN	4	Respeto a una cultura diferente	8	Depende de la capacidad económica del Estado	5	Respeto a la libertad	5	Desigualdad social e inequidad educativa	6	Visión liberal de la cultura	3	Recursos para que los Municipios administren la educación	5
	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	4	El sujeto de la enseñanza	4	Las privadas y otras públicas también pueden investigar	2	Respeto a la libertad	4	Se demora, se cancela la aspiración (más compromiso del Estado) o se cobra, por incapacidad económica estatal	5	Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas	3	El Estado tiene responsabilidad debido a desigualdad social	2	Enseñar historia para fortalecer la cultura	2		
	Obligación del Estado de ofrecer educación... mientras haya dinero	4	Igualdad educativa	3	Privatización de la educación	2	Para conservar el legado precolombino e identidad	2	Ortodoxia normativa	2					Cultura en los Planes de Desarrollo	2		
	Garantizar el derecho a quienes más requieren apoyo	2	Derecho a la educación entendido con más libertad	3			Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas	2										
			Educación gratuita progresiva	2														

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

A continuación se relacionan las citas articuladas a la codificación axial en el marco de la ANAC. Se reitera que no es un ejercicio narrativo sino expositivo y descriptivo de la selección y toma de citas:

Si bien se identifican dos tendencias, unos a favor de una mayor intervención del Estado y otros con la opinión contraria, en realidad, el peso, el volumen, el tono, las advertencias y la extensión de las intervenciones de quienes se cuidaban de limitar el papel del Estado y en favor de la libertad educativa, es contundente.

El 10 de mayo de 1991, María Mercedes Carranza, sostenía que “La educación se ha convertido en Colombia en un negocio aberrante”, por ello Horacio Serpa Uribe proponía que:

Por tratarse de un servicio público tan básico, tan esencial, sí debe estar bajo la dirección del Estado, bajo su supervisión, yo no sé si bajo la dirección suprema no creo que deba ser estatizado el servicio, creo que los particulares cumplen, repito, una buena función y ayudan al Estado a atender esta labor tan básica, pero la prestación de este servicio en forma desordenada, cada quien enseñando según sus propios criterios pues contribuye a fomentar más este caos. Yo si pienso que el Estado debe tener la dirección, la orientación, no con el criterio de enseñar siempre lo que proponga el Estado, pero sí de tener en sus manos las riendas de la prestación del servicio educativo en Colombia y considero que el Estado debe preocuparse por lograr que sea una de sus funciones principales el atender lo que tiene que ver con el ramo educativo, no es bueno, me parece a mí, no es bueno para Colombia que prevalezca el criterio de la educación privada y menos en un país en el que prevalece la discriminación económica y social (Serpa, ANAC, 1991).

En ese sentido, Augusto Ramírez Ocampo planteaba que “La encíclica con razón habla en contra del capitalismo salvaje”.

Ante estas intervenciones a favor del fortalecimiento de la posición del Estado en la educación, aparecieron intervenciones más contundentes, como:

“Este artículo mayoritario de la subcomisión tiene una presentación estatista agresiva, parece un ejército estatal en contra de la libertad de enseñanza. Y en realidad en el fondo tratan de estatizar la enseñanza” (ANAC, 1991), o “El artículo no me gusta, no me gusta porque se repite la expresión dirección estatal de la educación y yo debo decir, con toda franqueza, que me opongo rotundamente a la dirección estatal de la educación, me parece peligrosísimo que la educación sea dirigida por el Estado. Mi posición es absolutamente rotunda e irreconciliable, no puedo conceder que la educación sea dirigida por el Estado” de Juan Carlos Esguerra, o la de Raimundo Emiliani Román, quien asevera que “educación confesional, fanática, unilateral del Estado no es una verdadera educación”, que se articula con el decir de Álvaro Leyva cuando declara “Soy absolutamente enemigo de la palabra dirigir, no me gusta, por principio la rechazó, sobre todo cuando se trata de una dirección que se le deja al Gobierno, ni siquiera al Estado. Esto significa que cada Ministro dirige la educación como se le viene en gana”.

La segunda y tercera propiedad de la categoría *Papel del Estado en la educación*, complementan el sentido de la dimensión encontrada. Por esto, la propiedad *Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública* se manifestó de manera clara en voces como las de Juan Carlos Esguerra quien decía que “Debe haber educación pública y de haber educación privada” (Esguerra, 1991), mientras que otros enunciaban cosas como “Que sea una función del Estado ofrecerle Educación a todo el pueblo de Colombia, no quiero decir que vayamos a acabar con la educación privada” (ANAC, 1991), o algunos llamados al ejercicio que los convocaba “Este debate no es para irse lanza en ristre en defensa de la educación pública, ni para salir lanza en ristre en defensa de la educación privada, aquí

necesitamos es salir todos con este coraje, con esta elocuencia, con este valor a defender la educación en Colombia” (ANAC, 1991).

En igual sentido, la propiedad *Obligación del Estado de ofrecer educación mientras haya dinero*, surgió con igual claridad con Diego Uribe y su intervención de “Yo no creo que haya nadie, un solo colombiano que no esté de acuerdo a establecer la obligación de la educación, mientras los recursos del Estado lo permitan, es más una meta o una aspiración, que una obligación de inmediato cumplimiento”.

No obstante hubo llamados a la reflexión en tanto cumplimiento: “*Es un engaño*, estamos aprobando una serie de derechos sin las garantías económicas necesarias” (ANAC, 1991) o, en palabras de Esguerra

Esperamos que cada día sean mayores, vaya determinando cómo *aumentar gradualmente la cobertura de la educación gratuita* por parte del Estado, pero de un solo plumazo, sostener que a partir de mañana 5 de julio que la educación es gratuita en todas las instituciones del Estado a todos los niveles, se preguntó la subcomisión ¿cuánto cuesta esto? ¿El Estado está en condiciones de asumir semejante gasto y semejante inversión? Y como si lo anterior no fuera suficiente se agrega [...] que los escolares que carezcan de medios económicos recibirán un complemento nutricional y los útiles y los textos escolares de parte del Estado, me parece el más lindo propósito, ¿Puede el Estado asumir semejante compromiso indiscriminadamente, a partir del cinco de julio? Me encantaría, pero creo que estamos lejísimos de que esto pueda ser realidad (ANAC, 1991).

3.2.3.2. Condición interviniente

En concordancia con la propiedad presentada, se puede observar que la *Condición interviniente* del debate es la *Responsabilidad fiscal*, cualificada por dos propiedades principales: a) *Depende de la capacidad económica del Estado* y, b) *Se demora o se cancela*

la aspiración (más compromiso del Estado con la educación) o se cobra, por incapacidad económica estatal. De lo primero, decían:

La ley debe determinar que grados de enseñanza serán gratuitos porque este principio no solo puede ser un enunciado constitucional sino debe aplicarse y para esto debe tenerse en cuenta la capacidad económica del Estado. La educación es obligatoria para todas las personas en los diez primeros grados. Hay gente que dice que ocho, otros que doce. Es un criterio bastante subjetivo y sobre todo financiero (ANAC, 1991).

En términos de Diego Uribe, “creo que la obligación de enseñar y enseñar gratuitamente es una obligación del Estado, pero somos conscientes de que como el Estado no tiene recursos para prestarla, hay que permitir la enseñanza y los establecimientos privados de educación en todos los niveles” (ANAC, 1991).

De la segunda propiedad se destacan intervenciones de tipo

Sobre este particular de la integración social un destacado grupo de constituyentes había propuesto a la comisión, la creación de una escuela única integrada para los primeros siete años de vida escolar nosotros no descartamos ni rechazamos la idea que puede ser un gran vehículo para la integración social del país, lo que pasa es que vemos como una meta mucho más retrasada debido a los costos (ANAC, 1991)

La de Carlos Lleras de la Fuente del 5 de junio de 1991

Quince años es una cantidad perfectamente inmanejable. Estoy pidiendo que se recorte la obligación del Estado de suministrar útiles de estudio y suplementos alimenticios, etcétera, a todos los niveles de la educación, porque creo que el Estado no está en capacidad de hacerlo. No es que sea enemigo de la educación, es que soy enemigo de crear una serie de expectativas que el Estado no puede satisfacer (ANAC, 1991).

Y la de Augusto Ramírez Ocampo

A mí me produce un cierto malestar cuando se habla de que el Estado tiene que pagar todas las cosas como si el Estado recibiera la plata como mandada del cielo. La plata del Estado la pagamos todos. Al pagarlo todos, la plata debe estar bien gastada y no es para que se dilapide, por lo tanto hay que establecerles responsabilidad, lo sustituiría por un crédito educativo para todos los estudiantes de secundaria y universidad (ANAC, 1991).

Lo anterior como consecuencia a intervenciones que afirmaban, ante las posibilidades del Estado que

Esperamos cada día sean mayores, vaya determinando cómo puede ir *aumentando gradualmente* a mayores niveles de cobertura de la educación gratuita ¿Alimentar a los estudiantes dotarlos de todos los útiles? Estamos lejísimos de que esto sea pueda convertir en una realidad. Me preocupa profundamente, siendo amigo, obvio, de la enseñanza y de la obligatoriedad de la enseñanza que establezcamos en la Constitución, la enseñanza obligatoria por quince años. No hemos sido capaces de cumplir con lo que hay en la actual (ANAC, 1991).

3.2.3.3. Acciones/interacciones

Ante este debate, el *Papel del Estado en la educación*, ya limitado por la *Responsabilidad fiscal*, hay cuatro tipos de respuestas o *Acciones/interacciones*, de los constituyentes intervinientes: La primera, es la de considerar la *Educación como Derecho–Servicio Público Esencial*. En este sentido, surgieron cinco propiedades. La más importante es la que se denomina *Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública*.

Lo que les preocupaba al respecto era, según Augusto Ramírez Ocampo, que:

Tenemos que buscar que se garantice la educación en Colombia y en esa dirección yo soy amigo de la universidad pública y soy amigo de la universidad privada, yo soy amigo de la

educación pública y soy amigo de la educación privada y veo la educación privada como subsidiaria de esa responsabilidad de la Nación (ANAC, 1991).

Y, para justificar *el derecho*, los constituyentes hacían evidente la existencia de *El sujeto de la enseñanza* (segunda propiedad)

Este es el tema fundamental de Colombia, no hay países subdesarrollados sino hombres subdesarrollados. En la medida que seamos capaces de desarrollar al hombre seremos capaces de librarnos de la cadena de pobreza y de la ignorancia y de la violación de los derechos. Ese derecho de todos los colombianos a educarse no puede tener otra limitación que la capacidad personal, la ambición personal y el interés personal, hay por lo tanto necesidad de garantizarle al hombre colombiano, al niño colombiano la posibilidad de que se eduque (Augusto Ramírez Ocampo, 1991).

La tercera propiedad en este concepto es la *Igualdad educativa*, de la cual se hallaron tres citas (intervenciones) que se sintetizan así:

Para mí el origen de la desigualdad; lo verdaderamente injusto en este país, y lo que hace imposible enmendar la situación de injusticia y desigualdad estriba en que no se les garantiza a todos los colombianos el derecho a ser educados y por lo tanto si no removemos ese obstáculo fundamental de nuestros hábitos y nuestros presupuestos no vamos a lograr cambiar el país (Augusto Ramírez Ocampo, 1991).

Para Jaime Arias Ramírez

el verdadero problema de la educación de los niños y de los adultos, niños de extracción humilde, de las gentes que no tienen posibilidades económicas de acceso a la educación de tipo privado, cuando hablo del problema de la educación de los niños hablo de la calidad y de la eficiencia en todo el proceso educativo, uno sabe de dónde viene un bachiller, sabe si viene de un colegio o de una escuela pública, sabe si esa escuela pública es

de ciudad capital o de un municipio, sabe si es de sector rural o urbano, y sabe también el sector social del cual proviene el muchacho (ANAC, 1991).

Mientras que Diego Uribe plantea que “Sobre el derecho a la educación, este fue objeto de una larga e importante discusión, partimos de la base de que es un derecho fundamental, que es un derecho que es la garantía para la creación de una sociedad igualitaria” (ANAC, 5 de junio, 1991).

La otra propiedad, con igual preponderancia en esta categoría, fue *Derecho a la educación entendido con más libertad*, a lo que Augusto Ramírez afirma que “tenemos que establecer la libertad de enseñanza, eso sí que es necesario, porque la educación es un servicio público esencial.” (ANAC, 1991).

La segunda respuesta estuvo relacionada con *Investigación científica: ¿Qué universidades la pueden hacer?* La propiedad que en esta *Acción/interacción* tomó más fuerza fue la de *Importancia y necesidades de la Universidad Nacional –UN-* (y de las demás universidades públicas, aunque con menos relevancia), pues, tal como quedó registrado, al seno de la Asamblea asistieron profesores y estudiantes de dicha institución, y fueron escuchados por los constituyentes. Los intervinientes (tanto miembros como no miembros de la Asamblea), coincidían en que

El papel de la Universidad Nacional, como directora de la Educación Superior en Colombia, sobre todo en investigación, es algo que debe consagrarse en la Constitución: Hemos visto un deterioro de la Universidad Nacional en sus recursos y a veces en la propia confianza de los poderes públicos; yo creo que realmente el epicentro de la actividad educativa democrática, de integración social, está en la Universidad Nacional, que no la podemos dismantelar, eso no quiere decir que no haya libertad de enseñanza y de investigación en los

centros privados sino que el Estado debe ponerle todo su entusiasmo, todos sus recursos y todo su apoyo a la Universidad Nacional (Diego Uribe Vargas, 10 de mayo, 1991).

O como lo diría Aída Abella,

Creemos que lo valioso de la universidad pública, es que no ha abandonado a pesar de todo, a pesar de las limitaciones, el gran sentido de la investigación, y lo siguen haciendo. A nuestro favor tenemos que los, tal vez, mejores científicos, empezando por el doctor Elkin Patarroyo, ha salido de las filas de la universidad pública, especialmente de la Universidad Nacional (ANAC, 1991).

En esta plenaria también habían docentes representantes del Consejo Superior de la UNAL, quienes aseguraban que

La gran diferencia y la gran distancia entre la universidad costosa, que es la privada, y la universidad económica, que es la pública, se hace dramática en los posgrados, y pues posgrados sin investigación no existen; entonces por eso es el reclamo y con un sentido igualitario, ayudarle a la Nacional, a que pueda con los cursos de investigación, y ofrecerles a las gentes sin recursos; esa es la causa y no otra (ANAC, 10 de mayo, 1991).

La otra cara de la moneda de esta respuesta fue, por así decirlo, obvia, en relación con el sentido que había tomado el debate desde el comienzo. Por un lado, algunos se aseguraron de plantear que las universidades privadas y otras públicas también pueden investigar y, en menor grado, surgió el debate de la Privatización de la educación. De lo primero, se dijo

Pero por qué la circunscriben a las entidades públicas ¿no puede el Estado fomentar la investigación científica como lo ha venido haciendo a través de entidades privadas? ¿No han dado muestra las universidades privadas de ser capaces de adelantar investigaciones absolutamente maravillosas? (Juan Carlos Esguerra, Mayo 10, 1991).

A lo que Jaime Arias Ramírez agrega

Entiendo muy bien las peticiones de los profesores de la UN, pero ellos no son los únicos, se han creado unas discriminaciones odiosas porque la UN tiene su propia Ley, su propia reglamentación; para mí universidades tan respetables como la de Antioquia, como la de Valle, la de Santander, muchas que les podría traer aquí pueden perfectamente liderar los procesos de investigación en el país. Universidades tan respetables, de tanta tradición como la Javeriana, el Externado, los Andes, la de Medellín, la Simón Bolívar, de manera que establecer unos regímenes especiales, solamente para unos, me parece discriminatorio y odioso (ANAC, 1991).

Del otro lado se sentaban algunas aseveraciones de manera minoritaria, a saber Permítanme sentar una protesta inmensamente grande (sic) más grande que la del doctor Esguerra, por el proceso de privatización que se lleva a cabo en la educación colombiana. Desde hace algunos años quienes trabajamos en el sector educativo, en el sector oficial, hemos visto como declina en últimas la educación a cargo del Estado en favor de la empresa privada. Lo que han hecho en los últimos años en la educación primaria y secundaria horroriza a cualquier país democrático del mundo con los procesos de desconcentración y descentralización (Aída Abella, 1991).

La tercera respuesta de los constituyentes estuvo relacionada con un elemento nuevo, según los debates políticos en Colombia en aquella época: la *Educación étnica – diferenciada*, en el cual, más que un debate, hubo una especie de consenso con respecto a la importancia y necesidad de *Respeto a una cultura diferente* (primera propiedad), lo cual exigía que “La educación de los grupos étnicos debe realizarse en su medio y como segunda, el respeto a sus costumbres, el respeto a sus tradiciones” (Jaime Arias Ramírez, mayo 10, 1991).

Se criticaba, también, que “Hay expresiones elitizadas de la cultura, debiendo procurarse su democratización y la no discriminación hacia ciertas culturas”(Aida Abella,

1991). En términos de María Mercedes Carranza, “Se pretende destacar que *todas las culturas tienen el mismo valor* ante el Estado independientemente del contenido de cada una”.

Aunque ningún interviniente pretendió desconocer la nueva situación de diferenciar la educación para las etnias prehispánicas, no sobraron algunos comentarios socarrones de tipo: “como decía alguien ayer les estamos dando mucho más de lo que nos dio Bochica” (Augusto Ramírez Ocampo, mayo 9, 1991).

La segunda propiedad en este concepto es la misma dimensión general del debate: *Respeto a la libertad*. En su defensa y para ser coherente con el espíritu con la nueva Carta, se invocaba: “ya consagramos además la libertad de conciencia, ya hemos hecho toda una literatura sobre el respeto de la educación religiosa, libertad de creencias y libertad de conciencia y *por lo tanto yo creo, la libertad de etnias*” (ANAC, 1091), a lo que Augusto Ramírez Ocampo anota, el 9 de mayo que

Establecíamos precisamente el respeto a la cultura de los grupos étnicos, lingüistas y religiosos y proponíamos en el tema de la educación y de la libertad de educación, precisamente que esas manifestaciones pudieran darse a nivel educativo para efecto de complementar la tarea de la libertad de la educación (ANAC, 1091).

En esa medida, los representantes indígenas reforzaban la idea de: “nosotros siempre hemos dicho que tenemos una ciencia, la sabiduría es de reconocer ese punto de la libertad de expresión, de pensamiento”. A lo que surgen dos propiedades menos densas. La primera, *Para conservar el legado precolombino, e identidad*, y en esa medida:

“Es necesario volver por los fueros de la cultura antes de que se acabe el legado precolombino y fomentarlo ante la creciente pérdida de la identidad, que conduce al desconocimiento de las tradiciones colombianas” (Juan Carlos Esguerra), a lo que agregarían que se hace

referencia a “Una civilización indígena que ha existido en este continente más de treinta mil años” (ANAC, 1991).

La segunda, y en perspectiva de recuperar la identidad precolombina mediante la aplicación del principio de libertad, surge la propiedad *Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas*, en la cual se protestaba a manera de: “La educación indígena es entregada a misioneros para adoctrinar, para lo que llaman amansar. Nosotros no queremos seguir siendo tratados bajo el patronato en la tenencia de la tierra y en la política y en la educación” , “No estamos de acuerdo, primero, con que utilicen recursos del Estado como pretexto de que prestan servicios a los pueblos y no los presten. Dos, con que la educación que allí se está impartiendo no es la que queremos. Ahí si la educación contratada nos ha llevado a que nosotros nos convirtamos en más curas que los propios curas” (Lorenzo Muelas, mayo 19, 1991).

La última respuesta, la *Integración social e igualdad Educativa*, contó con apenas ocho citas. Sus dos propiedades se deben leer de manera integrada: *Desigualdad social e inequidad educativa*; y *El Estado tiene responsabilidad debido a desigualdad social*.

Se rescata lo de la primera,

A mí me sorprendieron terriblemente las cifras que dio esta mañana Germán Toro, sobre el acceso a la educación primaria en Colombia, es escandaloso, es decir, prueba hasta qué punto es injusto este país. Es sumamente injusto, no hay derecho a que esto se produzca, esas condiciones de desigualdad. Realmente si algo importante tenemos que sacar de esta constituyente es remediar esta tremenda desigualdad (María Mercedes Carranza, 1991).

La voz de Diego Uribe Vargas, del 5 de junio, quien apelaba a que “El derecho fundamental a la educación es la garantía para la creación de una sociedad igualitaria” y la de Álvaro Leyva quien piensa que “Este no puede ser un país dividido en compartimientos-estancos,

socialistas unas veces, capitalistas en otras, de economía mixta en otras; lo que es eso es un país pobre, con necesidades, y necesidades para atender”, donde finalmente resaltan afirmaciones como “No van a la escuela porque no tienen cómo ir, porque no tienen comida” (ANAC, mayo, 1991).

3.2.3.4. Consecuencias

Las consecuencias de las *Acciones/interacciones* son tres: *Religión y evangelización*, *Cultura o conciencia histórica* y *Descentralizar vs centralizar*. Bajo la primera, siempre en clave de *Respeto a la libertad* se manifestaban cosas como

“Uno no puede proteger el derecho a la conciencia y a la libre determinación y no dar la opción para el ejercicio en un campo tan importante como la religión” (Álvaro Leyva, mayo 10, 1991).

FECODE, por su parte, hablaba de la libertad religiosa, pues ha sostenido siempre que la enseñanza de la religión no debe ser obligatoria ni estar en los programas en los establecimientos educativos, según lo planteaban sus representantes y voceros ante la ANAC.

Con respecto a *Cultura o conciencia histórica*, la propiedad *Visión liberal de la cultura* se expresa nítidamente, así:

Los grupos étnicos, lingüísticos y religiosos recibirán formación acorde con características culturales: yo creo que es una fórmula sobre el Derecho a la Educación y el deber del Estado mucho más sencilla, mucho más efectiva, mucho más realista, mucho más amplia, mucho más cultural que esta otra regimentada del servicio público, a través de promociones fanáticas, unilaterales (Raimundo Emiliani Román).

En términos de Augusto Ramírez Ocampo, sería algo como: “Nuestro querido y distinguido delegatario que ahora se viene lanza en ristre contra todo lo que no sea la

regimentación absoluta por parte del Estado, porque esa si es la manera de acabar con todas las particularidades”.

Las propiedades subsiguientes, *Enseñar historia para fortalecer la cultura y Cultura en los Planes de Desarrollo*, son coherentes con el concepto. Según Misael Pastrana Borrero “El hombre que no tiene memoria no sabe nada, comienza siempre a tener que aprender algo nuevo y entonces implica un retroceso cultural”, “Los Planes de desarrollo deben contemplar políticas encaminadas al desarrollo cultural y científico”.

La consecuencia, *Descentralizar vs centralizar*, surge de manera más bien débil, con apenas una propiedad, *Recursos para que los Municipios administren la educación*. Mientras unos insistían en esta idea en términos de: “¿Qué hacemos con los municipios pobres que no tienen ni siquiera plata para pagarles a los empleados municipales?” (ANAC, mayo 10, 1991), o como decía, Augusto Ramírez Ocampo:

No se puede entregar a los municipios la responsabilidad de la educación sin darle los medios para llevarla a cabo. Por eso en nuestro proyecto cuando nosotros le entregamos la responsabilidad de la educación pública se la entregamos sobre la base de que a los municipios colombianos los vamos a fortalecer para que puedan cumplir con esa tarea, trasladándole recursos que la Nación en estos momentos dedica a la educación primaria (ANAC, 1991).

Otros, si bien acogían la idea, se preocupaban por la capacidad y realidad fiscal para hacerlo, así: “Me preocupa sobremanera el no poder por lo menos tener una idea de lo que vale desde el punto de vista de la capacidad de gestión fiscal, sin embargo, si pienso que el municipio necesariamente tiene que ser el ente territorial educador por excelencia” (Álvaro Leyva).

Finalmente, también intervino aquel que de plano negaba la descentralización, un connotado representante de las élites sociales y políticas bogotanas: “estoy pidiendo que se suprima la administración de los servicios educativos por los municipios porque creo que el Estado no está en capacidad de hacerlo” (Carlos Lleras de la Fuente).

3.2.4. ¡Liberté! ¿Égalité?: Libertad sin Estado, sin proyecto moderno ni de conocimiento para el desarrollo

Fueron dos las ideas principales que presidieron la mirada a la educación y a la ciencia en la particular Asamblea Constituyente: la menor intervención estatal posible y la libertad como valor fundamental. LA ANAC se adjetiva como particular porque fue un escenario al cual asistieron, en condición de minoría, los Barones Electorales que han sido mayoría en cada uno de los periodos legislativos de ahí hasta lo que va del siglo XXI y, que durante los años 1970 y 1980 ya se habían consolidado como grupo social predominante en el legislativo.

Es importante anotar que las anteriores ideas, poca intervención estatal y la libertad como valor fundamental, fueron parte de las prioridades generales de toda la Asamblea, del preámbulo y del capítulo de Derechos, pero también, hay que ver ambos rasgos como los primeros de una serie de debates sobre el mismo tema.

3.2.4.1. Cuatro razones (y un refuerzo) para una educación sin intervención estatal

El espíritu de los constituyentes con respecto a las reglas básicas del Estado en cuanto a difusión, creación y uso del conocimiento, es decir, la educación y la ciencia al finalizar el siglo XX en Colombia, fue un espíritu principalmente libertario, ambas cosas, lo más posiblemente, liberadas de la intervención del Estado. Cualquiera otra consideración, incluida, por ejemplo, la necesidad de igualdad en cuanto a acceso a educación de calidad

para todos los ciudadanos, o la necesidad de un papel proactivo del Estado para fortalecer la ciencia y orientar para que el desarrollo económico fuese con base en la investigación científica o el desarrollo tecnológico, quedaron supeditados a la libertad individual como principio de acción de la sociedad y un límite supremo del Estado.

No podrían considerarse, entonces, la educación, como un propósito social y menos de la sociedad, pues esta afirmación, desde el análisis realizado, se mantiene sólida a pesar de que la Asamblea aprobó varios artículos sobre el derecho a la educación (44, 45, 52, 64, 67), sobre la responsabilidad del Estado en la educación (67, 70, 79) y relativos a la responsabilidad del Estado en la promoción de la ciencia (70, 71). Ese es precisamente el hallazgo: la norma dice una cosa, pero el querer en el fondo no es igual a lo formalizado en lo estipulado jurídicamente. Esa es la causa de una especie del oximorón educativo de la Constitución de 1991: se determina como “obligatoria” la educación (Art. 67) pero no hay ningún instrumento jurídico que permita hacer realidad dicha disposición, el Estado, en este caso, es una formalidad (García, 2017) sin capacidad real de cambiar los más mínimos hechos sociales.

Para justificar el primer argumento, el liberalismo, Raimundo Emiliani Román, aducía, por ejemplo,

Quiero leer una propuesta más abierta, verdaderamente liberal y cultural que esta opresión fanática del Estado en contra de los jóvenes para desviarlos en su comprensión general, abierta de lo que es la cultura y de lo que son los valores del espíritu (ANAC, 1991).

Mientras tanto y más allá del liberalismo filosófico, justificaban su posición de mantener distante al Estado, ubicados en la doctrina económica neoliberal plena y presionaban por un papel protagónico del mercado, por encima del Estado:

Con la libertad, es donde surge el derecho a la enseñanza; ese derecho lo que tiene que hacer el Estado es garantizarlo dentro de unas reglas del mercado. Nosotros no podemos definir las funciones del Estado en cada tema; este es un país capitalista, quiérase o no, y hay unas reglas de mercado y hay quien puede comprar un servicio público y hay quien no puede comprar el servicio público, el servicio público de transporte masivo se paga necesariamente, hay buseta de primera, segunda o tercera (ANAC, 1991).

A la idea de la libertad de pensamiento de los primeros, le añadían que un Estado fuerte en la educación iría en contra de los derechos de las minorías. Algunos mezclaban libertad y derechos de las minorías con descentralización, según deja ver el siguiente aparte:

¿En qué para el respeto que hay que rendir a esas culturas [las etnias]? ¿En qué para la defensa de las creencias íntimas de cada quién? No; aquí tenemos que establecer la libertad de enseñanza porque la educación es un servicio público esencial. Sobre la necesidad de que el Estado regimentara todo aquello de la educación, eso es contra lo que estamos luchando en este esfuerzo por la descentralización y de la protección de las diferentes etnias, es para evitar justamente que el Estado tenga el poder sobrenatural de imponerle a las comunidades un modelo específico de Educación. Me parece absurdo que para garantizar ese derecho se diga que es el Estado el que tiene que hacer. Yo lo que digo es que el Estado no debe hacerlo, es que no puede hacerlo, es que contraría lo más esencial que es la conciencia de la gente (ANAC, 1991).

En todo caso, las transcripciones dejan ver, por parte de quienes defendieron la posición mayoritaria (en términos de intervenciones, no de votos), una aparente confusión entre libertad de cátedra y de conciencia, con la intención de obtener un *Estado ausente* o, en el mejor de los casos, limitado en su papel de orientar políticas, propósitos e idearios educativos.

Visto de otra manera, quizás cabe la pregunta de si realmente *confundieron* o, expresa y conscientemente, sabían que querían completa libertad de cátedra y por lo tanto libertad de pensamiento, además de ausencia del Estado. Otros aspectos del debate quizás ayuden a responder adecuadamente a esto último. Por ejemplo, al debatir sobre la *Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública* manifestaron que:

Debe haber educación pública y educación privada. Estaríamos acabando con una de las vertientes de la civilización occidental, que ha sido precisamente la educación privada. Que sea una función del Estado ofrecerle Educación a todo el pueblo de Colombia, no quiero decir que vayamos a acabar con la educación privada. Sí soy amigo de la educación privada naturalmente, como veo que la educación pública es absolutamente indispensable y veo que en muchos años debe ser gratuita y que el Estado está en la obligación de proveer textos, útiles (ANAC, 1991).

En resumen, una lectura del concepto de *Papel del Estado en la Educación*, cualificado por las propiedades presentadas, dejan ver una intención sólida de limitar el papel del Estado en la educación colombiana. Los argumentos y justificaciones al respecto fueron variopintos y eventualmente lograron sentido: el principio de libertad de pensamiento y de cátedra; el deseo de tener un Estado central poco intrusivo y más bien que delegara sus funciones a las regiones mediante la descentralización; el deseo de preservar la identidad de las minorías étnicas; la convicción de que la educación privada juega un papel clave en el sistema educativo y político y, finalmente, la incapacidad fiscal para proponer ambiciosas metas educativas para el país.

En efecto, la centralidad de la poca intervención del Estado en la educación, fue reforzada por la condición interviniente del debate: declaración expresa de Responsabilidad Fiscal de aceptar la gradualidad en el incremento de la cobertura, la demora en el cumplimiento de los derechos educativos, o, incluso, el aceptar que es mejor que la gente

pague por la educación, porque, por ahora, el Estado no puede y quién sabe cuánto se demorará en ser capaz.

Se puede decir, en términos de hallazgos de la investigación en este apartado que, en esta oportunidad, el Estado, en educación, ya no aparece como subsidiario del sistema educativo privado, como sí lo había sido por lo menos hasta 1.962 (Benoit, 1971; Helg, 1987). Al final del siglo XX se quería que lo privado fuese complemento de lo público y el papel del Estado más activo pero que no dirigiera la educación.

3.2.4.2. La libertad como dimensión y por encima de la igualdad

Los Constituyentes, al expresar un interés prioritario por disminuir el papel del Estado en educación, mientras perpetuaban la diferencia educativa, la condición de la Nación de ser construida con base en la desigualdad que reproduce el *Apartheid* educativo, pues para finales del siglo XXI ya había ciudadanos con superlativas ventajas y diferencias educativas, construidas en colegios privados (con un capital cultural acumulado durante generaciones), superior al sector que, por el mismo tiempo, solo pudo asistir a colegios públicos de menor calidad (cuyos antepasados próximos no lograron completar grados básicos de educación formal).

Lo anterior no solo es significativo, sino que reafirma el desdén por la desigualdad social. En el debate hay notorio énfasis de algunos constituyentes por hablar de “discriminación” de las universidades públicas con respecto a las privadas (cuando se debatía sobre qué universidades podían hacer ciencia), pero, a su vez, no encontraron la necesidad de hablar de la discriminación o de la exclusión social que reproduce un sistema educativo dividido. Es como si la desigualdad educativa se hubiera naturalizado entre los intervinientes.

3.2.4.3. *Cuatro respuestas consecuentes y la falta de ambición*

Las respuestas del grupo de constituyentes expresaron la necesidad de que el Estado interviniera, por ser “responsable” de la desigualdad, sin embargo, es un llamado tan débil, que se halla con igual intensidad (en número de citas en las propiedades) que la defensa de la educación privada como complemento de la pública. En igual sentido, la defensa de la educación étnica diferenciada, con sus propiedades, se presentó con dos veces más intensidad que los llamados hechos en favor de la integración social y educativa.

Cuando llegó el momento de hablar sobre el desarrollo científico de la sociedad, en realidad, la discusión no versó sobre ello, sino sobre cuáles universidades podrían o no hacer ciencia; ahí el debate fue, de manera pragmática, darle o no más preponderancia a la investigación en la Universidad Nacional. Nadie, por ejemplo, puso sobre la mesa el asunto de una institución nacional que, de alguna manera, liderara la *Science Policy*, en el sentido que presenta Nupia (2013) o de un sistema nacional de Ciencia y Tecnología.

En consecuencia, fue una constituyente de espaldas al conocimiento como factor clave de la sociedad. Incluso, si se aceptara que uno de los constituyentes afirmó estar “avergonzado” por la incapacidad de investigación en Colombia, se aceptaría también, una queja única, aislada, que no generó ninguna reacción, ni debate, ni complemento. Como si fuera natural para Colombia ser así en ciencia: incapaz e insignificante en términos comparativos a nivel mundial (la **Figura 1** sintetiza este y el anterior punto).

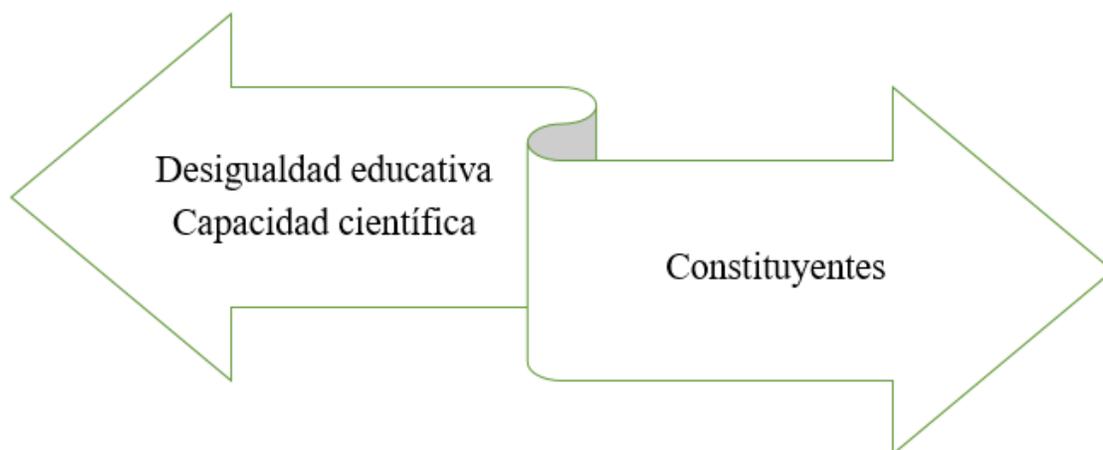


Figura 1: Desigualdad educativa y política científica desdeñadas en la ANAC

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

3.2.4.4. Consecuencias

Las consecuencias del debate fueron lógicas en relación con las discusiones: no surgió ningún conflicto entre descentralizar o centralizar la educación porque: a) en el artículo primero de lo que iba a ser la nueva constitución, como “principio fundamental” de la organización estatal, se había establecido la descentralización y autonomía de sus entidades territoriales y; b) porque los constituyentes deseaban que el Estado nacional, en lo posible, ni dirigiera ni interviniera en la educación (Ver **Anexo 6:** Interés por la relación entre educación y cultura en la ANAC).

Por otro lado, a pesar de que en algunas intervenciones los indígenas se quejaban de cómo la iglesia católica había dirigido su educación (un programa de evangelización en la práctica), tampoco fue un conflicto la intervención de la iglesia católica en la educación que por cuatro siglos jugó un papel preponderante, pues ahora todas las religiones eran igualmente libres ante la ley (Art. 19). En este punto, la iglesia católica, propietaria de

colegios privados a través de sus comunidades, y aliada del Estado en colegios parcialmente oficiales (en unos, por ejemplo, la comunidad religiosa era dueña del local, pagaba y seleccionaba al rector que dirigía el colegio, mientras el gobierno pagaba los maestros), quedaba, como las demás organizaciones no estatales, cobijada bajo el manto de la libertad para prestar el servicio de educación.

3.2.5. Reflejo del espíritu constituyente en la Constitución Política

Una sociedad que enfrentaba un profundo cambio social y político buscó, en su nueva Constitución Política, garantizar el derecho de “la persona” (Art. 67) a acceder a la educación elevándolo al nivel de “derecho fundamental de los niños” (Art. 44), designándola como un “servicio público” (Art. 64, 67), ambas cosas en consonancia con el sentido de los debates de la constituyente.

La redacción constitucional definitiva dejó al Estado el papel de “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad” (Art. 67). La expresión última, “velar por su calidad”, es uno de los sentidos más importantes del debate. Sin embargo, es muy probable que, según se presentó, darle al Estado la capacidad de ejercer “suprema inspección y vigilancia”, no haya dejado contento a una buena parte de los asambleístas porque para muchos era de fundamental importancia, por encima de fortalecer al Estado en el ámbito educativo, que a los particulares se les garantizara el derecho a “fundar establecimientos educativos” (Art. 68). Pero también existía, además del propósito de garantizar la no intervención religiosa en la educación pública (Art. 68 “En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación

religiosa”) en reflejo de un genuino espíritu libertario, un probable miedo a la intervención ideológica del Estado en la educación.

Por ello, y por la misma falta de un interés real y prioritario, se limitaron las ambiciones de constitucionalizar la intervención estatal con el propósito de “ejercer un papel de redistribución” social, de generar equidad educativa, tal como lo recomienda la UNESCO (1996).

Los constituyentes percibieron el asunto educativo apenas como un derecho individual y muy poco lo pensaron como oportunidad para actuar como crisol de integración social según plantea UNESCO (1996), esto con base en la baja intensidad del debate reflejada, a su vez, en el silencio de las normas constitucionales al respecto, lo que generaría criterios culturales mínimamente compartidos.

En esa medida, brillaron por su ausencia artículos de la Constitución que pudiesen haber propuesto criterios que fuesen mucho más allá de contemplar la educación entre las “necesidades insatisfechas” como una herramienta apenas de mero “bienestar general” (Art. 366).

Finalmente, la educación se vio como oportunidad para el “acceso al conocimiento [y] a la ciencia” (Art. 67). Cuando se decidió a cerca de esta última, se logró saldar el conflicto que apareció en los debates de la Asamblea entre universidades públicas y privadas y se permitió hacer ciencia en ambas: “El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas” (Art. 69). Así, los constituyentes acordaron ofrecer “condiciones especiales” para el desarrollo de la ciencia (Art. 69), asignarle al Estado la

función de “promover la investigación [y] la ciencia” (Art. 70) y que el “fomento a la ciencia” estuviera en los planes de desarrollo (Art. 71).

3.3. Desarrollo del capítulo educativo de la nueva constitución: Ley 30 de 1992, Ley 60 de 1993 y Ley 115 de 1994

3.3.1. Contexto específico

Entre 1992 y 1994 fue un momento de ebullición normativa y de afán por desarrollar la Constitución, en especial los artículos relativos a los derechos individuales.

Las reformas involucraron múltiples actores (maestros, investigadores, sindicatos, expertos de ministerios, etc.) y no se pueden atribuir totalmente a las élites, ni tampoco considerarse como frutos de un proceso racional. Según Margarita López, citada por Jolly (2009), el nuevo marco constitucional exigía hacer realidad la descentralización administrativa de la educación básica, la entrega reglamentada de recursos a las Entidades Territoriales, darle una coherencia al sistema de educación preescolar, básica y media y actualizar las normas para educación superior, regida por unas normas que impedían el incremento de la capacidad científica y de la cobertura de las universidades (Perilla, 2011).

Las reformas a la educación básica y media (Ley 60 y Ley 115), en últimas, “territorializaron” la acción pública educativa y otorgaron una, largamente esperada, autonomía escolar (Jolly, 2009). Sin embargo, al finalizar la década de los 1990 seguían presentándose “bajos niveles de cobertura, eficiencia y calidad, así como vaguedad en las competencias y obligaciones en términos administrativos y financieros” (Ramírez y Téllez, 2006). La Educación Superior, por su parte, después de la expedición de la Ley 30, obtuvo unos crecimientos en cobertura significativos, aunque con fuerte concentración en las cuatro grandes capitales del país (Perilla, 2011).

3.3.2. Codificación abierta

El número total de citas captadas de los registros de la nueva constitución política de 1991 para el microanálisis fue de 252. De aquí surgió una categorización de 21 conceptos inicialmente que fueron agrupados alrededor del fenómeno “Reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991”, de los cuales, a su vez, surgieron las 14 principales categorías de análisis. En su orden: (1) Descentralizar vs centralizar; (2) Análisis de Fondo a la política educativa; (3) Educación étnica–diferenciada; (4) Asuntos docentes; (5) Política Pública Participativa; (6) Gobierno y democracia universitaria y del sistema universitario; (7) Calidad de la educación; (8) Vínculo Universidad y Desarrollo; (9) *Financiación universidades y acceso a la Educación Superior*; (10) Responsabilidad fiscal; (11) Educación: cultura o conciencia histórica; (12) Estamentarismo; (13) Conflicto político – sindical; (14) Oximorón (Ver **Anexo 7**: Red semántica educación y ciencia en el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991).

3.3.3. Codificación axial

3.3.3.1. Condición causal

La *condición causal* que surge del análisis integrado a las reformas, es el *Análisis de fondo a la política educativa*, con 39 citas, lo cual tiene sentido porque los debates se llevaron a cabo para desarrollar el capítulo educativo de una Constitución Política nueva, elaborada en un momento y unas condiciones completamente diferentes a las de la Carta que regía el país desde 1886 (Ver **tabla 7**).

Los legisladores del periodo 1992 a 1994 tenían en sus manos una responsabilidad. La principal propiedad de esta condición es su preocupación por la *Calidad de la educación* (Ver **Tabla 8**). Por ello, intervenían de manera genérica con expresiones como “el proyecto

hace muy poco en favor de la calidad de la educación”, lo que pasaba por la preocupación por exigir “cierta calidad” de los docentes para las comunidades indígenas. De manera un poco más sofisticada, como a manera de reflexionar sobre la relación entre calidad educativa y el desarrollo de una sociedad, se hacían referencias a los sistemas educativos de otros países y a historiadores de otras latitudes. Luis Guillermo Giraldo Hurtado decía, por ejemplo:

Carlile escribió *Los Héroes*. La conclusión que él sacaba era que el progreso de los pueblos dependía de la *calidad de sus dirigentes*. Por excelente materia prima que hubiera en la masa, si no había quien la moldeara, si no había quien la dirigiera, entonces esos pueblos no iban a llegar a ninguna parte. En el caso de la educación nos tenemos que *fijar en la calidad de la educación*.

Tabla 7: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre educación en el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991

FENOMENO: Reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991																															
CONCEPTOS	Descentralizar vs centralizar	Análisis de fondo a la política educativa	Educación étnica - diferenciada	Asuntos docentes	Política Pública Participativa	Gobierno y democracia universitaria y del sistema u.	Calidad de la educación	Vinculo Universidad y Desarrollo	Financiación universidades y acceso a E. S.	Responsabilidad fiscal	Educación: cultura o conciencia histórica	Estamentarismo	Conflicto político - sindical	Oximorón																	
Propiedades: características de cada categoría	Defensa de los recursos de ET y de Descentralización	17	Calidad de la educación	9	Menos requisitos de los maestros indígenas	15	Requisitos y concurso para ser nombrado maestro	7	Cualquiera pueda opinar en el debate de esta reforma	11	Calidades del estudiante en el Cesu	12	Bajo gasto en educación	4	Vincular universidad y sociedad en órganos dirección universitaria	6	Garantizar presupuesto Universidades Públicas	5	Sospecha por exceso de gastos, o imposible fiscal	5	Relación de la ciencia con la educación	4	Espacios y acuerdos con estamentos	4	Miedo a Fecode	4	Camaleonismo	6			
	Competencia y requisitos para nombramiento y traslado de maestros	14	La educación para el pensamiento científico	5	Falta concertación con los indígenas	4	Los maestros y su nombramiento por parte de Alcaldes	4	Que la ley en discusión no limite la participación ciudadana	4	Representación del sector productivo en el Cesu	10	No hay calidad en educación superior	4	Servicio social	3	Equidad regional	3	¿Quién pone el dinero?	3	Relación entre educación, sociedad y cultura	4	Criticas al estamentarismo	3	Legitimidad y poder de Fecode	4					
	Conflicto político sindical	5	Educación y cultura	4			Normas de docentes universitarias	3			Autonomía y no uniformidad de las universidades	4	Docentes y directivos responsables de la calidad de la educación	4			Acceso de la gente sin discriminación por razón económica	3	Hoy no se puede, mañana si	2											
	Dificultades de concertación con comunidades étnicas difusas	2	Eficiencia del gasto público en detrimento de calidad	4			Requisitos de estudios del docente y relación con la calidad	2			Participación de universidades públicas y privadas en el Cesu	4	Calidad como tema prioritario	3			Temor a gratuidad en universidades privadas vía tutela	2													
	Nación sigue siendo responsable	2	Democracia en gestión de instituciones educativas	3			Régimen disciplinario docente	2			Funciones y funcionalidad del Cesu	3	Proyecto de eficiencia sobre calidad	2																	
			Diferencia entre objetivos del ciclo básico primario y secundario	3							Democracia en el Cesu	2	Sistemas de aseguramiento de la calidad	2																	
			Más educativo que jurídico el asunto	3									Conflicto político sindical	2																	
			Educación para el Emprendimiento	2																											
			Educación para el desarrollo económico	2																											
			No separar entre grupos poblacionales	2																											
		Temas curriculares	2																												

Condición causal, en naranja; intervinientes, en verde; Acciones/interacciones, en morado; Consecuencias, en azul claro.

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

Tabla 8: Mapa de calor de las propiedades del debate sobre educación y ciencia en el desarrollo del capítulo educativo de la Constitución de 1991

FENOMENO: Reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991																														
CONCEPTOS	Descentralizar vs centralizar	Análisis de Fondo a una política	Educación étnica - diferenciada	Asuntos docentes	Política Pública Participativa	Gobierno y democracia universitaria y del sistema u.	Calidad de la educación	Vínculo Universidad y Desarrollo	Financiación universidades y acceso a E. S.	Responsabilidad fiscal	Educación: cultura o conciencia histórica	Estamentarismo	Conflicto político - sindical	Oximorón																
Propiedades: características de cada categoría	Defensa de los recursos de ET y de Descentralización	17	Calidad de la educación	9	Menos requisitos de los maestros indígenas	15	Requisitos y concurso para ser nombrado maestro	7	Cualquiera pueda opinar en el debate de esta reforma	11	Calidades del estudiante en el Cesu	12	Bajo gasto en educación	4	Vincular universidad y sociedad en órganos dirección universitaria	6	Garantizar presupuesto Universidades Públicas	5	Sospecha por exceso de gastos, o imposible, desde el punto de vista fiscal	5	Relación de la ciencia con la educación	4	Espacios y acuerdos con estamentos	4	Miedo a Fecode	4	Camaleonismo	6		
	Competencia y requisitos para nombramiento y traslado de maestros	14	La educación para el pensamiento científico	5	Falta concertación con los indígenas	4	Los maestros y su nombramiento por parte de Alcaldes	4	Que la ley en discusión no limite la participación ciudadana	4	Representación del sector productivo en el Cesu	10	No hay calidad en educación superior	4	Servicio social	3	Equidad regional	3	¿Quién pone el dinero?	3	Relación entre educación, sociedad y cultura	4	Críticas al estamentarismo	3	Legitimidad y poder de Fecode	4				
	Conflicto político sindical	5	Educación y cultura	4			Normas de docentes universitarias	3			Autonomía y no uniformidad de las universidades	4	Docentes y directivos responsables de la calidad de la	4			Acceso de la gente sin discriminación por razón económica	3	Hoy no se puede, mañana sí	2										
	Dificultades de concertación con comunidades étnicas difusas	2	Eficiencia del gasto público en detrimento de calidad	4			Requisitos de estudios del docente y relación con la calidad	2			Participación de universidades públicas y privadas en el Cesu	4	Calidad como tema prioritario	3			Temor a gratuidad en universidades privadas vía tutela	2												
	Nación sigue siendo responsable	2	Democracia en gestión de instituciones educativas	3			Régimen disciplinario docente	2			Funciones y funcionalidad del Cesu	3	Proyecto de eficiencia sobre calidad	2																
			Diferencia entre objetivos del ciclo básico primario y secundario	3							Democracia en el Cesu	2	Sistemas de aseguramiento de la calidad	2																
			Más educativo que jurídico el asunto	3									Conflicto político sindical	2																
			Educación para el Emprendimiento	2																										
			Educación para el desarrollo económico	2																										
			No separar entre grupos poblacionales	2																										
		Temas curriculares	2																											

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

En un segundo nivel de discusión en esta condición, con mitad de las citas que la propiedad anterior, se encuentran *Educación para el pensamiento científico* y *Educación y cultura*, muy atadas a la discusión de Educación Superior. Los congresistas hacían llamados superiores. Ricarte Losada aseguraba que:

Las instituciones de educación superior estarán vinculadas a todos los adelantos de la investigación científica y permeables a todas las manifestaciones del pensamiento científico. Este país necesita ante todo *cambiar la estructura mental de sus gentes* para emprender las grandes transformaciones materiales. La educación superior debe suscitar un *espíritu crítico*.

Mientras Luis Guillermo Giraldo Hurtado, planteaba que “La institución universitaria refleja el mundo de la ciencia”. También, enfatizaba en que el foco de política *Eficiencia del gasto público va en detrimento de la calidad* y, por ello lo criticaban, incluso bajo una perspectiva histórica:

Aquí en Bogotá lo conocen mejor, cuando trataron de establecer la racionalización en la educación básica, unos colegios que habían mantenido excelentes calidades, el Nicolás Esguerra, el Santalibrada, que habían educado a personajes que jugaron un papel importantísimo en la vida cultural, política, religiosa, económica del país, cuando les aplicaron el término racionalizar que es a lo que se dirige este proyecto, desafortunadamente acabaron con la calidad. El proyecto va en esa misma dirección de América Latina: la masificación sobre la base de desmejorar la calidad. se sacrifica la calidad en aras de la cantidad. Cuando analizamos la calidad de la educación que se da en Colombia uno advierte como no hay tal eficiencia en la inversión. La gran duda que me surge de este proyecto es que va encaminado en la misma orientación, en el mismo sentido en que hemos dirigido la educación en Colombia: masificarla en desmedro de la calidad (Giraldo Hurtado).

Se encontraron, también, algunas intervenciones de tipo “El proyecto no tiene los verdaderos términos de ciencia tecnológica”; “Nos venimos quejando de una pérdida de

valores de cultura, de la violencia y la corrupción y sin duda todo ello tiene que ver con el sistema educativo” o “ El proyecto parece identificar qué cultura y educación no son procesos iguales. “No tiene los verdaderos términos de cultura” donde los legisladores se referían sin duda a términos de calidad educativa en sus diferentes manifestaciones.

Entre otras propiedades del análisis que hacían, pero con bastante menor intensidad, estaban, por ejemplo, las relacionadas con la *Democracia en la gestión de instituciones educativas*, donde Jorge Valencia Jaramillo afirmaba que “la comunidad educativa va a participar en la dirección de los establecimientos educativos” o Giraldo Hurtado apelaba a que en “No en todos los campos opera la democracia” .

3.3.3.2. Dimensiones y las condiciones intervinientes

Las dos *Dimensiones* que marcaron los debates de estos tres años de análisis de fondo a la política educativa fueron los *Asuntos docentes y sindicales* y los *Recursos económicos para educación*. La primera, sin embargo, superó a la segunda y, por ello, es posible ver aquí una participación de todos los subgrupos de las élites políticas. En consecuencia, surgen con claridad otros dos conceptos que se convirtieron en las Condiciones intervinientes: *Descentralizar vs centralizar* y, *Asuntos docentes*. La primera, es una condición con mucha intensidad en términos relativos, pues el número de citas supera por un poco más del doble a cualquiera otra categoría, salvo a la *Condición causal*, con la cual está en igual nivel. No por casualidad, la participación de los distintos grupos políticos y sociales representados en el Senado fue notoriamente amplia (Ver **Anexo 8**. Dimensiones el debate sobre educación y ciencia en la reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991).

La propiedad con más citas en los 36 meses de debate es: *Defensa de los recursos de las Entidades Territoriales y de la Descentralización*. Bajo esta, los congresistas graduaban

de “gran defensor de los municipios” a Víctor Renán Barco. Hablaban de “su dedicación para fortalecer la autonomía municipal” (Fernando Londoño Capurro), de “ayudarle a los municipios a resolver problemas básicos en materia social, de educación, de salud y, vivienda” (Aníbal Palacio Tamayo), de no “dejarle la carga a los municipios”, de que era “peligroso eso de echar reverso en materia de descentralización” (Germán Hernández Aguilera); que se habían “logrado unos beneficios enormemente positivos para los municipios y los departamentos con el texto acordado” y de que, entre otras, debían “evitar el sesgo centralista que impediría que los estudiantes y las universidades de provincia tuvieran un trato igual” a los de las principales capitales del país (Darío Londoño).

Sin embargo, dos veteranos gamonales políticos alcanzaron a opinar en sentido contrario, consideraban un error la autonomía que se daba a municipios y departamentos con el proyecto y preferían no profundizar en la descentralización: “Me parece una equivocación mayúscula la municipalización de la educación. Yo voté el proyecto de la nacionalización porque lo consideraba bendito, permitía que las administraciones seccionales tuvieran otros oficios primordiales” (Roberto Gerlein) y “No soy partidario de la municipalización en los términos del proyecto, si a mí me preguntaran si quiero municipalizar La Dorada, contesto no” (Víctor Renán Barco).

La siguiente propiedad, la que trata el tema de la *Competencia y requisitos para nombramiento y traslado de maestros*, refleja una preocupación detallada y general por determinar quién puede y quien no puede (municipios o Nación) nombrar maestros y ascenderlos, entre otras. La norma dislumbraba ciertas claridades en el sentido de que “los alcaldes tienen facultades para nombrar, trasladar y remover a los maestros” (Dilia Estrada de Gómez).

“Esa función queda reducida después de aprobada esta ley solamente a las capitales de departamentos y a los municipios que tienen más de más de 100mil habitantes”, según Germán Hernández Aguilera. Pero muchos de los intervinientes defendían mantener las competencias locales para todo tipo de municipios, con argumentos como:

“Aquí les colocan unas condiciones a los municipios que difícilmente los va a llenar un municipio, ni la capital de la república. Sistemas de planeación, de información y de pedagogía, que demuestren eficiencia y eficacia”; “En los municipios en donde el Alcalde ha recibido la educación no se le pueden quitar los maestros sin su consentimiento, sin su visto bueno” (Germán Hernández Aguilera); “Los alcaldes sí pueden nombrar. Para evitar ese calvario que tenían que venir a las secretarías de educación o al ministerio”; o como diría Edgar Papamija Diago “Me preocupa, honorables Representantes, que a partir de este proyecto de ley, le quitemos funciones que le había otorgado la ley a los municipios”.

Una minoría abogaba por un enfoque contrario de tipo: “a los alcaldes hay que meterlos en cintura y ponerles una serie de requisitos para el manejo de la educación, para los nombramientos” (Germán Hernández Aguilera).

A partir de este punto, del concepto de *Descentralizar-Centralizar* emergen otras tres propiedades de menor intensidad. Primero, el *Conflicto Político Sindical*, donde hay dos tipos claros de intervenciones: por un lado, las que denuncian que el proyecto de Ley:

Tiene su origen en FECODE. Este proyecto es sindicalista, debería ser repartido, señores miembros de la Mesa Directiva, a la Comisión de Asuntos Laborales: es un proyecto que ustedes que lo han visto, encontrarán un articulado dedicado en un 60% al magisterio oficial. Es el mayor triunfo político, en los últimos años, de la Federación Colombiana de Educadores (Jaime Arias Ramírez).

O como diría Felix Samuel Ortegón Amaya al estar de acuerdo con Arias: “Yo estoy de acuerdo con el doctor Arias en muchos de sus planteamientos: este es un proyecto de Ley sindicalista. El maestro con estos sueldos miserables tiene que ponerse a vender chance; otros tienen que vender lotería”.

Y, por el otro, están las intervenciones de aquellos que se refieren al sindicato de maestros (FECODE), como un actor poderoso que les genera una especie de temor: “A esta hora no podemos hacer nada porque ese es el acuerdo salvo que desbaratemos el acuerdo, porque entonces sale FECODE a otro paro. Lo quiero decir públicamente sin miedo a FECODE ni a nadie”, “Yo no estoy ni siquiera en contra de FECODE” (Germán Hernández Aguilera).

Finalmente, bajo el concepto *Descentralizar-Centralizar* surgieron dos propiedades menores en relación con el número de citas: la de recordar que la Nación sea responsable del presupuesto educativo y; las Dificultades de concertación con las comunidades étnicas.

3.3.3.3. Acciones/interacciones

El debate se desdobra en cuatro tipos de respuestas o *Acciones/interacciones* de los intervinientes: La Preocupación por la calidad educativa; el llamado a construir una Política pública participativa, la Financiación universidades y acceso a la Educación Superior, y la de Responsabilidad fiscal.

El primer tipo de respuesta (medido en cantidad de citas) fue la preocupación por la *Calidad de la educación* (21 citas), donde los intervinientes abordaron el punto desde variadas aristas y comenzaron por el *Bajo gasto en educación*:

Los países desarrollados gastan de su PIB 150 dólares por habitante en educación superior, EUA 320 en educación, América Latina óigalo bien, gasta 12 dólares con 50 por habitante

por año, en Colombia solamente 6 dólares con 90, claro que si nos comparamos con los más pobres África y Asia(Luis Guillermo Giraldo Hurtado).

Como confirmarían otros de los legisladores:

La calidad guarda relación directa con la disponibilidad de recursos. Los artículos sobre presupuesto en las universidades públicas debieran ser más claros, con un parámetro que guarde alguna relación con el incremento anual del PIB. El congreso conoce la dificultad que representa el estar peleando todos los años las dádivas presupuestales para el mantenimiento de las universidades públicas. A las universidades públicas se les viene castigando, disminuyendo el aporte presupuestal, lo cual es injusto.

O, “la universidad privada que no está recibiendo auxilios, cubriendo sus gastos sino con las matrículas de los estudiantes. La calidad de la enseñanza, de los laboratorios, de los profesores, depende de que haya con qué pagarles” en términos de Mario Laserna Pinzón.

Los intervinientes sugerían que los docentes eran los responsables de la calidad de la educación: “Hay que buscar primero buenos maestros para que haya buena calidad en los alumnos. Busquemos calidad en el maestro. Un proyecto redactado así no propende por la calidad de la educación, se debería dejar establecido lo del escalafón”. También fue expresa la manifestación de preocupaciones porque NO hay calidad en la educación superior:

No creo que este proyecto sirva para enderezar esa orientación de la educación colombiana. Produciendo profesionales, lo que estamos haciendo es estafando al país. Se crean unas instituciones conscientes de su baja calidad hechas para estafar al alumno, pero el alumno sabe que lo van a estafar. Ocurre que estafador y estafado están de común de acuerdo en que al darle un título al estafado se va a estafar a otras personas. Este proyecto si bien representa un avance, no ha tenido la valentía en recalcar en la calidad de la educación universitaria así ello represente un sacrificio en la cantidad de la misma (Luis Guillermo Giraldo Hurtado).

A lo que Ricardo Mosquera (Senador ponente), agregaría: “Hemos reconocido que también hay garajes que roban intelectual y económicamente”.

Y, con un poco menos de intensidad algunos enfatizaron en que la Calidad es el tema prioritario:

El tema que más preocupó a la comisión en el primer debate fue el de la calidad de la educación en virtud de que nosotros sabemos que la calidad de la educación está bien cuestionada. Recuerden cuántos foros, cuántos debates hemos hecho para meternos en el punto (Ricardo Mosquera).

Finalmente, surgieron, con menos intensidad, otras propiedades de las cuales se menciona: la necesidad de establecer *Sistemas de aseguramiento de la calidad* “de inspección y vigilancia de acreditación” (Ricardo Mosquera).

La segunda respuesta, el llamado a construir una *Política pública participativa*, que Cualquiera pueda opinar en el debate de esta reforma: “obviamente los micrófonos y el salón de sesiones de la Comisión Sexta estará abiertos a cualquier persona que quiera enriquecer las discusiones del proyecto” (Samuel Moreno Rojas).

Ante esto, algunos sugirieron que la participación ciudadana, en realidad, lo que buscaba era darle “prioridad a los derechos de ciertos estamentos: los indígenas, en primer lugar. Luego, los docentes; en este último caso son varias las denuncias durante el debate según las cuales la Ley General es, en realidad, un estatuto de docente”.

La tercera *Acción/interacción* se concentró en la *Financiación de universidades y acceso a la Educación Superior*. Aquí, la prioridad se concentró, en un primer nivel, en *Garantizar el presupuesto de las Universidades Públicas*: “Estamos absolutamente conscientes de que el incremento fuera en función del PIB nadie se opone a eso”, o como diría Álvaro Uribe Vélez “El pasivo de cesantías es enorme”, o Aurelio Iragorri Hormanza

“el ordenamiento presupuestal de las universidades estatales [es] parte de la vida sustancial de este proyecto”.

Y en un segundo nivel, se buscó *Equidad regional*, por ejemplo, “en la adjudicación de créditos y becas” (Darío Londoño), y también se enfatizó por parte de algunos, que “estamos en representación del sector de educación de la provincia” (Aurelio Irigorri Hormaza).

O como proponía Eduardo Pizano de Narváez “La idea es poder darle esa plata al Ictex para que de verdad, de acuerdo a los criterios se nos irrigue por todo el país. La idea es que se pueda irrigar en todas las universidades públicas del país y privadas”.

Bajo este concepto, se buscó también *Acceso de la gente sin discriminación por razón económica*. Por ello, Eduardo Pizano de Narváez “haciendo una cosa en contra del reglamento” reabre la discusión porque

Sé que estoy haciendo una cosa que es inclusive peor para el país que es aprobar ese artículo. Déjenme hago una corta reflexión sobre eso. Dentro del proyecto dijimos no discriminemos a la gente p’ que pueda entrar a las universidades ni por raza ni por credo. Si la persona es de origen humilde y no tiene los recursos económicos que también eventualmente pueda entrar, acceder, sea con un crédito, de alguna forma social determinada. A mí me parece, perdóneme, pero eso es crear una desigualdad económica de una magnitud aterradora en el país (Pizano de Narváez).

A lo que Mario Laserna Pinzón responde: “Entonces modifiquemos el proyecto: que los estudiantes que no tienen fondos para las universidades privadas obtengan de una entidad oficial el pago de esos costos”.

A pesar del buen ambiente a favor del acceso a la educación superior sin restricción por causas económicas, o quizás por ello mismo, algunos congresistas expresaron su *Temor a la gratuidad en universidades privadas vía tutela*, porque

Quien no tenga capacidad de pagar posteriormente la matrícula, tendría derecho a exigir la matrícula, porque un juez le concedería la acción de tutela. Esa acción parece que ya se ha ejercido en colegios de bachillerato. Eso le crea una situación difícil a las universidades (Mario Laserna Pinzón).

En la cuarta respuesta, la de *Responsabilidad fiscal*, emergió con claridad, aunque con pocas citas, una *Sospecha por exceso de gastos, o imposible fiscal*. Por ello, mientras unos se preguntaban en general “¿Qué pasa económicamente con el situado fiscal con todo eso?” otros, denotaban que “Lo que estamos diciendo aquí es que tiene que funcionar una granja integral en todos los municipios. Yo creo que el costo de esto puede ser mayor al costo de toda la educación” (Jaime Ruiz Llano); o “*es un saludo a la bandera. No va a ser posible*. Yo le planteaba ayer al Presidente la misma preocupación la financiación. Ojalá pudiéramos, pero el problema es el mismo, el de los costos”, o como diría Ricardo Mosquera “¿Ustedes saben cuánto es el presupuesto de un municipio?”.

En esta *Acción/interacción* surgen también dos propiedades, con menor densidad. La primera es la pregunta de por *¿Quién pone el dinero?*, ¿Los municipios o el nivel nacional? Y, la segunda, la afirmación de *Hoy no se puede, mañana sí*, en términos de: “*Ojalá se pudiera hacer en este momento*”; “es imposible por falta de recursos, pero la idea es que en el futuro todo establecimiento de educación básica primaria pueda ofrecer la básica completa (Maruja Pachón –Ministra–);

Con plata, en un año se puede hacer, y sin plata pueden pasar 15 y no lo hacemos. El problema en realidad es de recursos. Dejemos eso abierto y digamos que el Ministerio en coordinación con los grupos étnicos podrá ir mirando de acuerdo a los recursos que se les de para sus educadores (Jaime Ruiz Llano).

La quinta y última respuesta fue el *Vínculo entre Universidad y Desarrollo*, cuya principal propiedad fue el debate sobre *Vincular universidad y sociedad en órganos de dirección universitaria*. Esta fue una oportunidad especial para realizar reflexiones sobre la relación entre educación, sociedad y competitividad: “estoy de acuerdo en que las fuerzas sociales, las fuerzas dinámicas del país estén vinculadas a la universidad porque son las que van a usar a los profesionales, van a decir qué es lo que necesita la economía colombiana” (Enrique Gómez Hurtado).

A lo que Mario Laserna Pinzón apelaría que

¿Para beneficio de quien es que existe la institución universitaria? Ciertamente no existe ni para beneficio de los profesores, ni para beneficio de los estudiantes. Ellos son los elementos para que la universidad cumpla su función de beneficio a la sociedad, no al Estado. El sentido de competitividad en el campo internacional, que vamos a hacer con universidades todas muy dignas que no producen gente que puedan competir en el campo internacional y por lo tanto la industria o la agricultura estén relegados a una función sin capacidad competitiva.

Hernán Echeverri, pareciera tener claro que a “La universidad hay que juntarla con el país, con su sector privado, integrarla, que es una de las fallas grandes que ha tenido la orientación de nuestra universidad”, mientras que Pedro Bonnet pensaba que “La educación universitaria no puede ser patrimonio de profesores, egresados y alumnos, porque no es cierto que ellos representen todo el volumen de las necesidades nacionales”.

También, y por último en esta respuesta, se encontró una preocupación relativa al *Servicio social* de los estudiantes al que se referían como “muy importante” (Carlos Corsi Otálora) “para vincular a la universidad y al estudiantado a la realidad misma del país” (Ricaurte Lozada).

3.3.3.4. *Consecuencias*

Las Consecuencias de todas estas respuestas fueron variadas. La primera en relación con el gobierno y la democracia universitaria y del sistema universitario, la segunda con la Educación étnica diferenciada, y las tres siguientes, que se encuentran en un mismo nivel por la cantidad de citas arrojadas, son: cultura o conciencia histórica, Relación de la ciencia con la educación y la Relación entre educación, sociedad y cultura.

La más notoria, fue el debate sobre *Gobierno y democracia universitaria y del sistema universitario* con 35 citas, cuya más notoria propiedad fue la discusión puntual sobre *Calidades de los estudiantes para ser miembros del Consejo de Educación Superior- CESU* (12 citas). El centro de la discusión estaba en si debían o no tenerse en cuenta “calidades académicas en los estudiantes representantes” (Darío Londoño).

Para una parte de los asistentes, exigir buen desempeño académico era

Discriminatorio e inocuo. Es discriminatorio porque tiene el mismo derecho con el solo factor de haber sido admitido. Tenemos la autoridad de haber sido representantes estudiantiles al consejo académico y vimos que la excelencia académica no garantiza la representación justa de intereses estudiantiles y mucho menos la participación adecuada. Es absolutamente inconstitucional. El argumento de Corsi y Laserna es simple y llano, desvirtuaría de la democracia para trasladarlo a una aristocracia, así sea académica, de la remuneración en notas de un estudiante. Con ese criterio Alberto Lleras no hubiera sido presidente, ni su muy admirado *Churchill* no hubiera podido ser ni director de una escuela rural. Creo que bajo circunstancia alguna puede llegarse a ese extremo de la elitización del país en las épocas de la constitución del 91. Un ciudadano es igual a un voto (Darío Londoño).

Otro grupo de congresistas consideraba algo completamente contrario: “Debe ser un honor llegar al Consejo; que sea un estudiante de entre los mejores estudiantes” (Carlos Corsi Otálora); “Los mejores alumnos tienen más interés académico y más amor por su propia

universidad” (Enrique Gómez Hurtado); “La democracia es buena en ciertos campos, pero en otros campos debe haber principios de autoridad. Gentes que estén revestidas de la calidad intelectual y moral para tomar determinaciones sin tener que consultarlas a una comunidad porque desafortunadamente no en todos los campos opera la democracia” (Luis Guillermo Giraldo Hurtado).

Otros, por su parte, miraban más allá y planteaban una concepción más crítica a la democracia representativa en el CESU:

La pregunta no es quién representa mejor el cuerpo estudiantil sino quién representa mejor el servicio que la universidad debe prestar a la sociedad ¿el estudiante que está interesado que la universidad produzca académicamente o el estudiante que quiere utilizar la universidad para una tribuna y haciéndose nombrar representante del cuerpo estudiantil que se ha convertido en una especie de fetiche que tienen derechos por encima de los ciudadanos comunes y corrientes? El interés de la sociedad es que el nivel de enseñanza sea alto; y eso lo representan mejor los estudiantes de excelencia académica (Mario Laserna Pinzón).

O como lo planteó Carlos Corsi Otálora

El buen aporte estudiantil: la creatividad y la creación de una comunidad. La manipulación política que de las fuerzas estudiantiles se hace con frecuencia, convirtiéndolos en arietes de intereses políticos intra o extrauniversitarios. Un millón de analfabetos pueden hacer una mayoría, pero no pueden alfabetizar a un ciudadano. Porque es una cuestión de calidad: el conocimiento exige de un esfuerzo de asimilación que no es equivalente a un sufragio. El estudiante que va a intervenir en consejos de fondo sobre las políticas universitarias debe ser un hombre con gran capacidad de estudio para que pueda asimilar la problemática, no nivelar por las personas que se mueven dentro del gremialismo.

En la segunda propiedad de esta categoría, *Representación del sector productivo en el CESU*, las intervenciones coinciden con el debate que se ha presentado hasta aquí:

La educación debe ser para el trabajo productivo, para el desarrollo del país. Yo también soy un educador, lo he sido toda la vida, y he notado que la educación ha andado distante y está distante del país. El sector agropecuario debe estar colaborando y diciendo como debe ser la educación y para que debe ser y lo propio con el sector industrial y lo propio con el sector del comercio y los servicios. Soy adversario de la teoría neoliberal, pero hay necesidad de que la educación colombiana no esté alejada de la realidad nacional. Es un hecho innegable que en el país los sectores económicos andan por un lado y las universidades por otro (Ricaurte Lozada).

Autonomía y no uniformidad de las universidades, fue la tercera propiedad de esta categoría, con bastante menos intensidad. En esta propiedad los intervinientes se preocupaban por el futuro de las universidades, según quedaran reglamentadas con las nuevas leyes:

La independencia, la personalidad de las universidades, el carácter interno del claustro que se forma como un ser independiente, es indispensable. Tratar de reglamentar excesivamente desde fuera que es lo que se hace en las universidades, no puede conducir sino a un objetivo que ya el mundo se está liberando de ello, de la igualdad por lo bajo. Por eso hay universidades que tienen un carácter específico. La universidad de Cambridge es distinta a Oxford y tienen un ser independiente, como Múnich, como Heidelberg, Princeton, MIT, porque eso es parte de la individualidad necesaria para crear la ciencia para poder enseñar. La gente debe poder escoger entre este ambiente y este otro ambiente. La sociedad misma irá creando sus criterios de selectividad. La independencia en el manejo de las universidades es fundamental para la mejoría de la calidad (Enrique Gómez Hurtado).

En voz de Pedro Bonnet: “Autonomía que fracasó en la medida que el postulado de la universidad de Córdoba en Argentina, la universidad administrada por profesores, alumnos y egresados, ha sido históricamente ha sido un terrible problema”.

Con igual intensidad está la *Participación de universidades públicas y privadas en el CESU*, en la cual los legisladores se quejaban de la proporción de rectores según el sector de la universidad (público o privado): “como es posible que tenga solo una representante de las universidades pública” (Aurelio Irigorri Hormaza) o, lo contrario: “el representante debe ser de todas las universidades del país, no solo las oficiales” (Carlos Corsi Otálora).

Finalmente, se encuentra la propiedad *Funciones y funcionalidad del CESU*, en la cual algunos sugieren que quedaría “absolutamente castrado. No tiene ninguna capacidad decisoria” (Hernán Motta); otros que sería mejor “una especie de consejo de ancianos que puedan estar pensando permanentemente en esa educación superior” (Alberto Montoya Puyana) y, finalmente, quienes creían que “la política general la debe mantener el Gobierno”.

La segunda consecuencia de todas las respuestas expresadas tiene que ver con lo que se llamó *Educación étnica diferenciada*, categoría cuya principal y casi única propiedad fue *Menos requisitos de los maestros indígenas*.

Unos querían que dicho tipo de docentes cumplieran requisitos de calidad con afirmaciones de tipo: “Es necesario seguir en esa tarea de nivelar por arriba y no por abajo” (Ricardo Mosquera), “Estaríamos obligando a que las comunidades indígenas tuvieran una mala calidad de educación. Insisto que todo educador de las comunidades negras, indígenas, etc., deben tener un examen evaluativo por parte del Icfes” (Eduardo Pizano de Narváez), “A mí me parece que haciendo eso estamos condenando al atraso a las comunidades indígenas” (Eduardo Pizano de Narváez), o “Necesitamos indígenas capaces y adecuados a las necesidades de la nueva ciencia, de la tecnología, de los avances de la humanidad”.

Mientras tanto, y debido a que “no hay suficiente gente, no hay suficientes educadores capacitados para poder pasar este examen. Apenas se están profesionalizando”, los otros

aducían que “nos perjudicaría una exigencia demasiado extrema”. “Démosle un plazo de cinco años y que se capaciten” (Germán Hernández).

La segunda y última propiedad fue la *Falta de concertación con los indígenas*, pues los legisladores que los representaban apelaban a que: “Los indígenas merecemos respeto, estamos acá precisamente para poder aportar al desarrollo integral con nuestro grano de arena a la sociedad nacional. Y no es justo que se nos siga desconociendo” (Gabriel Muyuy Jacanamejoy).

Gabriel Muyuy Jacanamejoy afirmaba que:

Tenemos los mismos derechos que cualquier Senador de la República, y se habla de concertación; creo que merecemos respeto. Yo no sé si tengamos los indígenas, con el apoyo de mucha gente colombiana, que hacer una movilización para ser escuchados y para que se permita la concertación.

Las siguientes tres consecuencias fueron de intensidad similar. *Educación: cultura o conciencia histórica*, con dos propiedades. En una, *Relación de la ciencia con la educación*, se encontraron citas relacionadas con la educación de las etnias prehispánicas: “Estamos interesados en aprender lo de la ciencia y la tecnología moderna y queremos conservar la identidad indígena milenaria porque eso es vital para cualquier Nación y para cualquier sociedad humana” (Gabriel Muyuy Jacanamejoy), o la voz de Floro Tunubalá, quien decía que “Básicamente la educación en indígenas ha sido más de evangelización y menos de conocimiento científico”.

Y en la otra, *Relación entre educación, sociedad y cultura*, se afirmaban cosas como:

La propuesta ignora el asunto vital de las complejas relaciones entre la dimensión cultural de la sociedad y la educación. No encuentro en el proyecto mecanismos a través de los cuales pueda hacerse efectiva la responsabilidad de la sociedad y la familia respecto de la educación.

Otras de este grupo de consecuencias de menor nivel fueron, *Estamentarismo*, bajo la cual se mencionaban diferentes espacios y acuerdos con estamentos: “Hubo una reunión en la comisión sexta y en ese sentido participaron algunos Senadores y algunas asociaciones y federaciones” (Samuel Moreno Rojas).

A lo que algunos parlamentarios agregan cosas como: “La verdad es que hay acuerdo sobre todo en una serie de cosas que hemos conversado con FECODE, con los colegios privados, con los directivos docentes”, los cuales, por su parte, eran criticados, pues se advertía que el proyecto de Ley era sindicalista.

Otra consecuencia, muy relacionada con la anterior, es el *Conflicto político – sindical*, expresado con dos propiedades. El *Miedo a FECODE* en términos de “Yo no tengo ningún ánimo de estar contra el magisterio ni contra FECODE, pero si vamos al cuento de que porque es un acuerdo no lo podemos discutir, entonces cerremos esto de una vez” (Germán Hernández Aguilera), o, “está materializado un acuerdo de gobierno, gremio y ponentes que fue motivo de un conflicto que hasta paro ocasionó”.

Y la *Legitimidad y poder de FECODE*, en tanto “Votaremos afirmativamente el proyecto como un reconocimiento y estímulo a las luchas democráticas de los educadores y su organización sindical, la Federación Colombiana de Educadores”.

3.3.4. Fiel desarrollo de la constitución: apaciguamiento sindical y política por academia

Las élites políticas colombianas que conformaron el primer Congreso de la República posterior a la Constitución de 1991, en los debates que condujeron a la reglamentación legal del capítulo educativo de la novísima Constitución Política, mediante la expedición de las leyes (Ley 30 de 1992 o Ley de Educación Superior; Ley 60 de 1993 o Ley de distribución de competencias y recursos entre las Entidades Territoriales y la Nación con respecto a

educación y otros servicios; y Ley 115 de 1994 o Ley General de Educación), demostraron voluntad por realizar un análisis de fondo a la política educativa. Sin embargo, el análisis estuvo condicionado por la presencia de un debate de mayor peso para ellos: *Descentralizar vs centralizar* los servicios y los recursos, entre la Nación y las Entidades Territoriales.

Es notorio, además, que el debate se concentró en la defensa de las competencias municipales y departamentales de nombramiento de los docentes, asunto que fue de superior importancia a su tercera preocupación, la de los recursos económicos para educación, es decir, el análisis de fondo de la política educativa entre 1992 y 1994 se centró en el debate entre *Descentralizar y centralizar*, en los *Asuntos docentes-sindicales* y en el *Presupuesto educativo*. Con ello, quedaron relegadas a un plano inferior cualquiera otra materia, incluso el asunto en apariencia prioritario al principio del debate, la *Calidad educativa*. Igual sucedió con el interés por la *Participación ciudadana*, el *Acceso a la educación superior*, la *Responsabilidad fiscal* y el *Vínculo entre universidad y desarrollo*; y con cualquier otro tema que surgiera. Quedó relegada a un último plano la preocupación por la *Igualdad educativa*, concepto casi desapercibido para los debatientes, así como el tema del desarrollo de la ciencia, que queda relegado casi por completo

Surgen, entonces, los siguientes análisis sobre la mentalidad de las élites políticas de aquél momento con relación con la educación de los colombianos.

3.3.4.1. Ausencia de un proyecto nacional de educación

Alguien podría decir que la afirmación explícita en este intertítulo no es adecuada si se basa solo en este estudio. Podría decir, también, en su contra, que el proyecto de educación se discutió en las comisiones respectivas en ambas Cámaras o, incluso, con el trabajo previo

de participación ciudadana y de expertos que sirvió como insumo a los proyectos de Ley. Sin embargo, es precisamente esa falencia la que desnuda la investigación.

Las leyes expedidas incluyeron cosas como la participación ciudadana en educación, la educación ambiental o la autonomía universitaria, pero, lo que aquí se refleja es que las prioridades de las élites estaban en otro lugar. Lo más notorio fue que no hubo ni una sola referencia sólida para la construcción de un proyecto educativo nacional. Lo importante ahí era que el servicio educativo fuera lo más descentralizado posible y cumpliera con el interés de los constituyentes de tener un Estado débil, lo que permite recordar la obsesión del radicalismo liberal del siglo XIX por despojar de poderes reales al Estado nacional.

Esta percepción parece reafirmarse sí, por ejemplo, se observa que no hubo ninguna mención, entre otros, al papel del Ministerio de Educación en las políticas públicas que se expedían. Esto es significativo porque, o la clase política más poderosa del país quedó satisfecha con la manera en que venía propuesto desde las comisiones o, muy probablemente, y en concordancia con lo que arrojan las citas captadas en este trabajo, no existió ninguna preocupación por establecer un propósito, un proyecto o metas educativas *nacionales*. Por ello, en el senado de la república entre 1992 y 1994 el papel del Estado Nacional en la educación no fue asunto que mereciera ser mencionado.

La ausencia de un proyecto educativo nacional puede corroborarse si se piensa que el conflicto *Descentralizar-centralizar* marca este debate, el de la reforma a las Transferencias y el de las Regalías, donde aparece también la tensión entre municipios, departamentos y Nación.

3.3.4.2. Igualdad ciudadana y meritocracia académica

Merece especial atención un debate escenificado en la construcción de la Ley de Educación Superior, un momento álgido y relativamente amplio, con participación diversa,

sobre las calidades que eran necesarias para los estudiantes universitarios que quisieran ser miembros del principal organismo de planificación y asesoría al gobierno con respecto a la Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). En menor medida, el debate también versó sobre el asunto de los representantes del estamento estudiantil en los consejos superiores de cada universidad. Unos consideraban necesario que el derecho a acceder al CESU solo fuera para los mejores estudiantes en términos académicos, mientras otros consideraban que la única condición para acceder a esa posibilidad es que simplemente fueran estudiantes.

En medio de ello, el senador fundador de la Universidad de los Andes, Mario Laserna, afirmaba que:

La pregunta no es quien representa mejor el cuerpo estudiantil sino quien representa mejor el servicio que la universidad debe prestar a la sociedad ¿El estudiante que está interesado en que la universidad produzca académicamente o el estudiante que quiere utilizar la universidad como una tribuna y haciéndose nombrar representante del cuerpo estudiantil que se ha convertido en una especie de fetiche que tienen derechos por encima de los ciudadanos comunes y corrientes? El interés de la sociedad es que el nivel de enseñanza sea alto; y eso lo representan mejor los estudiantes de excelencia académica como decimos nosotros los marxistas yo he estudiado todas las religiones.

Por el contrario, el senador Darío Londoño, que se preciaba de tener en los debates profundas convicciones liberales, se oponía al decir:

Creo que bajo circunstancia alguna puede llegarse a ese extremo de la elitización del país en las épocas de la constitución del 91. Un ciudadano es igual a un voto en el régimen político y en el académico tiene que ser un estudiante con condición de tal. Lo demás es un problema al conflicto académico.

Por el contrario ¿No será esta una causa más del *apartheid educativo*, pues el abuso de la democracia al interior de muchas universidades públicas (Gómez, 2004) hace que un sector de la población menosprecie a las instituciones que se convierten en espacios de deliberación política que dificulta el ejercicio académico, investigativo y de servicio a la sociedad y oculta sus potencialidades de desarrollo social e igualdad entre los ciudadanos?

Ahora bien, con los cambios sucedidos en las últimas tres décadas del siglo XX, que incluyeron cosas como la urbanización, el fortalecimiento de la clase media urbana que accedía a la educación superior, y también con la elección popular de Alcaldes a partir de 1988 y de Gobernadores en 1992, entre otras, lo que sucedió con las élites regionales incluyó que el poder político fue pasando de manos, gradualmente, hacia ciudadanos “hechos a pulso”, que ascendían por sus propios méritos, lo cual incluye los méritos electorales, lejanos de los privilegios sociales (Restrepo, 2011).

Ese desmonte gradual de las élites clásicas colombianas, sumado a la fuerte presencia política de la izquierda en las universidades públicas (era el único espacio libre para ella durante el Frente Nacional), coincidió con que, en ciertos sectores de la educación, la meritocracia académica se confundió con la igualdad republicana, en una especie de desdén por el conocimiento como medida y medio de apalancamiento del desarrollo y de las virtudes sociales, hasta un menosprecio por la excelencia académica: el Senador Darío Londoño, del ala izquierda del partido liberal decía que exigir buenas notas para tener el derecho a aspirar a la representación estudiantil era “elitizar” la educación. Entre esos nuevos miembros de la élite, la autoridad académica se desprecia para darle importancia a la igualdad general, entre todos y para todos, sin darle importancia a los méritos, en este caso, los méritos del conocimiento. Cabe aquí recordar la crítica de Mauricio García Villegas hizo a la concepción

de la autoridad en América Latina y la relación de la cultura con la autoridad del conocimiento:

La percepción hispanoamericana de la autoridad. Aquí la ley es vista sobre todo como un contrato entre iguales. Concepción pactista del poder que tiende a confundir lo justo en general con lo conveniente para cada cual. Cada persona se convierte en la medida de lo justo. La autoridad para los latinoamericanos es sobre todo la autoridad moral que viene de la familia o la religión o conciencia individual. La relación con la ley [y con el conocimiento], en cambio es entre iguales (García, 2017, p. 39).

Los distintos niveles del conocimiento, al menos medidos en términos de desempeño académico, no son medidas justas para distribuir los derechos de participación al interior de las universidades y colegios, al menos para buena parte de las élites emergentes del final del siglo XXI en Colombia, las cuales se perfilaron más como “prodemocracia” al interior estas.

3.3.4.3. Modernidad a la colombiana: Sistema educativo sin prioridad por la igualdad y ciencia no integrada al desarrollo económico

Si se asume que una visión moderna de la educación y la ciencia, que incluye tres pilares: la inclusión de todos los ciudadanos en un sistema educativo más o menos homogéneo; que la educación sea de buena calidad; y la comprensión de que el conocimiento científico, la tecnología y la innovación son para el crecimiento económico sostenible de largo plazo, y se cotejan con las intervenciones en los debates, se encuentran unas visiones contradictorias con dichos pilares.

Otro asunto de debate con respecto a la representación en el CESU fue la participación del sector productivo en el mismo; este tuvo connotaciones también conflictivas cuando los Senadores-exrectores (aquí hay que anotar que para el período 1992- 1994, en el senado hubo

varios de sus miembros que habían sido rectores o fundadores de universidades y jugaron un papel importante en el debate de la plenaria) sostenían que “La educación debe ser para el trabajo productivo, para el desarrollo del país. Los sectores económicos andan por un lado y las universidades por otro. Hay necesidad de que la educación colombiana no esté alejada de la realidad nacional”.

En términos prácticos, es lo mismo que afirmó Eduardo Aldana, miembro de la Comisión de Sabios y co-fundador de la Universidad de los Andes: “a las universidades nos ha faltado ganarnos el corazón de la gente” (Gómez, 2016), refiriéndose a la incapacidad general de las universidades colombianas para llevar a cabo proyectos específicos de impacto social o económico, como sí lo hicieron, por ejemplo, las *Land-grand universities* de los EUA, desde finales del siglo XIX y que fueron fundadas para la educación agrícola práctica.

En efecto, mientras que Mario Laserna, y otros Senadores exrectores universitarios advertían del poder de la economía, de la creación de valor económico como un valor principal al cual las universidades debían contribuir, es decir, mientras manifestaban una concordancia con el capitalismo weberiano de la racionalidad económica, los otros sectores, por el contrario, ignoraban el asunto.

Tanto para el sector *pro-democracia universitaria* que, se oponía, por ejemplo, a la injerencia externa en las universidades o, al menos, no quería garantizar más presencia en el CESU al sector productivo, como para los Barones Electorales, que, literalmente, no opinaron al respecto, pues su prioridad no estaba en formar para adecuar a los hombres y mujeres a los cambios o revoluciones científico-tecnológicas que transforman la economía y la ubicación de la riqueza; pero esto tampoco estuvo en la cabeza de los intervinientes desde sectores más identificables con la derecha.

Esta mentalidad, por el contrario, si ha estado incrustada en élites de otras latitudes al menos desde finales de la década de 1940 (Vinck, 2014) o, incluso, desde el siglo XIX (Castells, 1991) y, para otros, desde el siglo XVII (Merton, 1970), en sociedades que hoy le llevan notorias ventajas en indicadores sociales y económicos a Colombia, que supieron ubicar las universidades como respuesta a la revolución industrial y que hoy tienen sistemas universitarios altamente desarrollados.

Ahora bien, en este debate también se hace evidente la leve preocupación de las élites políticas por la *Igualdad educativa*, entendida como la necesidad de ofrecer a todos los ciudadanos oportunidades equitativas similares de acceso a educación de calidad y/o entendida como el tomar conciencia del *Apartheid educativo*, de la exclusión social o segregación existente por la gran diferencia de calidad, y separación de recorridos educativos de los ciudadanos, entre la educación pública y la privada.

Las menciones a *Igualdad* o *equidad educativa* fueron tan escasas que no alcanzaron a ser consideradas en el análisis ni siquiera como propiedad y, mucho menos, como categoría o concepto. Entre las pocas menciones, unas tuvieron que ver con la diferencia entre “educación campesina y educación urbana” (2 citas). Y, si bien es notoria la preocupación de Eduardo Pizano de Narváez, senador conservador de la élite social bogotana por no discriminar a la gente excluida socialmente y sin recursos económicos porque “eso es crear una desigualdad económica de una magnitud aterradora”, en realidad el asunto no fue tema de debate.

Su vehemente intervención lo convirtió en la excepción que confirma la regla, pues, por ejemplo, los Barones Electorales mencionan la desigualdad educativa en mucha menor proporción que los notables conservadores: los barones liberales tocaron cuatro veces el tema en 56 intervenciones; los barones conservadores no lo mencionaron ninguna vez, mientras

los notables conservadores lo mencionaron cuatro de 31 intervenciones y el resto de subgrupos de la élite política, incluida la izquierda, no lo mencionó.

Sobre igualdad y educación, se retoma el punto que se desarrolla en el apartado anterior: la dificultad de la sociedad para verse como igual y la posibilidad de ser escuchados aquellos que no tienen voz en la sociedad, ambas necesidades modernas, compensadas por algunos que otorgan poder en los escenarios de la educación en Colombia, principalmente la política intrauniversitaria, a esa porción de la población regularmente excluida.

Otros más críticos, por su parte, dirían simplemente que la educación superior, principalmente la pública, es considerada por la izquierda, como un espacio político (Pécault, 2006), por sobre cualquier otra consideración.

También, se puede anotar, cómo la preocupación por la desigualdad educativa tuvo, una vez más, un eco de similar proporción a la preocupación que hubo por la educación privada. Aquí se repite el patrón evidenciado en la Asamblea Constituyente: importaba tanto la igualdad social vía educación, como la educación privada. Caso en el cual, quienes se beneficiarían de esta paridad de prioridades, serían aquellos sectores que tenían la posibilidad de acceder a la educación privada, los miembros de todos los sectores (partidos, orígenes sociales) de las élites. Así, tal vez no sea descartable proponer junto con Germán Rama, que la educación básica es un elemento de estatus, de diferenciación (Rama, 1978) en este lugar de América Latina.

Por otro lado, ya se dijo que *calidad* fue la primera propiedad del Análisis de fondo de la política educativa, y también se explicó que dicha propiedad quedó relegada por las verdaderas prioridades (los docentes y el presupuesto). Y, si bien existió un llamado notorio, una especie de denuncia por parte del Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado, que hablaba sobre la estafa de las universidades de garaje al decir que “No creo que este proyecto sirva

para enderezar esa orientación de la educación colombiana. Este proyecto si bien representa un avance, no ha tenido la valentía en recalcar en la calidad de la educación universitaria”, dicha intervención no suscitó ninguna reacción.

Luis Guillermo Giraldo Hurtado, (barón electoral, de reconocida inquietud intelectual), que menciona 22 veces calidad en 11 minutos y 20 segundos de intervención, que al hablar de calidad demuestra una genuina preocupación por el conocimiento, que al parecer estaba realmente preparado para “*pensar*” la educación, se quedó solo. Nadie le siguió el debate, no fue materia de controversia ni de unanimidad, ni de nada.

En últimas, lo importante, al parecer, era expedir la ley, más que transformar la realidad educativa. De nuevo, se recuerda el análisis de Mauricio García Villegas a la cultura colombiana y latinoamericana; según él, lo que preocupa es la forma, la formalidad por encima de la realidad:

En América Latina toleramos con facilidad la falta de sintonía de lo que se prescribe y lo que se hace, entre las normas y los comportamientos. Tal vez eso tenga relación con nuestra predilección por las formas y los ritos. Octavio Paz dice que la doble influencia indígena y española se conjugó en nuestra predilección por la ceremonia y la fórmula; la religión, el derecho y el arte nos sirven para soñar con un mundo ideal (2017, p. 54).

3.3.4. El apaciguamiento del sindicato docente como rasgo de política educativa

Ese apego por lo formal en detrimento de lo sustancial surgió también cuando, al momento de discutir los requisitos de los docentes, se enfatizó en los requisitos formales (siete citas), mientras que apuntes con respecto a la relación entre calidad del docente y calidad de la educación, solo aparecieron en tres oportunidades. Esta comparación no solo demuestra el privilegio de la formalidad sobre la sustancia; también que no se puede decir

que en el debate fueron relevantes los asuntos docentes porque los Senadores estaban convencidos de la necesidad de priorizar la calidad de los docentes de los colegios oficiales para que ello mejore la calidad de la educación pública. Más bien, parece darle la razón a quienes, en los mismos debates, criticaban que la ley en cuestión, en el fondo, era una norma de reglamentación docente y, aún más, un pacto de acuerdo con el sindicato docente (FECODE). La igualdad y la calidad educativa quedan relegadas por prioridades de paz política con el sindicato nacional de maestros.

Incluso, si se va más allá, podría decirse que esa necesidad de garantizar el poder del sindicato no es solo una estrategia de contención por parte de la derecha, sino que es una estrategia de gobierno por parte de la izquierda: por ello (y así queda documentado en este estudio, cuando, con preocupación, los empresarios lo notaron) el Alcalde Gustavo Petro quiso deshacer el modelo de colegios por concesión, sin importar que eran colegios de buena calidad educativa y que integraban la sociedad: ofrecían modelos educativos de colegios de excelencia, normalmente del norte de la ciudad, para los niños y jóvenes del sur, los menos privilegiados socialmente.

3.3.5. Artículos que reflejan el desarrollo del capítulo educativo de la nueva constitución

El debate de tres leyes diferentes, cada una con su propio objetivo específico, fue un solo gran debate con un objetivo general: desarrollar o reglamentar los asuntos educativos y científicos que la Constitución Política había institucionalizado. Las leyes formalmente promulgadas evidencian el espíritu del debate de los legisladores, en particular un genuino interés por hacer de la calidad (como quiera que la entendiesen) una prioridad, un eje

regulador del sistema educativo, a nivel de educación básica, media y superior. Al menos 61 veces aparece la palabra “calidad” en los textos de la Ley 115 y Ley 30 (que son las normas que solo hablan de educación, ya que la Ley 60 incluye también salud, cultura y agua potable).

Por ejemplo, en la primera norma, que regula la básica y media, muy al inicio establece que “el Estado deberá atender en forma permanente los factores que favorecen la calidad” (Art. 4), establece un “sistema nacional de evaluación de la educación” para “velar por la calidad” (Art. 80) y la establece como un requisito del Plan Decenal (Art. 72). Con respecto a la calidad en la Superior, en el capítulo de principios, instaura como función del Estado velar “por la calidad del servicio” (Art. 3), la plantea como un objetivo de la Educación Superior y sus instituciones (Art. 6), como requisito formal para universidades que deseen ofrecer programas de maestrías, doctorados y posdoctorados (Art. 21) (se debe aclarar que posdoctorados como programas universitarios no existen en el resto del mundo), y es visible, tanto en el sistema de fomento, inspección y vigilancia (Arts. 31, 32) como en relación con el Sistema Nacional de Acreditación (Arts. 53 y 56), y está entre las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior (Art. 36).

Pero el texto legal también reflejó la prioridad del debate con respecto a los asuntos docentes y sindicales. Sobre el énfasis en estos se observa cómo mientras, a los educandos, la Ley 115 dedica 11 artículos (del 91 al 101), a los docentes les dedica por lo menos 42 artículos: los del Título 6 “de los educadores” (Arts. 104 al 137) que regularon su régimen de vinculación, de formación, de carrera, estímulos y escalafón; los del título 9, con 7 artículos sobre régimen salarial (Art. 175) y prestacional (Art. 180), la definición de quién paga los salarios (Art. 175), cómo se regulan las plazas en comisión (Art. 105), el examen de idoneidad al maestro (Art. 81) y otros.

Esta prioridad también se nutrió de la premisa según el cual la calidad educativa mucho tiene que ver con la formación y calidades del docente; por ello estableció que, de entre “los factores que favorecen la calidad y el mejoramiento de la educación”, el Estado deberá velar por “la cualificación y formación de los educadores, la promoción docente” (Art. 4) y más adelante insiste en la necesidad de “facilitar a los educadores su mejoramiento profesional, con el fin de ofrecer un servicio educativo de calidad” (Art.110). Igualmente, regular todos los aspectos docentes fue parte de las normas del nuevo esquema descentralizador del país y de la defensa de los recursos de las Entidades Territoriales y de la descentralización misma. Por ello, al regular la gestión administrativa del Estado se estableció que “las plantas de personal docente” fuesen “administradas por los municipios [certificados]” (Art. 16).

La conclusión de ese debate sobre la descentralización del Estado fue la expedición de una Ley completa, la Ley 60, que desde su artículo 1 hasta el 43, es decir, hasta el final, solo trata de regularla. Lo hace al detallar, primero, las competencias de los municipios como “entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social” bajo las cuales se dedica a “dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente con recursos propios y con las participaciones municipales” (Art. 2) “en los ingresos corrientes de la Nación” (capítulo 3) y le deja a los departamentos la función de planificar los servicios y “administrar los recursos cedidos por la nación”, promover la “armonización de las actividades de los municipios entre sí” y “actuar como instancia de intermediación entre la Nación y los municipios” (Art. 3).

Con respecto al Gobierno y Democracia de las universidades y del sistema universitario se estableció que: como único requisito para que el estudiante pueda ser representante en el CESU, es estar en “los últimos años de universidad” (Art. 35); para

representar a la comunidad estudiantil de una universidad en particular en su Consejo Superior, su “máximo órgano de dirección y gobierno”, basta ser “uno de los estudiantes” (Art. 64); y, en todo caso, para “obtener reconocimiento de personería jurídica” una universidad debe tener en su documentación “el régimen de participación democrática de la comunidad educativa en la dirección de la institución” (Art. 100).

En sentido similar, la Ley 115 estableció que “la comunidad educativa participará en la dirección de los establecimientos educativos”, comunidad en que incluye a estudiantes y padres de familia, entre otros (Art. 6); en el consejo directivo de cada colegio pueden participar los estudiantes de los tres últimos grados (Art. 93) y se regula a fondo la participación de la comunidad en el gobierno escolar (Art. 142 a 145).

En el apartado de la democracia, la Ley estableció que aprender a convivir en una sociedad participativa y desarrollar la capacidad de participar en ella, son parte de los objetivos específicos de la educación básica primaria, secundaria, media, no formal, de adultos y de los grupos étnicos (Arts. 21, 22, 30, 37, 51 y 56). Los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) deben favorecer el desarrollo de habilidades de participación en los estudiantes (Art. 92).

Con respecto hacer de las universidades el espacio para la ciencia en Colombia, la Ley 30 apenas mencionó la ciencia de las siguientes maneras: como uno de los “campos de acción” de la educación superior (Art. 7); entendió los “estudios generales en ciencias” como uno de los posibles programas de pregrado que se pueden ofrecer (Art. 9) y estableció el ofrecimiento de “programas en ciencias básicas” como requisito para ser reconocida una institución como universidad (Art. 20); la investigación como “fundamento” de las maestrías (Art. 12), como una de las orientaciones del “fomento, inspección y vigilancia” del Presidente

de la República (Art. 31) y hacer parte del CESU a quien ejerza la dirección de COLCIENCIAS.

El capítulo 3 del título III de la Ley 115, *Modalidad de atención educativa a poblaciones*, es dedicado a la “educación para los grupos étnicos” y regula todo lo relacionado a la selección de sus educadores, la lengua en que deben impartirse las clases, los contratos de sus docentes, entre otras (Arts. 55-63).

Finalmente, la palabra o expresión equidad o igualdad educativa en la Ley 30 no aparece mencionada de ninguna manera. En la Ley 115 “equidad” aparece como uno de los fines de la educación (Art. 5) y como objetivo de todos los niveles educativos (Art. 13), pero dichas expresiones no son mencionadas de ninguna de las maneras en que se han definido hasta aquí.

3.4. Transferencias

3.4.1. Contexto específico

Al final del siglo XX, entre 1997 y 1999 se vivió una recesión como no se había visto en el país por lo menos en cincuenta años (Echeverry Garzón, 2001), una de las crisis económicas “más agudas de su historia, una fuerte desaceleración del producto interno bruto (-4.2% en 1999) y el aumento en la tasa de desempleo (22% en 1999)”. Fue catalogada como la “tercera en destrucción de empleo” de la historia mundial (Torres, 2011, p. 82).

Quien fuera director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y líder de algunas de las medidas de recuperación, sugirió que se encontraba un gasto público “no muy productivo”,

Los colombianos no reciben lo que pagan en impuestos. Notablemente, educación, salud, justicia y seguridad. El gasto del gobierno nacional central [que se incrementó] del 13% del

PIB en 1990 a 19% en 1998 se derivó de la nueva Constitución. Una parte se dirigió hacia educación y salud a través de las regiones. Fue en los niveles subnacionales donde se produjo un gran salto en el gasto en inversión, que pasó de 1.5% del PIB a 5% entre 1996 y 1998 (Echeverry Garzón, 2001, p. 15 y 17).

Además de la crisis económica, el país también se encontraba en medio del proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), las cuales habían adquirido un poderío militar significativo. Ambas circunstancias llevaron al despeje militar de la región del Caguán, en el oriente del país y hacían de aquel uno de los momentos más complejos de la historia del Estado.

Para enfrentar la crisis el Presidente de la República, Andrés Pastrana arango, propuso una Reforma Constitucional (aprobada y expedida finalmente como Acto Legislativo 01 de 2001) y luego un proyecto de Ley de la República (aprobado y expedido como Ley 715 de 2001), que buscaban intervenir “las ineficiencias y distorsiones generadas por la rigidez implícita en el sistema de transferencias” al nivel subnacional de gobierno, léase departamentos, municipios y distritos, y, entre otras, “garantizar el acceso a la educación de los niños en edad escolar” (Diario oficial, agosto 2001; Gaceta del Congreso 294 de 2000).

3.4.2. Codificación abierta

El número total de citas captadas de los registros de los debates con respecto a los Actos Legislativos de la Ley de Transferencias para el microanálisis fue de 352. De aquí surgió una categorización de 22 conceptos inicialmente que fueron agrupados alrededor del fenómeno “Distribución recursos públicos entre Nación y territorios”, de los cuales, a su vez, surgieron las principales categorías de análisis. En su orden: (1) Responsabilidad fiscal; (2) Descentralizar-centralizar; (3) Conflicto político-sindical; (4) Política de educación básica;

(5) Representatividad Política; (6) Eficiencia educativa; (7) Neoliberalismo-mundialización; (8) Cobertura educación básica (Ver **Anexo 9**. Red semántica del debate en Plenaria del Senado a la Reforma a las Transferencias, 200- 2001).

3.4.3. Codificación axial

Frente al fenómeno en que fueron agrupados los conceptos, fue evidente desde el principio que el origen y centro de la reforma fue un asunto prioritariamente de *Responsabilidad Fiscal*. Pero el análisis también permite evidenciar rastros significativos con respecto a *Política educativa* y, si se mira en detalle, se hacen visibles incluso diferencias en tendencias de pensamiento político: socialdemocracia, neoliberalismo y protección de intereses sindicales.

3.4.3.1. Condición causal

Todos los Senadores intervinientes expresaron su apoyo a la preocupación del ejecutivo por la situación fiscal del país. La categoría que se manifiesta como la *Condición Causal* es la *Responsabilidad Fiscal*. Es una categoría que surge con densidad muy superior a las otras siete, si se mide en el número total de citas (78), las cuales se agrupan en propiedades, que a su vez, fueron 13. Más de la mitad de las citas (40), aparecen en dos propiedades únicamente: Equilibrio fiscal del nivel central del Estado (Equilibrio fiscal nacional, en adelante) y Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización (Protección de ET, en adelante), las cuales tuvieron, básicamente, igual volumen de citas (Ver **Tabla 9**).

Tabla 9: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre las Transferencias en Plenaria del Senado, 2000-

2001

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios																	
CONCEPTOS	Responsabilidad fiscal	No.	Descentralizar	No.	Conflicto político - sindical	No.	Política de educación básica	No.	Representatividad Política	No.	Eficiencia educativa	No.	Neoliberalismo-mundialización	No.	Cobertura educación básica	No.	
Propiedades: características de cada categoría	Equilibrio fiscal del nivel central del Estado	20	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	37	Defensa de los maestros y sus derechos	10	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	7	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	6	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	6	Reforma es causa de exigencia /acuerdo con FMI	4	Habrà educación para quienes no estèn estudiando	3	
	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	20	Complementariedad o coordinación del gobierno nacional con gobiernos subnacionales	8	Acusaciones expresas contra Fecode	9	Subsidio a la demanda u oferta de lo público por entidades privadas	7			Educación pública para generar equidad social	2	Equidad social	2	Educación pública para generar equidad social	2	
	Salir de la recesión económica de manera responsable	8	Para poder ofrecer educación	7	No Concertación Gobierno Trabajadores	5	Las necesidades de los niños	4									
	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	5	Representatividad política	5	Cambios al régimen legal especial docente	5	Situación esperada, presente y futura de la educación	4									
	Para poder ofrecer educación	4	Conflicto Fecode-Gobierno	4	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	4	Reforma del régimen laboral y de gestión docente	3									
	Para crear credimiento económico	4	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	4	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	3	Educación pública para generar equidad social	2									
	Para cumplir con banca multilateral y capital extranjeros	4	Equidad social (en los territorios)	2	Defensa de la educación del pueblo	2											
	Beneficio a los maestros	3	Ausencia del Ministro de Educación	2	Calidad de y derecho a la educación de jóvenes y niños, atados a derechos de los docentes	2											
	Equidad social (protección de los más pobres)	2			Equidad social	2											
	Corrupción	2			Papel fuerte del Estado en la Educación vs Privatización	2											
	Para favorecer los niños	2															
	Conflicto Fecode-Gobierno	2															
	Representatividad política	2															
	78			69		44											

Condición causal, en naranja; intervinientes, en verde; contextual, en amarillo; Acciones/interacciones, en morado;

Consecuencias, en azul

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

Del análisis del debate queda la evidencia que esta reforma fue jalonada en el Congreso por el Ministro de Hacienda (Juan Manuel Santos Calderón, miembro de élite social y política) quien, al menos visto desde el punto de vista de la longitud y alcance de sus intervenciones en las plenarias del senado, personificó la necesidad de medidas legislativas de ese talante, para, según afirmaba, conjurar la crisis, salir de la recesión económica y mejorar las condiciones de la educación pública en Colombia. Fueron múltiples y extensas sus intervenciones en las que afirmaba cosas como

Queremos encontrar un círculo virtuoso: Si hay algo que ha sido aceptado en la política hoy día por neoliberales, izquierda, por todos, es el equilibrio de las finanzas públicas para poder crecer. Queremos equilibrar las finanzas públicas con eso logramos estabilidad macroeconómica, unas tasas de interés moderadas, baja inflación y una deuda sostenible (Juan Manuel Santos).

En igual sentido, desde todos los partidos políticos, aunque fueron más incondicionales las intervenciones de miembros de las élites sociales y políticas pertenecientes a la coalición de gobierno, se apoyaba la necesidad de *Responsabilidad Fiscal*. Por ello, proponían “aumenta[r] los ingresos corrientes de la Nación. Contribuimos con este Acto Legislativo a subsanar la situación fiscal que vive el Estado del orden nacional, estamos colaborando decididamente al crecimiento económico” (Luis Fernando Londoño Capurro).

También se preocupaban por afirmar que “sería inconsecuente e irresponsable desatender las angustias fiscales de la Nación; el déficit existe y todos debemos esforzarnos por sanearlo” (José Renán Trujillo). Mientras que, en solo una de las citas bajo este concepto, aparece desconfianza sobre el proyecto como medida para terminar con el déficit, intervención realizada por Samuel Moreno Rojas, Senador opositor: “Es fiscalista e injust[o]. Solo será una leve mejora al déficit fiscal”.

3.4.3.2. *Condiciones intervinientes y dimensión*

A pesar del buen ambiente a favor de la *Responsabilidad Fiscal*, este fue limitado o alterado por dos categorías que se hicieron evidentes y que se catalogaron como *Condiciones Intervinientes*. La primera fue *Descentraliza-Centralizar* y la segunda el *Conflicto Político Sindical*.

Por su parte, el *Equilibrio fiscal nacional* como propiedad solo apareció en la primera categoría sin repeticiones posteriores. Por el contrario, en la categoría *Responsabilidad Fiscal*, que es condición causal, inmediatamente debajo del *Equilibrio fiscal nacional* aparece una propiedad que se repite en cuatro categorías en total y, al menos en tres de las cuatro se encuentra en primero o segundo lugar (en términos de citas), por ello se ha catalogado como *dimensión*.

Se hace referencia a *Protección de ET* que en la primera categoría tiene igual número de citas que *Equilibrio fiscal nacional* y tiene casi el doble de citas cuando aparece bajo la categoría *Centralizar-Descentralizar*.

En otras palabras: mientras que el origen y centro del debate fue la crisis fiscal del Estado en su nivel central (*Condición causal*), la manera de afrontarlo fue limitada, por dos *Condiciones intervinientes*: *Descentralizar-Centralizar* y *Conflicto Político Sindical*. Esto, a su vez, fue marcado por la *Dimensión* que se denomina *Protección de ET*, durante en la gran mayoría del proceso (Ver **Anexo 10**: Dimensiones el debate sobre educación en la reforma de las transferencias en la Plenaria del Senado, 2000-2001).

Así, la categoría *Descentralizar-Centralizar* como *Condición Interviniente* se manifiesta en citas en defensa de las Entidades Territoriales, por lo que el Ministro de Hacienda, Juan Manuel Santos, decía: “La descentralización en este momento no está

funcionando adecuadamente. Sin el acto legislativo la situación va a ser caótica” (Juan Manuel Santos). A lo que Luis Fernando Londoño Capurro agregaba que “es un acto de responsabilidad aprobar este proyecto, de responsabilidad con las entidades territoriales si queremos garantizarles transferencias, si queremos garantizar un crecimiento de sus ingresos en el largo plazo”. Y Carlos Arturo Ángel Arango enfatizaba en que “lo que es falso es que se diga que se van a disminuir las transferencias a los departamentos y a los municipios”.

Se advertía,

La verdad es que este es un proyecto de largo plazo que permite la planeación en las diferentes entidades territoriales del país, que se caracteriza por la responsabilidad que debemos tener cuando se trata de programar fiscalmente a las Entidades Territoriales. El hecho de que se garantice ingresos a las entidades territoriales es de gran trascendencia. Si no hacemos estos ajustes podríamos ver en muy corto plazo a las entidades territoriales viviendo las duras y las maduras, con recursos muy precarios sin tener la capacidad de atender los más elementales servicios como son la educación y la salud, entre otros. El proceso de descentralización no se va a ver afectado, sino todo lo contrario, se va a consolidar (Luis Fernando Londoño Capurro).

Otros, según las propiedades agrupadas bajo la misma categoría, se manifestaban en tono más firme y expreso en favor de las regiones. La izquierda, por ejemplo, acusaba que:

Están castigando las entidades territoriales quitándoles recursos. Este Acto Legislativo le está recortando recursos y posibilidades de nuevos recursos para departamentos y municipios. Los maestros de Colombia defienden el situado fiscal, defienden las transferencias. [El proyecto] borra el derecho que tienen las entidades territoriales de participar en los ingresos corrientes de la Nación; les limita participar de los nuevos recaudos. Sencillamente desde el centralismo desde el maldito centralismo (Jaime Dussan Calderón).

O en voz de Samue Moreno “La reforma no se compadece con la actual situación de crisis de los departamentos y municipios”.

Los Barones Electorales liberales, por su parte, coincidían y también los acompañaron con afirmaciones de tipo: “Desde el inicio me he opuesto; las transferencias son ya derechos adquiridos” (Jorge Eduardo Gechem Turbay); o “El régimen de las transferencias y el situado fiscal es realmente el único logro concreto y palpable que ha tenido el proceso de descentralización” (Carlos Espinoza Faciolince); o “La coherencia le puede costar a los municipios un poco de plata. Las acciones más que son en defensa de estos pobres municipios y departamentos” (Víctor Renán Barco López); o como diría José Renán Trujillo “El destino de Colombia debe ser construido desde lo local y lo regional; un siglo de centralismo produjo enormes inequidades y atrasó el desarrollo”.

Igualmente, los liberales que se catalogaban como Socialdemócratas manifestaban:

Las transferencias son la pieza maestra en el desarrollo regional. Hoy por hoy más del 50% de los recursos que reciben los municipios y los departamentos para su desarrollo, provienen de las transferencias que vienen de la nación. Un recorte en las transferencias significaría lesionar el proceso descentralista que inició la Constitución del 91 (Vivian Morales).

Los conservadores también aseguraban que “el proceso de descentralización en este país, la elección popular de los alcaldes, de los gobernadores, es la decisión política más acertada que ha tomado el Congreso en muchos años (Luis Humberto Gómez Gallo).

Otras citas, tomadas desde la categoría *Conflicto político-sindical*, dan testimonio del uso que el *Sindicalismo* dio al argumento de defensa de las entidades territoriales:

Este Acto Legislativo le está recortando recursos y posibilidades de nuevos recursos para departamentos y municipios. Es un atentado a la Constitución política, sobre todo con la descentralización. Aprobar este acto es un retroceso político. Los maestros de Colombia defienden el situado fiscal, defienden las transferencias. Yo apoyo la huelga nacional de los maestros porque esa es una huelga patriótica. Ustedes me tienen que demostrar que tienen

altruismo, patriotismo, que tienen solidaridad con la descentralización (Jaime Dussan Calderón).

Las intervenciones a favor del equilibrio fiscal nacional y de las regiones, por momentos, fueron también complementadas por dos propiedades: a) un ánimo de complementariedad o coordinación entre el nivel central del gobierno nacional con gobiernos subnacionales (en adelante *Complementariedad Nación Ets*); y b) que existía preocupación por *Poder ofrecer educación*. En todo caso, ninguna de estas pasa de ser una mera *propiedad* del debate.

Con respecto a la primera, se encontraron intervenciones como: “agregaría que a los principios de concurrencia de la Nación y de solidaridad, se agregara el de la subsidiaridad. Porque la Nación no puede dejar expósitos a los gobiernos subnacionales” (Víctor Renán Barco López); o “Lo considero un gane gane para los municipios, para los departamentos y para la Nación” (Luis Humberto Gómez Gallo); o como diría Luis Fernando Londoño Capullo “Estamos aumentando los ingresos tributarios y no tributarios, es decir los ingresos corrientes de la Nación y por ende para las entidades territoriales”.

Desde visiones opuestas se defendió la preocupación por *Poder ofrecer educación*. Luis Fernando Londoño Capurro argumentaba

Me refiero al cuestionamiento que se ha hecho al proyecto de Acto Legislativo argumentando que va en contravía del proceso de descentralización, que deteriora los ingresos de las Entidades Territoriales y en consecuencia, afecta seriamente la inversión social y más concretamente los servicios elementales como son la educación.

Mientras que Jaime Dussan Calderón creía que “Este acto legislativo atenta contra la educación” y Vivian Morales pensaba que “Es una amenaza para la inversión social, especialmente en educación”.

Y los otros, el gobierno y sus mayorías, argumentaban que “si no aprobamos el Acto Legislativo quienes son los primeros que sufren: las entidades territoriales, sufre la educación” (Juan Manuel Santos).

En la segunda condición interviniente, el *Conflicto político-sindical*, el antagonismo entre gobierno, Senadores oficialistas y la oposición, principalmente de la izquierda, y de alas afines en el partido liberal, fue manifiesto, por ello, mientras varios Senadores se preocupaban por acusar al sindicato, como Luis Humberto Gómez Gallo cuando decía que

Frente al poder de FECODE, un poder amedrentador, un poder de dinero que les permite publicar en los diarios de circulación nacional, avisos macartizándonos y desprestigiándonos. La intolerancia de FECODE, FECODE ha sido intolerante, sus insultos permanentes. Esa actitud de intolerancia y avasalladora, pero lo más grave es que FECODE ha citado como citan los paramilitares y la guerrilla en este país.

O Carlos Holguín Sardí, quien afirmaba que “En todo el país FECODE ha regado y todavía hay una cantidad de pancartas y de pasacalles y de afiches, señalándonos como enemigos del pueblo, como que acabamos con la educación pública”, al igual que el Ministro de Hacienda,

Este proyecto va en contra de los intereses de unos pocos que han manejado la plata de la educación y que son en parte responsables por la falta de resultados en nuestro sistema educativo. Ah, sí que vamos a romper unos núcleos de poder que determinan para dónde van los recursos. Sí. Y eso lo digo sin tapujos; que queremos que la plata de la educación se vaya a donde se necesita; no a donde digan las directivas de FECODE (Juan Manuel Santos, Ministro de Hacienda).

Los Senadores de origen sindical, por su parte, se defendían de esta última acusación: “No es cierto que los maestros tengan privilegios, los maestros de Colombia no inciden en la distribución del presupuesto nacional ni de las transferencias” (Jaime Dussan Calderón).

En consecuencia, aparece otra propiedad en esta categoría, con menor intensidad, la *No concertación Gobierno Trabajadores*, expresada por parte de los últimos Senadores, así: “El gobierno se niega tercamente a tener una política de concertación y entendimiento con los trabajadores de Colombia” (Jaime Dussan Calderón); o “Se tramita a espaldas de gremios y trabajadores” (Samuel Moreno Rojas) y “Ministro, en el año 1993 llené cuatro veces la Plaza de Bolívar y gané la Ley 60 y no me asusté, porque a los maestros nos da miedo que nos de miedo” (Jaime Dussan Calderón).

En todo caso, desde las diferentes orillas se dejaba claro que estaban a favor de los maestros (que no es lo mismo que el sindicato de maestros), al plantear que:

Mi voto lleva una constancia: que los posteriores desarrollos legales que se hagan deberán salvaguardar el prestigio social y la dignidad económica de los educadores que les permita estar bien motivados para consagrarse a su profesión ya que es necesario reivindicar y exaltar al educador por su papel en la sociedad (Darío Córdoba Rincón).

A lo que José Renán Trujillo agregaría:

Hay algo que me atrae este proyecto muchísimo: el pago a los maestros de Colombia no estará sujeto a ese sube y baja de la economía, se está garantizando que siempre los maestros de Colombia estarán protegidos por este acto legislativo, garantizándoles su pago permanente.

Mientras que Carlos Arturo Ángel Arango decía que no creía que: “ni los maestros ni los empleados de la salud estén bien pagos”, donde tampoco “ aceptamos recortar los derechos a la sindicalización y a la protesta de los maestros colombianos” Jaime Dussan

Calderón, porque “Los maestros eran perseguidos por la política y desconocidos en sus derechos” (Luis Humberto Gómez Gallo).

3.4.3.3. Condición contextual

En este debate la cuarta categoría, la *Política de educación básica*, es una condición contextual y es una categoría obvia porque la proporción más importante del sistema de transferencias que se reformaba tenía como destino la educación básica primaria, secundaria y media pública, además de la salud y otros servicios sociales, dinero que se administraba y ejecutaba por parte de los departamentos y los municipios. Es indicativo de la orientación de la reforma que las dos propiedades principales de la categoría estaban relacionadas con asuntos como la eficiencia del gasto en educación y la posibilidad de ofrecer el servicio público educativo por particulares.

En efecto, la propiedad *Costo, eficiencia, impacto* de la inversión y organización razonable del sector, que se manifestó en otras tres categorías con bajo peso relativo, y que solo se manifestó en una más en primer lugar, aparece aquí con intervenciones como las de Luis Humberto Gómez Gallo, donde planteaba que:

El debate que FECODE le debe al país es que hablemos del diagnóstico que hace la Ley del Plan sobre la Educación en Colombia, sobre su calidad, sobre su cobertura en un país que invierte 28 billones de pesos cada cuatro años tratando de educar a su gente y que tiene una pésima calidad y una mala cobertura, en un país donde el promedio de niños por maestro es de 22 frente a una media internacional que podría ser de 27 o 30. En un país donde hay 3 millones de niños colombianos por fuera del sistema educativo y con una reorganización de la educación podríamos, sin nombrar un solo maestro adicional, aumentar de manera sustancial la cobertura. Pero de lo que sí estoy seguro es que el sistema global en su conjunto no soporta un análisis riguroso; que allí falla; que los resultados que la Nación obtiene sobre

los recursos que invierte no están bien aplicados. Vamos a pedir eficiencia en el manejo del recurso y vamos a reclamar que mejore la calidad y la cobertura de la educación de este país.

La de Juan Manuel Santos, al decir que “No hay tizas, no hay pupitres, no hay un peso de inversión en calidad, en infraestructura, porque los costos de la educación están por las nubes, eso es lo que queremos racionalizar”; o con Carlos Arturo Ángel Arango al afirmar que “Nos hemos gastado un año en el debate y no le hemos gastado diez minutos a hacernos una pregunta que es fundamental ¿Por qué el costo de la educación oficial en Colombia sigue creciendo impresionantemente?”.

Por otro lado, la propiedad *Subsidio a la demanda* u oferta de lo público por entidades privadas, aparece expresada en citas como

“[El proyecto] faculta los municipios para que puedan entregar a entidades privadas sin ánimo de lucro la administración de los establecimientos educativos oficiales da posibilidades de contratación del servicio educativo con particulares” (Jaime Dussan Calderón), mientras el Ministro de Hacienda aseguraba que “el propósito no es subsidiar la demanda, el dinero no va al niño. El subsidio es a la oferta, los docentes, pero con criterios más racionales” (Juan Manuel Santos).

En esta categoría la propiedad *Necesidades de los niños* aparece en un plano inferior y *Educación pública para generar equidad social* apenas aparece. De la primera afirmaban: “en mi departamento la mitad de los chicos no van a la escuela porque sus padres no tienen con qué pagar la matrícula. Que los niños en el Chocó, en sus veredas, van a las escuelas y reciben clases sentados en el piso” (Darío Córdoba Rincón); “Un país donde hay 3 millones de niños colombianos por fuera del sistema educativo” (Luis Humberto Gómez Gallo), o como diría Juan Manuel Santos “Eso va a favorecer a los niños”.

Con respecto a la segunda, *Educación pública para generar equidad social*, Vivian Morales afirmaba que “la educación es uno de los grandes medios para lograr una distribución equitativa del ingreso”, mientras que el Ministro de Hacienda decía que lo que se quería “ es que los niños de Colombia, los que van a la educación pública tengan no solamente acceso a una educación, sino a una buena educación, que es la única forma de darles a esos niños una oportunidad” (Juan Manuel Santos).

3.4.3.4. Acciones/interacciones

La *Representatividad política y Neoliberalismo-mundialización*, fueron el tipo de respuestas principales de los intervinientes, respuestas que finalmente se convirtieron en apuestas de grupo de la siguiente manera: por un lado y como se ha visto, la gran mayoría, se presentaron en el debate como defensores de departamentos y municipios, no solo de la legitimidad de ellos para ser los protagonistas del gasto público educativo, sino del monto de recursos que no debería disminuir o disminuir lo menos posible. Los municipios y departamentos, con sus alcaldes y gobernadores a la cabeza, emergieron como los verdaderos y legítimos dueños de la representatividad política en este debate. Por ello, por ejemplo, el Ministro de Hacienda aseguraba que

Eso es un gran negocio para los alcaldes y gobernadores, por eso respaldan este proyecto. Hay que hacer claridad en que ha sido concertado desde un principio con alcaldes y gobernadores. El proyecto original que nadie se atrevía a tocar, era un proyecto que congelaba de por vida las transferencias con la inflación. El proyecto de hoy es totalmente diferente. Estuve recorriendo todo el país explicando y después en forma unánime, los 120 alcaldes le dieron el respaldo a este proyecto porque entendieron que esto iba en beneficio de la salud y la educación y les quitaba un problema de encima, que es el que tiene quebrados a los municipios y los departamentos (Juan Manuel Santos).

Y los Senadores lo reforzaban con intervenciones de tipo: “El partido liberal señaló que en sus decisiones acogería la opinión de alcaldes y gobernadores por ser ellos los voceros legítimos de los territorios” (José Renán Trujillo); “Si no le hubieran dado [gobernadores y alcaldes] su aquiescencia otro gallo le cantaría a usted Señor Ministro en esta plácida noche” (Víctor Renán Barco López).

La otra respuesta común, pero no en cabeza del gobierno ni de los Senadores oficialistas, fue denunciar el proyecto como un proyecto diseñado por la banca internacional, para complacer sus intereses y con una base ideológica neoliberal. Por ello, algunos opositores acusaban:

Ministro, confiese que usted no es socialdemócrata, usted es neoliberal confeso, agente del Fondo Monetario Internacional que le metieron el maldito disco duro del Fondo Monetario Internacional y le pudo más ese disco duro maldito de los acuerdos del Fondo Monetario Internacional y de la banca mundial que el disco duro social que usted echaba (Jaime Dussan Calderón).

O al decir cosas de tipo: “Es evidente que hay un acuerdo con el Fondo Monetario” (Amilkar Acosta).

3.4.3.5. Consecuencias

Finalmente, las consecuencias del debate, del proceso de reforma, se presentaron de dos maneras explícitas y claras: *Eficiencia educativa* y *Cobertura en educación básica*.

La primera, con la necesidad de ejecutar la inversión pública educativa con miras en los resultados, en la relación costo-beneficio, en el impacto y en la sostenibilidad económica del país y de los departamentos y municipios en particular. Por ejemplo, el número de

alumnos por maestro, la eficiencia como condición para dar acceso a los que no tenían cupo educativo, y otros, fueron términos que se posicionaron en el debate:

“En Cuba hay 40 alumnos por cada maestro. En Colombia hay 22. Aumentarlo de 22 a 28 significaría un millón de niños nuevos” (Julio César Guerra Tulena), o como dijo el Ministro de Hacienda

Estamos tratando de corregir ese fenómeno haciendo más eficiente la distribución de los recursos que van destinados a la salud y a la educación. Necesariamente tiene que meterse a distribuir mejor los recursos de educación, para que el gasto público en educación tenga más eficiencia y por consiguiente tenga más productividad, logre más cobertura y más calidad. Diez años después o nueve años después hemos más que duplicado la inversión en educación y la cobertura no ha aumentado y la calidad es cada vez peor (Juan Manuel Santos).

La segunda consecuencia es la posición privilegiada que adquirió la *Cobertura en educación básica* cuando se hablaba expresamente de educación. Este fue el concepto predominante al hablar de la política educativa; porque no fue la calidad, ni la equidad social, ni los niños, ni los maestros. El Ministro era enfático:

Y quisiera hacer un llamado a los padres de familia que entiendan muy bien que lo que queremos es que sus hijos, tres millones de niños puedan ir a la escuela. ¿Cómo? distribuyendo mejor los recursos. Con la misma plata que hoy se invierte, podríamos atender dos y medio millones de niños adicionales (Juan Manuel Santos).

Mientras Víctor Renán Barco López decía que “Habrá más cobertura indudablemente”, o como discutía Luis Guillermo Vélez

Tal como está redactado, aquí le va a quedar una talanquera constitucional para que crezca la cobertura de educación, va a quedar esta talanquera peligrosísima, de pronto por buscar un ajuste fiscal o una sanidad fiscal en el sentido de que no se abuse de la nómina, de pronto está usted cerrando la posibilidad de aumentar las coberturas en salud y en educación y eso sí sería

supremamente grave, que por Constitución Colombia impidiera avanzar en la cobertura de esos dos servicios básicos.

Para mayor claridad, se presentan las propiedades de todo el debate como mapa de calor, en el **Anexo 11** (Mapa de calor de las propiedades del debate sobre reforma a las transferencias 2000-2001).

3.4.4. Las transferencias: poder de abajo hacia arriba y el silencio como política pública

Las élites políticas colombianas a inicio del siglo XXI, en medio de la crisis económica más profunda en cincuenta años o más, y, ante el fenómeno de la *Distribución de recursos públicos entre Nación y territorios* en educación y otros servicios, encuentran su punto de convergencia en la *Responsabilidad Fiscal*, con énfasis en el equilibrio fiscal del Estado del nivel nacional.

Sin embargo, existen dos condiciones que alteran la condición causal: el perpetuo debate colombiano entre *Descentralizar-Centralizar* y el *Conflicto Político-Sindical*, en el cual los Senadores y el Ejecutivo, enfatizan una constante *Defensa de los recursos de las Entidades Territoriales* y de la *Descentralización*, pues esta última, es vista por la élite política como forma innegociable de organización de la estructura y los servicios del Estado colombiano.

La *Representatividad Política* de gobernadores y alcaldes, su legitimidad y su casi última palabra para tomar decisiones en educación básica no se pone en duda. Debido, quizás, al enraizamiento político de la descentralización que ya llevaba casi 15 años y cambiaba las realidades de los departamentos y municipios de Colombia, asunto que había, entre otras, aumentado el poder político de los Barones Electorales (Leal, 2007). Esto es susceptible de

ser contrastado con la situación previa a la Constitución de 1991, cuando aquellos, en la práctica, tenían mínimo poder político.

Bajo el régimen de la Constitución de 1886 el presidente nombraba a su voluntad a los gobernadores y estos, de la misma manera, nombraban a los alcaldes; es decir, el poder político no se basaba en el voto ciudadano y su directa elección de las autoridades territoriales; el poder era de arriba hacia abajo. Al momento de debatirse las reformas (2000-2001), por el contrario, el poder político en Colombia llevaba 15 años de descentralización y estaba configurado de manera opuesta: de abajo hacia arriba y las autoridades territoriales comenzaron a ser claves en el diseño de las políticas públicas o, al menos, en algunos casos de distribución del gasto público nacional.

La situación probablemente se ve reforzada por la “crisis del Estado moderno tardío” y sus funciones de proveer servicios y cohesión (Patiño et al., 2015), pero queda en evidencia, a través del análisis, que la realidad política post-Frente Nacional, y más específicamente post-constitución de 1991 es una realidad bottom-up: el poder se comenzó a legitimar desde los liderazgos locales o, al menos, estos ya tenían capacidad de veto cuando de tocar los intereses económicos municipales y departamentales se trataba. Bajo el régimen de 1886 esto era impensable.

3.4.4.1. El sindicato de maestros y la división social

Por otro lado, el *Conflicto Político-Sindical* explica la beligerancia del debate y permite marcar diferencias entre los defensores del sindicato de maestros, que además acusan al neoliberalismo de los que consideran riesgos de la reforma, y quienes ven al sindicato como el causante de los más serios problemas del sistema o, también, quienes se sienten víctimas de él.

Incluso, se podría pensar más adelante, en evidenciar con certeza lo que puede ser un dogmatismo que parece surgir en el manejo que se le dio a esta diferencia entre las élites sociales, políticas y sindicales, rasgos de mentalidad que impiden consensos a favor de un verdadero cambio cualitativo de la educación.

3.4.4.2. El orden establecido se reafirma. El silencio como política

La política de educación básica queda reducida a un asunto de eficiencia y cobertura educativa, donde los sujetos educativos últimos, niños y jóvenes, aparecen en un plano secundario, especialmente dentro de la élite político-sindical de izquierda. Además, el concepto de la educación pública como medio para generar Equidad Social, es decir, la igualdad educativa, no surge como prioridad y la equidad social en general aparece diluida (ver **Figura 2**).

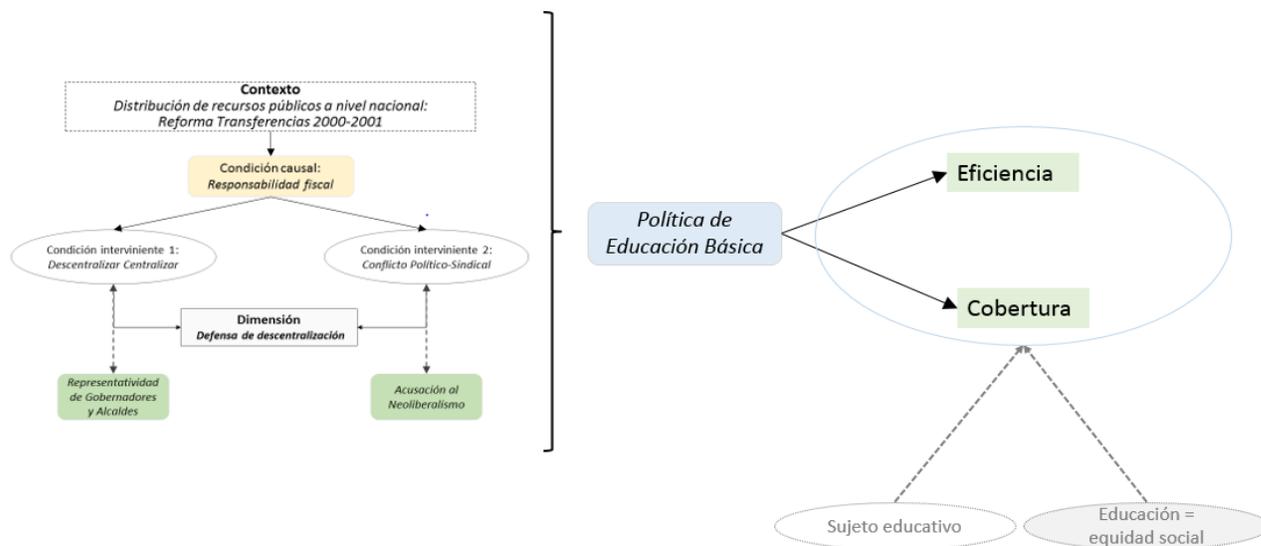


Figura 2: La teoría que surge sobre el debate de las transferencias al comienzo del siglo XXI

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

Llama la atención que, al ser un debate sobre cómo invertir mejor la Hacienda Pública en educación, se centre la discusión educativa prácticamente solo en la proporción de estudiantes por docente y en la posibilidad de ofrecer educación pública por parte de particulares y que queden relegados temas de fondo, como podrían ser el propósito de ofrecer educación pública de alta calidad, o la inequidad, y los malos resultados del sistema educativo colombiano, que ha sido calificado como pobre en resultados y en inversión. Para la época de la reforma, los sistemas educativos calificados como excelentes gastaban al menos 4.000 a 6.000 USD anuales por estudiante, mientras Colombia estaba en el rango de 1.000 a 2.000 USD por estudiante año (Mourshed, Chijioke y Barber, 2010).

Hay un hecho que no es despreciable: la inexistente voz en el debate de quien regía los destinos de la política educativa; en ninguna de las cinco gacetas del Congreso, memoria de los debates sostenidos en plenaria del senado durante el segundo semestre de 2000 y primer semestre de 2001, existe registro de intervenciones del Ministro de Educación (Tampoco habló en las sesiones plenarias, en ninguno de los debates estudiados, el Ministro de Salud), mientras que fue extensa y repetida la voz del Ministro de Hacienda.

Quizás la situación contribuyó a no mencionar el gasto público per cápita en educación. Evidencia de la fuerte influencia de los economistas en el debate público en Colombia, en desmedro de otras miradas y actores: la “elevación de los economistas [y su] racionalidad económica como una manera de crear conocimiento de todos los asuntos sociales” (Uribe Mallarino 2014, p. 55). Este monopolio, también evidenciado por Palacios (2001), es la manera moderna de “estabilizar el orden sociopolítico: tomar un solo enfoque científico, y declarar que se trata de una verdad final y absoluta” (Noha, 2015, p. 282).

Si bien es cierto que desde la fundación de la República se estableció una especie de Agenda Liberal (Martínez Garnica, 2010) que incluía un deseo por dar instrucción pública

para todos, y que en el debate de 2000 - 2001 se evidenció el deseo de llegar a más personas con el servicio educativo, parece posible afirmar que aún existe desdén por ofrecer educación en igualdad de condiciones de calidad para todos los ciudadanos.

Mientras el debate sobre los derechos sindicales toma proporciones protuberantes y conflictivas, el debate es casi inexistente cuando se trata de poner sobre la mesa la relación entre *educación y equidad social*. Por ejemplo, y aunque solo fue una intervención, la única de Germán Vargas Lleras, miembro de la más alta élite social y política colombiana (Nieto de Presidente de la República, ex-Presidente del Senado (2002-2003), Vicepresidente de la República y candidato presidencial en 2018), la cual duró tres minutos y cuarenta y cinco segundos, fue llamativo que no se refiriera para nada a ninguno de los temas de la reforma en cuestión (educación, el asunto fiscal, o descentralización) y más bien se dedicara (en treinta y tres oportunidades) a reafirmar su propio yo: “yo no creo, yo tengo, mi apoyo, yo quisiera”, etc. Contrariamente, llama la atención que quien hizo el esfuerzo más notorio por enfatizar la relación educación-equidad fuera el Ministro de Hacienda (Juan Manuel Santos), miembro de la más alta élite social y política colombiana (sobrino-nieto de presidente de la República, Ministro en varias oportunidades, copropietario en su momento del periódico más influyente durante el siglo XX y luego presidente de la república).

En resumen, y con una perspectiva del debate, la teoría que surge permite proponer que, para la época de la reforma, las élites colombianas mantenían en algún grado una especie de desdén con la situación de desigualdad de la educación colombiana, o al menos, en el mejor de los casos, de ambivalencia. Las pocas citas que enuncian concepciones que relacionen equidad social con educación pública y los niños como sujetos finalmente impactados por la reforma, vienen del Ministro de Hacienda, quien más que tecnócrata mandarín era un representante de la élite social bogotana, y también de Senadores

conservadores del mismo origen, mientras que no hicieron lo mismo Senadores liberales de igual procedencia social, ni los de izquierda que intervinieron de manera extensa.

Es lo que algunos han llamado como *complacencia* (Salai-I-Martín, 2013) o desdén de las élites con el estado de cosas respecto a la economía basada en el conocimiento. La preocupación de los defensores de la reforma es por la cobertura y la eficiencia: que más niños entren al sistema escolar a un menor costo. Y la preocupación de las élites de izquierdas y de origen sindical es defender a los maestros y el poder del sindicato.

El silencio sobre un tema también es una forma de la política pública (Lukes, 2007). Pareciera que el diagnóstico de la Comisión de Sabios, convocada en 1994 para conceptuar y proponer soluciones sobre los problemas del desarrollo científico y educativo colombianos, se encuentra aún vigente y es base de una política pública aplazada: el “poco conocimiento y poca conciencia de la importancia del tema entre quienes toman las decisiones tanto en el sector público como en el privado” (Aldana et al. 1996 p. 73).

3.4.5. Reflejo del espíritu de las transferencias

El debate llevado a cabo en el Senado de la República en 2001, como respuesta a la grave recesión económica, lo que implicaban restringir y hacer menos improductivo y rígido el gasto público en educación, desembocó en una Reforma Constitucional y una nueva Ley (Ley 715). Para efectos de citación en este apartado, el Acto Legislativo será acompañado por las siglas AL, mientras que la Ley 715 no y solo se hará mención al artículo, Art.

La Reforma Constitucional, Acto Legislativo 01 de 2001, terminó redactada como una cartilla administrativa de manejo presupuestal austero. Así, el asunto de la Responsabilidad Fiscal se refleja en casi todo el texto. Por ejemplo, se regula “el monto total

de las apropiaciones” para “gastos generales” durante “los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008” con un porcentaje exacto (AL01, Art. 1).

Se establece el criterio del incremento anual del presupuesto para educación (y lo demás: salud, etc.) de una manera detallada, lo que incluye cálculos de inflación certificada por el DANE (AL01, Art. 3), algo inverosímil para una Carta de Derechos y de Estructura del Estado, que es lo que es una Constitución Política.

La Ley 715, al desarrollar la reforma, ahonda más en la reglamentación fiscal al detalle y expide 111 artículos (al menos 40 dedicados al sector salud), en la que se incluye, por ejemplo, un “Límite al crecimiento de los costos” (Art. 21).

La norma constitucional se cuidó de fijar cuando la Nación podía o no concurrir a financiar gastos que son competencia de las Entidades Territoriales (AL01, Art. 2) y llega incluso a valorar en “diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones de pesos” la “base inicial” del monto de recursos (AL01, Art. 3) a partir del cual se sella un nuevo pacto entre Nación y territorios.

La ley 715 repite el punto de partida de la reforma constitucional y establece que “en ningún caso el monto [de la base] sea inferior a diez punto novecientos sesenta y dos (10.962) billones” (Art. 2). Igualmente, establece las competencias de la Nación, los departamentos, distritos y municipios (Arts. 5, 6, 7) en los asuntos educativos, y deroga completamente la Ley 60 de 1993. Incluso define qué son las “Instituciones Educativas” para dar paso a las reglas de traspaso de las mismas del nivel nacional a las Entidades Territoriales y entre estas (Art. 9), no sin determinar cómo se hará la transferencia de recursos a municipios y departamentos (Art. 17) y también qué es lo que “departamentos, distritos y municipios” cada

año deben informar al “al Ministerio de Educación” para que les sea autorizado el giro de recursos (Art. 19).

Se determina, también, cómo, ante el incumplimiento de las Entidades Territoriales, “el Ministerio de Educación podrá suspender la capacidad legal de las autoridades territoriales para la administración del servicio público de educación y designar de forma temporal un administrador especial” (Art. 30) y hasta perderse la “certificación”, es decir, la autonomía de la Entidad Territorial (Art. 31, 41). El detalle de la norma implicó también el reglamentar el cómo y cuándo deben comunicarse con el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para programar la distribución de los recursos de la Nación a los territorios (Art. 85).

El debate político al problema fiscal y que derivó en normas constitucionales que tenían impacto macroeconómico, implicó regular en detalle asuntos docentes, como tener en cuenta “los costos por concepto de docentes y administrativos pagados con situado fiscal y el fondo de compensación educativa” (AL01, Art. 3). Esta norma, por ejemplo, significó, de manera crucial, que en la Ley se reglamentara el cómo mantener o incorporar, según fuese el caso, los docentes a “las plantas” de personal “dando prioridad al personal actualmente vinculado y que cumpla los requisitos” (Ley 715, Art. 34, 38).

El cambio abrió la puerta al criterio de eficiencia, pues desde la Constitución misma se incorporaron “principios sobre distribución” como “población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal” (AL, Art. 2,) y hasta “equidad”, pero de esta última muy poco se desarrolla en la Ley. La eficiencia como criterio implicó tener como base exclusivamente lo numérico, lo que también fue denominado como “estándares técnicos y administrativos” (Ley 715, Art. 15), es decir, el número de estudiantes

permitidos por cada docente y por cada directivo, lo que implicó la fusión de “sedes”, antes escuelas o colegios independientes, hasta convertirlos en una sola institución que cumpliera dichos estándares.

El criterio también incluyó la “población por atender en condiciones de eficiencia” (Art. 16) (y esto quizás es lo más parecido a un concepto de “equidad”) y obligar a la realización por parte de los departamentos o municipios de un “informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación” (Art. 90).

La reforma de tipo fiscal, finalmente, fue más allá y se inmiscuyó en nuevas competencias de nivel nacional permitiéndole a la Nación incluso establecer “las reglas” de “evaluación y capacitación docente” lo cual fue declarado luego como inconstitucional por la Corte (Art. 10).

3.5. Regalías

3.5.1. Contexto específico

El Presidente Juan Manuel Santos, propuso al Congreso de la República un Proyecto de Acto Legislativo (número 13 de 2010) durante los primeros años de mandato (2010-2012), por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones, para redistribuir entre todos los departamentos las regalías que por hidrocarburos se irían a percibir ante “eventuales bonanzas del sector minero y petrolero” era el presupuesto “más grande desde Bolívar” según el Ministro de Hacienda.

Las regalías se entienden como una compensación por extraer recursos naturales no renovables: petróleo, gas y carbón. La Constitución Nacional establece que el subsuelo pertenece al Estado. En el Art. 332 se anota que “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables” y en el Art. 360 se afirma que “La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía”.

En esa medida, el 80% de las regalías, antes de la reforma, se destinaban a departamentos en que se ubicaban unidades de producción de hidrocarburos, como compensación al impacto ambiental y social de la actividad extractiva. La Ley que creó esta disposición fue la 141 de 1994

Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a recibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones. Los recursos de regalías se distribuían de manera directa entre municipios y departamentos en los que existía exploración o explotación de recursos naturales no renovables (80%) y el Fondo Nacional de Regalías (FNR) (20%), como mecanismo de redistribución” (DNP-SGR, 2017).

Dichos departamentos tenían el 17% de la población total y algunos, como Córdoba, Cesar, Guajira y Huila, se encontraban entre los de mayor pobreza (DNP-Panorámica Regional, 2017). La propuesta de 2010 implicaba que los 33 departamentos recibirían regalías, una parte de ellas, el 10%, se destinarían para Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) en cada departamento. Se esperaba que las regalías se duplicarían entre 2012 y 2022. Lo que significaría un monto total de 98 billones de pesos durante ese tiempo (ANIF, 2012), de los cuales el 10% serían para CTeI. Solo para el bienio 2013-2014 se destinarían 1.6

billones de pesos para CTeI y Competitividad en las regiones, es decir, más de ochocientos mil millones anuales, más del doble del presupuesto de inversión de COLCIENCIAS de 2011, el cual era el año en que más recursos había tenido para inversión en su historia (Boletín Estadístico COLCIENCIAS, 2012).

La palabra “competitividad” está en la Reforma Constitucional, en el Art. 361 dice que “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población” (AL05 de 2011). Luego, la Ley que desarrolló la Reforma Constitucional incluyó “competitividad” en el Art. 29, y estableció que el Fondo de CyT tiene como objeto “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones” (Ley 1530 de 2012).

3.5.2. Codificación abierta

El número total de citas captadas de los debates de los actos legislativos de regalías para el microanálisis fue de 331. De aquí surgió una categorización de 20 conceptos inicialmente que fueron agrupados alrededor del fenómeno “Distribución recursos públicos entre nación y territorios”, de los cuales, a su vez, surgieron las principales categorías de análisis. En su orden: (1) Descentralizar-Centralizar; (2) Equilibrio entre regiones; (3) Ciencia y tecnología; (4) Representatividad política; (5) Corrupción; (6) Equidad social. Ver **Anexo 12:** Red semántica del debate en Plenaria del Senado a la Reforma a las Regalías, 2010- 2012.

3.5.3. Codificación axial

3.5.3.1. *La condición causal*

Este debate arrojó, inicialmente, la categoría de *Descentralizar-Centralizar*, seguidas por *Corrupción*, y en una menor medida, *Pobreza e Ineficacia del Estado*.

Descentralizar-Centralizar es la que tiene la mayor cantidad de citas en todo el análisis, la que más se refuerza al refinar una y otra vez la codificación axial (Ver **Tabla 10**). Se centró en la percepción de las élites políticas representadas en el congreso que creía que, con la reforma, se atentaba contra la descentralización político-administrativa. En esta categoría, además, es donde la propiedad *Poder Nacional vs Autonomía Territorial* (una de las decenas de propiedades en que se desdobló el debate) tuvo más fuerza y se repite en primer o segundo nivel en casi todas las categorías. Por eso se convirtió en la primera dimensión.

Tabla 10: Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate de reforma a las Regalías

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios												
CONCEPTOS	Descentralizar centralizar	Equilibrio entre regiones	Ciencia y tecnología	Representatividad política	Corrupción	Equidad social						
Propiedades: características de cada categoría	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	26	Conflicto entre productores y no productores	14	Descentralizar centralizar	8	Quien toma las decisiones claves en la reforma de regalías	8	Ausencia de mecanismos para controlar la corrupción	7	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5
	Despojo de dinero a municipios o departamentos	21	Esparcir la mermelada en toda la tostada	12	Riesgo de invertir mal los dineros de CyT	4	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	8	Insinuación específica de corrupción	5	Pobreza	5
	Localismo	12	Localismo	8	Ciencia y tecnología como promesa de campaña	3	Participación de los parlamentarios en la administración de los recursos de regalías	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	4	Conflicto entre productores y no productores	3
	Ocultamiento de gastos nacionales	8	Pobreza	8	Esparcir la mermelada en toda la tostada	3	Corrupción	2	Hay corrupción en diferentes niveles de gobierno	3	Competitividad regional	2
	Corrupción	8	Conflicto explícito entre departamentos o municipios o regiones	7	10% CTeI para diversos sectores	3			Esparcir la mermelada en toda la tostada	2		
	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	5	Ciencia como gasto	2			Pobreza	2		
	Pobreza	4	Representatividad política	4	Importancia obvia de la ciencia	2						
	Ineficacia del Estado	3	Cambio en monto de regalías	3	Ocultamiento de gastos nacionales	2						
	Neoliberalismo	2	Promesa electoral	3								
			Competitividad regional	3								
			Cambio en la fórmula del cálculo de regalías	2								
			Los derechos de las regiones	2								
			Ocultamiento de gastos nacionales	2								
			Comunidades étnicas	2								
		Corrupción	2									
		Ciencia y tecnología como promesa de campaña	2									

Condición causal, en naranja; interviniente, en verde; Acciones/interacciones, en morado; Consecuencias, en azul.

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

Los Mandarines eran miembros del ejecutivo a quienes Marco Palacios (2001) llama así por ser doctores en economía (Ph.D.) egresados de universidades de gran prestigio mundial, por lo general egresados de la Universidad de los Andes en su pregrado y que en algún momento de su carrera profesional ocuparon cargos como: Director de Fedesarrollo, Director del DNP, Ministro de Hacienda, Director o Gerente del Banco de la República (Palacios, 2001; Uribe Mallarino, 2014; Plehwe, 2005; Estrada Álvarez, 2005), cargos desde donde se adquiere la capacidad, de hecho, de actuar como verdaderos *Power Brokers*.

A pesar de que los Mandarines, voceros miembros de las élites tecnocráticas, aseguraban que aquel era “un proyecto que cambia hacia el futuro la forma en que vamos a ahorrar, a ser equitativos, a ser solidarios, vamos a saber invertir, grandes proyectos, vamos a aprender a que los recursos que se extraen del subsuelo se vuelvan desarrollo” (Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda).

Las élites nacionales puramente políticas asentadas en el Senado de la República, en su mayoría Barones Electorales regionales sin reconocimiento social, percibieron lo contrario y se expresaron con dureza al respecto. Tildaron estas afirmaciones del ejecutivo como “un cuento” (Iván Moreno Rojas); aseguraban que el proyecto era “profundamente centralista” (Luis Carlos Avellaneda) que afectaba la organización del Estado y creaba “controles inauditos, lo que hace es seguir concentrando el poder en el ejecutivo. El país centraliza cada vez más el poder en el ejecutivo, cada vez un Estado menos democrático” (Jorge Enrique Robledo) y que “atenta contra la descentralización” (Iván Moreno Rojas) mientras “otorga demasiado poder al gobierno nacional” (Mauricio Lizcano) etc.

Se aseveraba que la amenaza se cernía en realidad, sobre la “república independiente, unitaria, pero con autonomía en sus regiones” y veían al Estado nacional “imponiéndose

sobre los municipios”, lo que llevaría a una república “menos democrática” (Jorge Enrique Robledo).

Se llegó a sugerir que a alcaldes y gobernadores se convertía en “unas especies de súbditos e incluso recordó que en el siglo XIX, bajo el Liberalismo Radical los Estados (hoy departamentos) eran considerados “soberanos” (Hernán Andrade).

Se percibió, también, “una estocada a las regiones productoras, usurpación, expropiación” (Jorge Enrique Robledo), y “despojo”, en términos de Gloria Inés Ramírez. Incluso se juzgó como un “cercenar los derechos” (Rodrigo Villalba), mientras Hernán Andrade insinuaba casi como un hurto, que el proyecto intentaba “echarles mano a estos recursos”.

El conflicto se fortaleció con una característica que sobresalió, tanto en *Descentralizar-Centralizar* como en el concepto *Equilibrio entre regiones*. Se hace referencia a una especie de *Localismo* por oposición a una visión nacional de los asuntos públicos (Ver **Tabla 11**).

Mientras el poder ejecutivo sugería que la reforma implicaba una especie de propósito colectivo nacional, los Senadores manifestaban que era “difícil de entender que esta plata aguante para tanta ilusión: dobles calzadas, tren del Carare” (Hernán Andrade); se señalaba que las ilusiones eran “el embeleco del ferrocarril de la Guajira a Urabá” (Jorge Enrique Robledo) y que el gobierno nacional, por querer que “todo sea para proyectos regionales, las cuales no tienen existencia constitucional y legal, al final serán proyectos de importancia nacional”. Algunos insinuaron que el proyecto “fractura la unidad nacional”. Luis Fernando Velasco planteaba que “toca redistribuir” solo si un departamento en específico llegase a un billón de pesos anuales en regalías.

Tabla 11: Mapa de calor de las propiedades del debate sobre reforma a las regalías, plenaria del Senado de la República, 2010-2012

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios												
CONCEPTOS	Descentralizar centralizar		Equilibrio entre regiones		Ciencia y tecnología		Representatividad política		Corrupción		Equidad social	
Propiedades: características de cada categoría	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	26	Conflicto entre productores y no productores	14	Descentralizar centralizar	8	Quien toma las decisiones claves en la reforma de regalías	8	Ausencia de mecanismos para controlar la corrupción	7	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5
	Despojo de dinero a municipios departamentos	21	Esparcir la mermelada en toda la tostada	12	Riesgo de invertir mal los dineros de CyT	4	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	8	Insinuación específica de corrupción	5	Pobreza	5
	Localismo	12	Localismo	8	Ciencia y tecnología como promesa de campaña	3	Participación de los parlamentarios en la administración de los recursos de regalías	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	4	Conflicto entre productores y no productores	3
	Ocultamiento de gastos nacionales	8	Pobreza	8	Esparcir la mermelada en toda la tostada	3	Corrupción	2	Hay corrupción en diferentes niveles de gobierno	3	Competitividad regional	2
	Corrupción	8	Conflicto explícito entre departamentos o municipios o regiones	7	10% CTel para diversos sectores	3			Esparcir la mermelada en toda la tostada	2		
	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	5	Ciencia como gasto	2			Pobreza	2		
	Pobreza	4	Representatividad política	4	Importancia obvia de la ciencia	2						
	Ineficacia del Estado	3	Cambio en monto de regalías	3	Ocultamiento de gastos nacionales	2						
	Neoliberalismo	2	Promesa electoral	3								
			Competitividad regional	3								
			Cambio en la fórmula del cálculo de regalías	2								
			Los derechos de las regiones	2								
			Ocultamiento de gastos nacionales	2								
			Comunidades étnicas	2								
			Corrupción	2								
		Ciencia y tecnología como promesa de campaña	2									

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

Mauricio Lizcano, por su parte, alcanzó a evidenciar dicho localismo y decía:

Si el tema de ciencia y tecnología no se reglamenta bien, no se hace para hacer las grandes inversiones, en doctorados y la gran inversión en ciencia y tecnología se va a diseminar en pequeños proyectos que no va a llevar a la competitividad del país. Entonces va a tocar aprobar el mejor de los peor escenarios.

Identificaron que el Ejecutivo quería “meter el concepto ‘regiones’, que es precisamente donde la Nación es la que va a intervenir y decidir” (Jorge Enrique Robledo), mientras lograban un *Ocultamiento de gastos nacionales*. Por lo tanto “terminaremos haciendo lo que debió hacer el Gobierno Nacional con los recursos de las regiones” (Luis Fernando Velasco), así se sustituirán “las responsabilidades nacionales” (Rodrigo Villalba) y que “el Gobierno Nacional lo que quiere es financiar su Plan de Desarrollo con la plata de las regiones” (Hernán Andrade) y “financiar unas cargas que hoy están a cargo de la nación”.

La segunda propiedad que emergió con similar intensidad a la anterior es *Corrupción*. En el debate criticaron que el ejecutivo afirmara que había corrupción en las regiones. “Corrupción también hay” (Rodrigo Villalba) en el propio gobierno central, decían. Se afirmó que en el proyecto “no hay nada para poder auditar las multinacionales” (Jorge Enrique Robledo) y advirtieron que “si quisieran perseguir[ían] la inmensa corrupción nacional”.

Aquí se halla una propiedad que cualifica a *Descentralizar-Centralizar*. Se llamó *Equidad: esparcir la mermelada en toda la tostada* (Expresión acuñada durante el debate por el Ministro de Hacienda), la cual, durante la codificación axial, adquirió una importancia significativa y, por lo tanto, también fue seleccionada como dimensión (Ver **Tabla 12**).

Quienes no estaban de acuerdo con esta repartición generalizada de los recursos, sugerían que

Seamos cuidadosos: las guerras de este país comenzaron entre las regiones. Aún estamos pagando el metro de Medellín, tampoco nos quejamos que el puerto en Urabá sea en Antioquia y no en Córdoba. Todos tenemos la razón en pelear por nuestras regiones. La Guajira pasará de recibir 600mil millones a 300mil millones y así está toda la costa. La costa está cediendo en favor de un país mejor. La costa también somos seres humanos (Bernardo Elias).

Y que “La fórmula honestamente es una monstruosidad porque reconcentra la riqueza donde no se tienen que concentrar, vamos a terminar dando la plata para el metro de Bogotá o para la doble calzada Cali-Buenaventura” (Luis Fernando Velasco).

Tabla 12: Dimensiones el debate sobre Ciencia y Tecnología en la reforma de las regalías en la Plenaria del Senado, 2010-2012

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios												
CONCEPTOS	Descentralizar centralizar		Equilibrio entre regiones		Ciencia y tecnología		Representatividad política		Corrupción		Equidad social	
Propiedades: características de cada categoría	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	26	Conflicto entre productores y no productores	14	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	8	Quien toma las decisiones claves en la reforma de regalías	8	Ausencia de mecanismos para controlar la corrupción	7	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5
	Despojo de dinero a municipios o departamentos	21	Esparcir la mermelada en toda la tostada	12	Riesgo de invertir mal los dineros de CyT	4	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	8	Insinuación específica de corrupción	5	Pobreza	5
	Localismo	12	Localismo	8	Ciencia y tecnología como promesa de campaña	3	Participación de los parlamentarios en la administración de los recursos de regalías	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	4	Conflicto entre productores y no productores	3
	Ocultamiento de gastos nacionales	8	Pobreza	8	Esparcir la mermelada en toda la tostada	3	Corrupción	2	Hay corrupción en diferentes niveles de gobierno	3	Competitividad regional	2
	Corrupción	8	Conflicto explícito entre departamentos o municipios o regiones	7	10% CTeI para diversos sectores	3			Esparcir la mermelada en toda la tostada	2		
	Esparcir la mermelada en toda la tostada	5	Poder Nacional Vs Autonomía Territorial	5	Ciencia como gasto	2			Pobreza	2		
	Pobreza	4	Representatividad política	4	Importancia obvia de la ciencia	2						
	Ineficacia del Estado	3	Cambio en monto de regalías	3	Ocultamiento de gastos nacionales	2						
	Neoliberalismo	2	Promesa electoral	3								
			Competitividad regional	3								
			Cambio en la fórmula del cálculo de regalías	2								
			Los derechos de las regiones	2								
			Ocultamiento de gastos nacionales	2								
			Comunidades étnicas	2								
			Corrupción	2								
		Ciencia y tecnología como promesa de campaña	2									

Fuente: Elaboración propia con base en microanálisis y codificación axial.

Fue evidente que los productores rechazaban la búsqueda de equilibrio y preferían concentrar la mermelada en sus territorios. Hay dos propiedades de menor importancia, pero que tuvieron alguna significación: *Pobreza e Ineficacia del Estado*.

Sobre la pobreza, se denunciaba la marginalidad de algunas poblaciones y graves problemas de hambre y miseria. Respecto a la ineficacia del Estado, la clase política afirmaba que “es inaudito porque todo se organiza de manera detalladísima” (Jorge Enrique Robledo); y que “Uno se demora [un año y medio] en sacar un proyecto en acción social para una vía terciaria” (Mauricio Lizcano) en “Ese laberinto de requisitos” (Armando Benedetti). Nótese que, hasta este momento no aparecen los términos ni *Ciencia y Tecnología* ni de *Competitividad*.

3.5.3.2. La Condición interviniente

El *Equilibrio entre regiones* surge en el análisis como categoría que, a su vez, es *Condición interviniente*, es decir, altera el impacto de la condición causal. Las señales del Ejecutivo, y Senadores amigos, se dirigían a insinuar que construían el *Equilibrio entre regiones*, y, para ello, querían: “que todo Colombia se beneficie” (Roy Barreras).

En términos de Luis Fernando Velasco sería como que “Busquemos un acuerdo entre las dos Colombias, la Colombia productora de petróleo, doctor Félix, y la Colombia no productora de petróleo”. Afirmaban, además, que lo aprobado hasta cierto momento del debate significaba que “el congreso aprobó esparcir la mermelada en toda la tostada. Las zonas productoras reciben, las zonas más pobres, todo el país” (Juan Carlos Echeverry, Ministro de Hacienda).

Los Senadores, sin embargo, dejaban “constancia de que esperamos lograr conseguir el tema de la equidad”, porque acusaban de que en el proyecto “crearon regiones de primera, de segunda y de tercera y se crea una inestabilidad regional y se crea un desequilibrio que era el que habíamos logrado” (Camilo Sánchez). Aquí también aparece el *Localismo* como propiedad y se quejaban de que “esto es para proyectos regionales y no locales” (Jorge Enrique Robledo). Mientras que Camilo Sánchez denunciaba que se “repartieron obras macro”.

En últimas, pareciera que proponer iniciativas de alcance nacional, en vez de unir, más bien fue “un tema que fractura la unidad nacional, las regiones, los intereses del pueblo colombiano”.

Bajo la categoría *Equilibrio entre regiones*, también aparece la propiedad *Pobreza* en el mismo nivel de importancia que *Localismo*, pero, con respecto a cómo apareció en *Descentralizar-Centralizar*, esta vez lo hace a un nivel de mayor importancia. Por ello fueron enfáticos en priorizar: “la inversión especialmente en las zonas más pobres del país [...] Hay que tener criterios de Necesidades Básicas Insatisfechas”.

Por lo que Luis Fernando Velasco pide

Mucho cuidado al director del DNP y al Ministro de Hacienda para que las fórmulas permitan que el dinero llegue a las zonas más pobres y no que reconcentren en las más ricas. Explíqueme cuál es el argumento que puede llevar a que un pobre de una zona, a un municipio pobre, reciba menos recursos que un municipio pobre del Norte de Santander.

A lo que Hernando José Gómez Restrepo, Director del DNP, respondió: “[Por ello] no se incluyó a Bogotá, porque no tiene tantas necesidades básicas insatisfechas”.

Una cuarta propiedad de la categoría es el *Conflicto explícito entre departamentos, municipios o regiones*. Aquí el tono del debate fue de diferencias marcadas entre los Senadores que actuaban como voceros regionales, y se evidencia en intervenciones de tipo: “Bogotá viene aportándole a la nación más del 58% de los ingresos corrientes y la nación sólo le retorna el 12%”; “Este fondo como si hubiera una intención manifiesta de beneficiar principalmente a la costa atlántica” o en palabras de José David Name “En los modelos de la propuesta del Senador, el único que ganaba era Caldas y Quindío. El que miente es usted”, quien acusaba así al Senador Lizcano.

La siguiente propiedad es *Representatividad Política*. Se quejaban, principalmente, de la ausencia de consideración o consulta con los alcaldes y gobernadores recién elegidos. Hay otras dos propiedades de esta categoría que aparecen en un tono aún más bajo. Ellas son *Cambio en el monto de las regalías*, en la cual los congresistas enuncian algunas cifras y, *Promesa electoral*, propiedad bajo la cual se duda que en realidad el presidente de la República haya hablado de reformar todo el sistema de regalías durante la campaña, pero sí “se habló del 10% de ciencia y tecnología” (Rodrigo Villalba).

Finalmente, es significativo que la propiedad *Competitividad regional* aparezca entre la propiedades más débiles, pues la reforma a las regalías es una oportunidad para construir competitividad en las regiones y en pocas intervenciones parecen reconocerlo así. Solo el Ministro de Hacienda asegura que el proyecto

Cambia hacia el futuro la forma en que vamos a ahorrar, a ser equitativos, a ser solidarios, vamos a saber invertir, vamos a saber invertir, vamos a aprender a que los recursos que se extraen del subsuelo se vuelvan desarrollo, grandes proyectos, educación, saneamiento básico, en fin, lo que decidan las regiones. Una nueva forma de planificación regional (Juan Carlos Echeverry).

Y Miriam Paredes anuncia el apoyo de su bancada porque el proyecto “ayudaría a los departamentos [que]carecen de la posibilidad de una inversión importante en proyectos que signifiquen desarrollo y competitividad para estas regiones”. De resto, no hay alusiones expresas a competitividad.

3.5.3.3. Tres acciones e interacciones: Equidad social, Corrupción y Ciencia y tecnología

Presentadas las condiciones causales e intervinientes, se introducen las tres *Acciones/interacciones*, o respuestas de los Senadores en el debate: *Ciencia y tecnología*, *Equidad social* y *Corrupción*. Se destaca aquí que, en todas las *Acciones/interacciones*, estuvieron presentes en primer nivel de interés las propiedades *Poder Nacional vs Autonomía Territorial* y/o *Equidad: esparcir la mermelada en toda la tostada*, lo cual resalta la prioridad que tenían las élites políticas electorales, denotada por mantener vivas y fuertes las prioridades departamentales y locales (casi nunca las prioridades *regionales*), en igualdad de condiciones entre todos los actores (departamentos y municipios) en detrimento de cualquier prioridad nacional. Para los intervinientes

Lo más importante es que cualquiera puede presentar proyectos; cualquier tipo de proyecto, educación, salud, nutrición, abuelitos, seguridad alimentaria. Se buscó principalmente fue la equidad en la distribución de los ingresos, la equidad social. La equidad regional (Manuel Guillermo Mora).

Al tiempo que se comprometían a “acompañar el proyecto de Acto Legislativo dado que consideramos que el fundamento del proyecto en la equidad, en el equilibrio que este contempla tanto de tipo social como de tipo regional” (Miriam Paredes).

Con respecto a la *Corrupción*, el debate tuvo cuatro propiedades: la Ausencia de mecanismos para controlar la corrupción; la lucha entre el poder nacional y la autonomía

territorial (que por practicidad no ha de reiterarse); las Insinuaciones específicas de corrupción; y la corrupción en diferentes niveles de gobierno. En las que se encuentran intervenciones como: “No he visto algo más que sospechoso darle quinientos mil millones a Cormagdalena” (Armando Benedetti) o “Van a hacer Macroproyectos para macro contratistas” (Jorge Enrique Robledo).

Sobre la cuarta, que se denomina *Hay corrupción en diferentes niveles de gobierno*, además de una acusación a nivel nacional, contiene un principio de equidad nacional, cualidad esparcida de manera homogénea entre todos, donde se hallan citas como

El argumento central del gobierno es que en las regiones productoras hay corrupción.

Corrupción que en buena medida está en cabeza del propio gobierno central porque no son solo problemas de corrupción municipal y departamental sino descomunales problemas de corrupción y negligencia nacional.

Rodrigo Villada agrega “Pero corrupción también hay en Agro Ingreso Seguro”.

Con respecto a la *Equidad Social*, concepto con densidad suficiente, en el que surgieron las propiedades *Esparcir la mermelada en toda la tostada*: “Lo que queremos con los demás ponentes es darles la oportunidad a todos y cada uno de los rincones del país” (Manuel Guillermo Mora) y, *Priorizar las zonas más pobres*:

Al darle importancia a los municipios de las zonas costeras y fronterizas se está haciendo justicia con un sector que tiene el mayor índice de pobreza. Que la nueva distribución no se haga por tamaño de población sino por indicadores de pobreza.

Por su parte, el debate con respecto a la *Acción/interacción Regalías para Ciencia y Tecnología* quedó en medio de y supeditado a una disputa de poder entre la nación y los territorios y de equilibrio entre estos. Estuvo especialmente centrado en la regionalización del dinero.

En este sentido fueron notorias –y aún reiterativas– las acusaciones (al menos al principio del debate), de que “Yo soy de la teoría de que los recursos de Ciencia y Tecnología deben quedar para que lleguen a las regiones”, o de que

El fondo de Ciencia y Tecnología es también un fondo profundamente centralista, allí no se advierte cómo esos recursos que van a ir para Ciencia y Tecnología vayan a estar destinados a proyectos de Investigación Ciencia y Tecnología de carácter regional (Luis Carlos Avellaneda).

Los amigos del ejecutivo, por el contrario, aseguraban que:

Este proyecto no es re-centralizador. No es así porque el ahorro es de las regiones. Ciencia y Tecnología son recursos también de las regiones. Son las regiones, en un ejercicio de planeación, las que definirán en qué lo invierten. Claro está que hay una fórmula que logrará que cada departamento sepa cuál es su participación, no solo en el Sistema General, en lo de inversión, sino también en lo de ciencia y tecnología (Luis Fernando Velasco).

Sin embargo, para la élite política electoral, en este tema, el equilibrio entre las regiones fue tan importante, como en el resto del debate. Argüían, por ejemplo, que: “las inversiones de Ciencia y Tecnología deben llegar a todos los municipios de Colombia, inclusive a las regiones más apartadas” (Mauricio Lizcano). Algunos se declararon “muy satisfechos con la redacción, especialmente en el tema de Ciencia y Tecnología donde seguramente habrá mucha mayor equidad”.

3.5.3.4. La consecuencia: Representatividad política

Preocupaba a los Senadores quién administraría los recursos: “Un solo Gobernador que representa a todos en la Comisión Rectora” (Roy Barreras). Reaccionaban ante la posibilidad de participación de los parlamentarios en la administración del dinero de regalías. Esta propiedad (representatividad política) surge con un poco de menos intensidad, pero con

suficiente claridad; por ello los Senadores consideraron “fundamental que un senador y un representante por región, que tengan la mayor proporción de votos, participe en el órgano colegiado de administración” (Juan Mario Laserna Jaramillo). Esto fue bienvenido por varios y no fue rechazado por improcedente, sino porque otros Senadores se consideraban menospreciados: “Eso es supremamente bueno, que los Senadores puedan tener voz allá” (Roy Barreras).

A lo que Alexander López apelaría con

No, no, venga Presidente, este artículo es más grave que todos juntos. O sea que aquí hay Senadores de primera, tercera y cuarta categoría. Mi credencial dice “Senador de la República” [no importa] cuantos votos saqué. Ustedes no pueden discriminar de manera odiosa. Que grosería.

Esta respuestas se suscitó porque “Se metieron solo los Senadores de las comisiones quintas en la coordinación del sistema” (Mauricio Lizcano).

3.5.4. Regalías: La fórmula antes que lo real, la renta como política pública, Localismo y complejidad

Debido a que la reforma de regalías solo fue relacionada con CTeI en un apartado, antes de presentar la teoría que surge, se hace un análisis de las citas relacionadas con CTeI bajo enfoque de la Teoría Fundada. Se propone leer de manera integrada una serie de propiedades evidentes en el debate que aparecen como las consecuencias de la disponibilidad de recursos para CTeI, y de otras vecinas.

3.5.4.1. Un análisis en relación con la CTeI

Se advierte el riesgo de una mala inversión en CTeI, tal como estaba quedaba la versión final de la reforma, pero, a su vez, se desdeña la advertencia por aquellos Senadores

que habían admitido que en no todas las regiones había “posibilidades de hacer grandes propuestas de investigación”, es decir, que no tenían capacidad de ejecutar bien los recursos. Así, bajo esta categoría, John Sudarsky, graduado de un Doctorado en Harvard, miembro de la élite económico-social-ilustrada bogotana, advirtió que hay *Riesgo de invertir mal los dineros de Ciencia y Tecnología*:

Es importante entender que el tema de Ciencia y Tecnología apenas lo estamos aprendiendo a entender los colombianos. La Ciencia y Tecnología no se produce precisamente en lugares más recónditos y extraños. Los cambios que se le metieron al proyecto pueden acabar destruyendo la buena intención que estamos tratando de construir; la ciencia y la tecnología aquí y en todas partes del mundo se produce en unos centros especializados de investigadores, donde pueden interactuar, pretender nosotros a través de la legislación cambiar esa realidad puede ser tremendamente arriesgado; corremos un riesgo muy grande al introducir criterios que a todos nos suenan bien porque son democráticos, redistributivos, pero podemos terminar destruyendo la posibilidad de que la inversión en Ciencia y Tecnología tenga alguna viabilidad real en términos de producir conocimiento; por eso me preocupa enormemente la ambigüedad de los criterios para distribuir dineros para Ciencia y Tecnología: pobreza, NBI, densidad poblacional, condiciones de desarrollo y por fortuna el ponente agregó competitividad. Quiero resaltar la ambigüedad de esta redacción, para que no naufrague la posibilidad de invertir bien dinero en Ciencia y Tecnología. Si el tema de CTeI no se reglamenta bien, no se hace para hacer las grandes inversiones, en doctorados, la gran inversión en CTeI se va a diseminar en pequeños proyectos que no van a llevar a la competitividad del país. Entonces va a tocar aprobar el mejor de los peores escenarios.

Por el contrario, mientras el senador Mauricio Lizcano (Barón Electoral) lo acompañó en esa preocupación, nadie más hizo mención al riesgo de invertir mal los recursos de CTeI. José David Name, el senador ponente (quien, si bien también se educó en una universidad

norteamericana, su sociabilidad original ocurrió en medio de maquinarias electorales de nivel regional que heredó; era entonces un Barón Electoral Regional), por ejemplo, proponía –y así se aceptó– que el dinero de la ciencia y la tecnología sí podía repartirse con los mismos criterios que se reparten los dineros de cualquier otro servicio público:

Me parece que los recursos de ciencia y tecnología en el país han estado bastante centralizados en las zonas de siempre, las grandes capitales, Medellín, Bogotá Barranquilla, Cali, donde claramente hay posibilidades de hacer grandes propuestas de investigación, donde están las grandes universidades, pero yo creo que las inversiones de Ciencia y Tecnología deben llegar a todos los municipios de Colombia, inclusive a las regiones más apartadas.

Otros Senadores catalogaban la ciencia como gasto, incluso como un gasto más: “el proyecto de ley introduce también una plata para gastar en ciencia de una vez debo decir que aquí se está es cambiando gasto nacional por gasto territorial”.

Otras intervenciones sugerían que era algo así como obvia la importancia de la ciencia Sería el colmo que yo me hubiera pasado 30 años de profesor en la Universidad Nacional de tiempo completo y no entendiera la importancia de la ciencia. Claro que tenemos que ahorrar el 10% de Ciencia y Tecnología, cosa que por su puesto yo no objeto de ninguna manera (Jorge Enrique Robledo).

La denuncia, a tono con el resto del debate, según la cual se ocultaban gastos nacionales también se hizo evidente:

Los recursos de Ciencia y Tecnología no van a ser de los departamentos y los municipios. En la Ley 1286 se dijo que el tema de innovación, ciencia y tecnología quedaba a cargo de la Nación. Financiar unas cargas que hoy están a cargo de la Nación (Luis Carlos Avellaneda). La presencia de algunas propuestas (dos) para hacer ciencia sectorial y aún, para ciencia estratégica:

Nosotros queremos decir que no solamente es la innovación sino también el sector agropecuario tiene ciencia y tecnología. Una parte debería ser para recuperar los recursos no renovables y aquí lo estamos dejando para cualquier tecnología y deberíamos dejar para lo eólico y otros que son fundamentales para cuando ya no exista el petróleo (Camilo Sánchez).

Propuestas expresas de desviar de su propósito los dineros de Ciencia y Tecnología: “El tema importante, la educación primaria, la secundaria, la educación superior, incluso la técnica debe estar incorporado, la seguridad alimentaria. Dejar recursos importantes para la red terciaria [de carreteras]” (Manuel Guillermo Mora).

Por otro lado, el concepto de *Competitividad*, bien fuese nacional o regional, no aparece mencionado de ninguna manera, no es propiedad, en ningún aparte de la categoría *Ciencia y Tecnología*, salvo en la intervención cautelar del senador John Sudarsky quien advirtió de los riesgos de invertir mal los recursos de CTeI. *Competitividad*, solo aparece en la categoría *Equilibrio entre regiones*, en el décimo puesto y, en la categoría *Equidad Social* está en el cuarto y último lugar.

En el mejor de los casos (dos breves intervenciones), los dineros de CTeI, fueron propuestos para ciencia estratégica (nuevas fuentes de energía) o sectorial (agricultura) y para algún otro la ciencia pareció algo tan obvio, que no expresó interés por defenderla que no fuera el recordarle al público que había sido profesor universitario, es decir, fue la oportunidad de reafirmar su “yo”.

Esta distribución de dineros de CTeI, por último, se propuso incluso para cosas muy diferentes al desarrollo científico y tecnológico. No se evidenciaron discusiones de fondo, o argumentaciones diferentes a la equidad y la defensa de la autonomía regional para distribuir y propender ejecutar dineros de la ciencia con criterios de desarrollo impulsado por el conocimiento, para lo cual hubiera sido una oportunidad obvia.

3.5.4.2. *La teoría que surge*

Equilibrio y localismo y complejidad de la política pública

En el proceso se han encontrado señales de las mentalidades más profundas del pasado que parecieran mantenerse vigentes. La primera de ellas, el conflicto entre *Descentralizar-Centralizar*, cualificado por la propiedad que se ha llamado *Poder Nacional vs Autonomía Territorial*, en el manejo de los recursos. Este conflicto evoca, por ejemplo, los problemas del General Francisco de Paula Santander cuando, desde el nivel nacional se distribuyeron los recursos para la educación primaria en las regiones y en estas, las élites locales las desviaban para otros menesteres (Tovar, 2004).

Es pertinente hacer notar otras preocupaciones que surgieron y marcaron el tono del debate; una de ellas es la *corrupción de los otros*, algo así como señalar la paja en el ojo ajeno, lo que significa, en primer lugar, una *falta de autocrítica*, una de las manifestaciones del *elitismo*. No se acusa a nadie de ser corrupto. Sin embargo, tal como surgió en el debate, los intervinientes decían que había corrupción en las regiones y a nivel nacional; varios se preocuparon por la inexistencia de controles a la corrupción en el proyecto, pero, al final, a pesar de que se toman medidas (crearon más comités donde ellos participaban e intervenciones del nivel central en lo regional y viceversa), no hay ningún acto de reflexión política sobre la corrupción, sus causas y las realidades en sus territorios.

También surge evidencia del *camaleonismo* en las élites políticas del ejecutivo, pues el 10% de regalías para CteI (como se ha demostrado con los años) significó el ocultamiento de inversiones nacionales con recursos de las regiones, pues se dice que se aumentó el presupuesto de CTeI gracias a las regalías mientras el presupuesto de COLCIENCIAS se ha deteriorado en los últimos años (DNP, 2014; Santos, 2017).

Un asunto que no se evidenció como referencia de las mentalidades de las élites políticas antes de realizar el estudio fue su preocupación por la *pobreza* en el nivel local y por la desigualdad y marginalidad o, en otros términos, por la *Equidad Social*.

Esta propiedad del debate, si bien puede ser una ventaja a la hora de establecer políticas redistributivas, vista en conjunto con el hecho de que hubo apenas un par de menciones por parte de los Senadores con respecto al concepto *Competitividad* al momento de hablar de *Ciencia y Tecnología* y, sumado a que *Competitividad Regional*, aparece en un lugar relegado bajo la categoría *Equilibrio entre Regiones*, y a que es la última propiedad de la categoría *Equidad Social*, todo esto parece sugerir como consecuencia, que al momento de privilegiar políticas para el desarrollo socio-económico del país, las élites políticas preferirían distribuir recursos sin preocupación por la competitividad basada en la ciencia y la tecnología, en el desarrollo basado en el conocimiento.

Quizás en ello influyeron políticas no muy antiguas para la época, como la de las Familias en Acción (subsidios en efectivo para los más pobres, condicionados a asistencia escolar y al médico) que se multiplicó por nueve en los tres primeros lustros del siglo XXI, hasta llegar a 2,6 millones de familias en 2016, pues los réditos y el vínculo clientelar, muy posiblemente, sean más fáciles de obtener con la entrega directa del dinero al ciudadano que con inciertos y poco visibles (para muchos otros) proyectos de innovación o CyT.

Limitaciones específicas a la política de CteI

La suma de las propiedades y conceptos pertinentes que emergieron, falta de autocrítica, localismo, camaleonismo, complacencia, desinterés por consolidar un Estado fuerte, la prioridad por la distribución de subsidios coadministrados por los Barones

Electoral, entre otros, denota un *desdén* de las élites por formular políticas públicas de desarrollo basadas en la creación de riqueza compuestas por la creación y utilización del conocimiento.

El *desdén* de las élites por temas críticos de la sociedad fue identificado por otros analistas al estudiar la violencia en Colombia (Pécault, 2006). Aquí se denota, además, al vislumbrar en ellas la ciencia como gasto; tomar la ciencia como algo tan obvio que no justificó defensa férrea de la misma para el desarrollo (local o nacional).

Ignorar la advertencia de hacia dónde iba la reforma implicaba una alta probabilidad de mala ejecución de los dineros de la ciencia y la tecnología y, finalmente, proponer que los recursos de la ciencia se invirtieran en otras cosas.

Probablemente, entonces, el desarrollo científico-tecnológico y de la innovación, no parecen ser las herramientas de primera mano para las élites políticas. Esta propiedad de la mentalidad de las élites colombianas, es llamada también *complacencia* por Salai-I-Martín (2013), analista experto en competitividad mundial.

3.5.5. Normas expedidas fruto del debate de Regalías

El Acto Legislativo (AL) del 01 de julio de 2011 que fue reglamentado por la Ley 1530 terminó redactándose, al menos al comienzo de su artículo 2º, para dejar claro, en medio del conflicto *Descentralizar-Centralizar*, que las Entidades Territoriales habían hecho sentir su voz, pues se determinó que “Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinarán al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales” (Art. 2), aunque, inmediatamente se menciona que serán para asuntos como el pasivo pensional, inversiones en CTeI, fiscalizar la explotación petrolera, y otros.

Más adelante, el mismo AL mantuvo el desbalance de poder en favor de las Entidades Territoriales, a pesar de incluir a la Nación en la decisión del gasto: “los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación y de Desarrollo Regional tendrán como finalidad la financiación de proyectos regionales acordados entre las Entidades Territoriales y el Gobierno Nacional” (Art. 2). El desequilibrio se mantiene cuando se dice que, en caso de resultar excedentes en el Fondo de Ahorro y Estabilización, estos se distribuirán “entre los demás componentes del sistema” (Art. 2), es decir, serían recursos para invertir en las regiones en sus diferentes formas: CTel, Compensación y Desarrollo Regional.

En sentido similar y con respeto al ánimo inicial del ejecutivo, el primer Fondo que creó la Reforma Constitucional destinó, de las regalías totales, el “10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación”. Sin embargo, este recurso nació también afectado por el pulso *Poder Nacional vs Autonomía Territorial*, donde la última se impuso, y quedó claro en el texto constitucional que dicho fondo era para “programas y/o proyectos de los departamentos, municipios y distritos” (Art. 2); su reglamentación lo reiteró y quedó expreso que el objetivo era “incrementar la capacidad científica, tecnológica, de innovación y de competitividad de las regiones” (Ley 1530, Art. 29).

Igualmente, el fondo de CTel nace atravesado por el asunto de la *Representatividad política*, por lo que de su administración se hizo todo un galimatías, pues se acordó que la ejecución del recurso se definiría

Por un órgano colegiado de administración y decisión, en el cual tendrán asiento el Gobierno Nacional, representado por tres (3) Ministros o sus delegados, un (1) representante del Organismo Nacional de Planeación y un (1) representante del Organismo Nacional encargado del manejo de la política pública de Ciencia y Tecnología e Innovación, quien además ejercerá la Secretaría Técnica, un (1) Gobernador por cada una de las instancias de planeación

regional a que se refiere el inciso siguiente del presente artículo; cuatro (4) representantes de las universidades públicas y dos (2) representantes de universidades privadas (Art. 2).

Esta dificultad de gobernanza del sistema se profundiza en Órganos Colegiados de Administración y Decisión regionales en los cuales se estableció la asistencia “en calidad de invitados permanentes [a] dos (2) Senadores que hayan obtenido más del 40% de su votación en el respectivo departamento y dos Representantes a la Cámara (Ley 1530, Art. 6).

Y el ánimo de *esparcir la mermelada en toda la tostada o Equilibrio entre regiones*, quedó expreso cuando se estableció que la mitad de los recursos de regalías serían para invertir en dos fondos que se irrigarían entre todas las regiones: el Fondo de Compensación Regional y el Fondo de Desarrollo Regional (Art. 2). También cuando la Ley reglamentaria estableció que el primer objetivo del Sistema General de Regalías SGR sería “crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos” (Art. 2).

En general, los temores aparecidos en el debate con respecto a la *Corrupción en la ejecución del sistema* fueron enfrentados con una estrategia reiterada en Colombia: expedir leyes extensas (160 artículos en la 1530), detalladamente reglamentarias que, en este caso, creó para los administradores públicos que tienen que ver con el sistema, verdaderos galimatías jurídicos. La ley reglamenta desde los criterios para presentar proyectos (Arts. 23, 26 y 27), pasó por el número de votos para que un proyecto sea aprobado en el órgano colegiado (Arts. 31 y 35) hasta por el cómo liquidar los recursos cuando un yacimiento se encuentre en más de dos entidades territoriales (Art. 37) y la creación de un nuevo y exclusivo sistema presupuestal para las regalías (Título V).

El manifiesto espíritu de los intervinientes de generar Equidad social se reflejó al aprobar que un objetivo sería priorizar “su distribución hacia la población más pobre” para contribuir “a la equidad social” (Art. 2).

Finalmente, y a pesar de que no fue objeto de mayor debate (o quizás por ello mismo), la responsabilidad fiscal salió bien librada en la Reforma Constitucional que destinó buena parte del monto total de regalías para este propósito: el 10% se destinaron para “ahorro pensional territorial” y 30% para “el Fondo de Ahorro y Estabilización”. Y, como corolario al debilitamiento sufrido por COLCIENCIAS al estar ausente en todos los debates de plenarias, a esta, en cuanto a CTel, le dejaron apenas tres funciones: proponer métodos de evaluación, verificar requisitos de los procesos y ejercer la Secretaría Técnica del Órgano Colegiado (Art. 10).

3.6. Junta de Dirección General ANDI, 1980- 2013

3.6.1. Contexto específico

La Junta de Dirección General de la ANDI se reúne casi todos los meses del año. Tiene un Presidente de Junta Directiva, escogido de entre los empresarios que asisten, cargo en el que se designa un empresario reconocido por sus colegas por su respetabilidad o representatividad de sus valores. Un cargo de tipo honorífico y que tiene una periodicidad de más o menos un año.

A cada reunión asisten dos representantes por cada una de los departamentos del país donde existe seccional ANDI. Para los años de la investigación las seccionales existentes, que enviaban delegados a la JDGANDI y eran mencionadas en sus actas fueron: Medellín, Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Manizales, Pereira y Bucaramanga. En algún momento, a principio de los años 1990 deja de mencionarse la ciudad (nótese que no mencionaban

departamento) de procedencia de los empresarios asistentes. Actualmente, según la página web oficial del gremio, sus seccionales son: Antioquia, Atlántico, Bogotá-Cundinamarca-Boyacá, Bolívar, Caldas, Risaralda-Quindío, Tolima-Huila, Valle del Cauca, Cauca, Llanos Orientales y Norte de Santander.

La JDGANDI es preparada y dirigida por su Presidente Ejecutivo, con una personalidad y liderazgo reconocidos. La pauta de los temas a tratar en cada reunión generalmente es marcada por ambos: el Presidente de la Junta y el Presidente Ejecutivo. Todas estas condiciones, hacen de la Junta un espacio de estabilidad y representatividad ante las instancias del gobierno, la comunidad internacional y la ciudadanía en general, ante los cuales el vocero es su presidente ejecutivo. Los que ostentaron dicho cargo en la época de análisis, fueron: Fabio Echeverri Correa (1974-1991); Carlos Arturo Ángel Arango (1991-1996) y Luis Carlos Villegas Echeverri (1996- nov. 2013).

Se considera esta como la única unidad de análisis en cuanto a élites empresariales del país, pero está compuesta por un número amplio de personas a lo largo de treinta años, si se tienen en cuenta que a cada JDG asistieron mínimo diez y hasta veinte o más empresarios.

No sobra recordar una parte del cambio general sucedido durante estos 33 años: hasta finales de la década de los ochenta del siglo XX los gremios empresariales funcionaron en medio de un modelo económico y político cerrado. Por el contrario, la última década de aquel siglo y la primera del XXI, fueron marcadas por acontecimientos que cambiaron la configuración económica, social y política de manera estructural: la terminación del Frente Nacional, la expedición de la Constitución de 1991, la apertura económica, el ascenso del narcotráfico, los acuerdos de libre comercio, una guerra interna exacerbada, la depresión económica de 1997 a 1999, el hundimiento definitivo del bipartidismo, la primera reelección presidencial en mandatos consecutivos, entre otros.

3.6.2. Codificación abierta

El número total de citas captadas de los registros de las actas de la JDGANDI para el microanálisis fue de 156. De aquí surgió una categorización de 20 conceptos inicialmente que fueron agrupados alrededor del fenómeno “Educación y ciencia en la JDGANDI (1980-2013)”, de los cuales, a su vez, surgieron las principales categorías de análisis. En su orden: (1) SENA; (2) Capacitación pertinente para la industria; (3) Política de Educación Básica; (4) Conocimiento, Capital Humano y Competitividad; (5) Universidades como cliente o proveedor de ANDI; (6) Educación como Responsabilidad Social; (7) Ciencia, Investigación, Desarrollo e Innovación; (8) Mandarines y Educación, Capacitación o Cte (Ver **Anexo 13**: Red semántica de las menciones en la JDGANDI a ciencia, educación o relacionado, entre 1980 y 2013).

3.6.3. Codificación axial: evolución de las acciones/interacciones

Según lo recomendado por Strauss y Corbin con respecto a asuntos en los que se busca identificar evoluciones a través del tiempo, como puede ser el proceso JDGANDI que tomó treinta años, en este caso se centró la codificación axial en el análisis de las *Acciones/interacciones*, más que en las propiedades que habían sido identificadas inicialmente (2002). Los autores, recomiendan focalizar el estudio (y así se hizo), en los cambios de las condiciones de la estructura, lo que dinamiza las *Acciones/interacciones*, que evolucionan con el tiempo y, a su vez, afectan la condición causal, *Educación y ciencia en la JDGANDI* y que aún pueden cambiar el contexto.

El primer hallazgo es que las *acciones/interacciones* no aparecieron, en general, de manera uniforme en la línea de tiempo 1980-2013. Por esto se presentan las diferentes

acciones/interacciones del proceso, más o menos segmentadas según períodos cortos (décadas).

1980-1990

Entre 1980 y 1990 se evidenciaron acciones/interacciones relacionadas con la latente preocupación por la reestructuración del SENA, el interés por la capacitación y la concepción de las universidades como espacio político.

Al inicio de la década de 1980, aún no llega una consolidación democrática ni la apertura económica: las condiciones de intercambio comercial continuaban marcadas por una economía sin competencia internacional y el escenario político era bipartidista excluyente. Por ello, las izquierdas se mantenían activas con protestas en las calles y las universidades públicas convertidas en su escenario político privilegiado (Pécaut, 2006, p. 154). Ante esto, la respuesta empresarial, durante la mayor parte de la década, con respecto a *Educación y CTeI* mantiene un patrón triple, cuyo primer rasgo es la prioridad que tenían los empresarios por el Servicio Nacional de Aprendizaje (en adelante SENA), sus problemas y retos.

Nunca durante la década, pero tampoco en ningún momento hasta el año 2013, los empresarios dejan de hacer manifiesta su preocupación por “la disociación entre empresarios y el SENA”, o al menos así lo afirma Luis Jorge Garay, en la presentación de su estudio *Colombia estructura industrial e internacionalización 1987- 1996*. Lo que se reafirma con referencias de tipo: “La tendencia hacia el deterioro en los servicios que presta el SENA y la politización y la necesidad de corregir su gigantismo burocrático” (Presidente ANDI, Acta 158, Junio 19, 1990); o “Se debatió con los directores el estado actual de corrupción, clientelismo e ineficiencia del SENA” (Acta 23016, septiembre, 1997). De manera que

hacían llamados radicales: “Los directores coincidieron en la necesidad de una transformación radical del SENA y más que de la institución, al sistema de aprendizaje y la capacitación para el trabajo” (Acta 23016, septiembre, 1997). Pero el llamado más continuo y fuerte era el de “despolitizar” la entidad, aunque en algún momento se reconocieron algunas mejoras durante el primer mandato de Uribe.

Fue notorio el interés cuando se traían a colación informes de “reestructuración del SENA” (Acta 184, Junio 2, 1993), al menos tres veces mencionadas por diferentes funcionarios, leyes y reglamentaciones, e informes en los que hubieran preferido ver más injerencia empresarial y menos injerencia política en su administración. Querían cambios que esperaban lograr a través de buenas relaciones con las directivas del SENA y los sindicatos. Lo particular de este interés es que fue la única *Acción/interacción* que permaneció durante treinta y tres años.

El segundo rasgo del patrón en la década de los ochentas se denomina *Capacitación*. Son informes puntuales de proyectos de capacitación de expertos, seminarios facilitados por la cooperación internacional o la Universidad Nacional para sectores industriales específicos (madera, textil, confecciones, etc.). La mención a *Capacitación* pierde intensidad después de 1989 hasta que casi desaparece en el siglo XXI. Sin embargo, la capacitación *atada* al SENA no deja de aparecer, tanto a finales de los años ochenta, como a mediados de los 1990s y en la década de 2010.

La tercera *Acción/interacción* detectada, aunque con menor intensidad, es la mención a temas de la educación en relación al agite político del momento. Es decir, consideraron las *Universidades como un espacio político*. Ante la situación política percibieron que el campo universitario era un espacio que habían descuidado, en el que la injerencia política de las izquierdas y de los movimientos guerrilleros era utilizado para atacar las bondades del

capitalismo. De manera consecuente, las élites empresariales mencionaban la necesidad de hacer visitas de los empresarios a las universidades “para mejorar la imagen del empresario” (Presidente JDGANDI, Acta 110, Diciembre 12, 1984) y la “defensa de la libre empresa” (Acta 110, Diciembre 12, 1984). Pero también hacían llamados a “apoyar más directamente a los sindicatos democráticos e impulsar la solidaridad empresarial” (Acta 110, Diciembre, 1984). Con igual propósito, se hace evidente el primer germen del concepto que luego se conoció universalmente como de *Responsabilidad social*, pues: sintieron que era

Necesario mostrarle al país que el sector privado aparte de pagar sus impuestos, de hacer aportes a distintas entidades como el SENA o el I.C.B.F., tiene una vinculación no solo con el trabajador y su familia sino también con la comunidad en general mediante el apoyo para escuelas, centros de salud. [Es] preciso mostrarle al país lo que el sector privado hace en beneficio de su desarrollo (Presidente JDGANDI, Acta 119, Diciembre3, 1985).

En resumen, hasta 1990, en lo referente a *Educación y CTeI*, la incertidumbre y agitación política del comienzo de los años ochenta generó una reacción en los empresarios al considerar a las universidades como *espacio político*. Sin embargo, sus reacciones fueron consecuentes con una modernización lejana a las revoluciones del conocimiento y el desarrollo tecnológico que se acumulaban: la de la aplicación del conocimiento (siglo XVIII), la del papel definitivo de la ciencia para fomentar la innovación (1850s) y la de las tecnologías de la información (Castells, 1991).

Las que emergieron en la JDGANDI como necesidades empresariales y de la economía y la sociedad como un todo, en relación con el conocimiento, fueron las mismas de medio siglo antes: tener un sistema educativo al servicio del crecimiento económico y no del desarrollo o cambio social, cuando, con la creación del SENA en 1957 se “redujo la presión de los líderes empresariales para reformar el sistema educativo formal” (Benoit,

1971, p. 82). Consecuente con esta actitud hacia la *Educación* y la *CTeI* a inicios de los 1980s, para la perduración y mejora empresarial, en parecer de los empresarios mismos, requerían únicamente capacitación laboral, mientras que la necesidad de mejora de la productividad empresarial, vía desarrollo tecnológico o mediante apuestas de largo plazo como la ciencia, no aparecía, como tampoco la necesidad un sistema de educación básico de mayor calidad y equidad.

Entre 1985 y 1990 la violencia comenzaba a ser amenazante no solo contra el ciudadano sino contra el Estado, al exacerbarse diferentes tipos de violencia (Gaitán, 1995). Quizás por ello, se alcanza a evidenciar en la JDGANDI, la aparición, aún tenue y puntual, de otro tipo de *Acciones/interacciones* relativas a *Educación o CTeI* que antes no estuvieron: se hallan dos menciones a *educación*, que surgen, en parte, como consecuencia de la incertidumbre sembrada por la crisis política: hablan así, de “reformas a la estructura del Estado [y] su papel en la educación” (Acta 117, Junio, 1985), además del “pago oportuno a los maestros” (Acta 82, Diciembre 1, 1981) pero también de “reducir los costos, la revisión del costo alumno en las universidades oficiales” (Acta 82, Diciembre 1, 1981). Igualmente, 1988 es la única y primera vez, durante la década, que surge el concepto *CTeI* en relación con una empresa específica.

1990 a inicio del nuevo siglo

El inicio de la década de los años 1990 es un momento de cambio sustancial en el contexto nacional: de una economía cerrada se pasa a una economía abierta con la política de apertura económica. La apertura consistía en la aplicación de las reformas neoliberales del Consenso de Washington que rompían con la tradición del manejo económico colombiano del siglo XX: el fin de la sustitución de importaciones y desgravación arancelaria de las

importaciones, abre la industria nacional a la competencia global. La intervención del Estado se reduce al mínimo.

En este marco, irrumpen en la JDGANDI los *mandarines*. La presencia de ellos en la JDGANDI a partir de 1992 es significativa, no solo porque se convierte en algo común y repetido desde ese momento, sino porque traen consigo el mensaje del presidente de turno. Inician en la época de la presidencia de César Gaviria, quien, a su vez, es economista de la Universidad de los Andes. Su importancia se remarca porque son los portaestandartes de la ideología neoliberal predominante a nivel mundial. Serán los *mandarines* los encargados, como verdaderos fijadores de la agenda estratégica nacional, de transmitir a las élites colombianas (especialmente las agrupadas en la JDGANDI) la ruta de las reformas que apenas empezaban.

Su presencia en el recinto de reunión, bien como invitados que hacen intervenciones largas o en referencia que hace algún miembro de junta a lo que uno de aquellos dijo en alguna parte, marca la agenda de la JDGANDI con relación al objetivo de la investigación. En el primer contacto de la ANDI (registrado en actas) con el presidente electo de la República y líder de la apertura, y quien con sus reformas y decisiones estratégicas legitimó el papel de los *Mandarines*, César Gaviria, fue un contacto donde informa al presidente de la ANDI que Proexpo (agencia del Estado para la promoción de las exportaciones) aumentara la eficiencia, mientras el Presidente de la ANDI plantea como prioridad empresarial la necesidad de “fortalecer la labor del Sena en la *calificación de la mano de obra*; la tendencia hacia el deterioro en los servicios que presta el Sena y [su] politización” (Presidente JDGANDI, Acta 158, Junio 19, 1990). Es decir, no estaba entre las prioridades de primer nivel para enfrentar el nuevo escenario de competencia libre a nivel mundial, ni por parte de las élites políticas ni de las empresariales, la necesidad de aumentar la productividad

mediante el desarrollo tecnológico, mucho menos a través de la ciencia o la innovación: unos hablaban de un Estado más eficiente y, otros, de una mano de obra más eficiente.

Las circunstancias políticas cambiaban y se llegó a que la Constituyente reformara completamente la Carta de 1886 el 4 de julio de 1991. Los grandes empresarios estuvieron, por su propia decisión, casi al margen del debate constituyente, incluido el debate educativo. Sus principales preocupaciones frente a la Asamblea se orientaban a que no se perjudicaran los derechos de la propiedad, la libre empresa y que existieran límites a la intervención estatal en educación (Cajiao, 2004). Esta investigación corrobora dichos hallazgos, en cuanto al proceso constituyente en cuanto a *Educación y CTeI*. Aún más, se encontró que a alguno de los asistentes a la JDGANDI le parecía que la propuesta de reforma educativa constitucional “tiene aspectos *idealistas* que dependen más de la capacidad económica que de una norma que las consagre, como por ejemplo la obligatoriedad de la educación durante nueve años” (Acta 143, Agosto 2, 1988).

En general, lo que puede deducirse de la JDGANDI sobre lo que sucedió durante los primeros cinco años de la década de los noventa, es que fue un momento donde, al menos con respecto a *Educación y CTeI*, los empresarios no reflejaron alguna reacción notable, un cambio de tendencia a lo que desde mitad del siglo XX pedían: que el SENA funcionara bien para capacitar bien la mano de obra.

Esta falta de cambio o de reacción quizás tenga, además del desinterés o lejanía con los temas referentes a *Educación y CTeI*, explicaciones directas: Es un ambiente cada vez más complejo para pensar asuntos distintos a la supervivencia empresarial. La guerra de Pablo Escobar, la expansión de las guerrillas y las primeras masacres paramilitares. Está demostrado que cuando un país vive guerras civiles es el “punto más bajo” en actividades científicas (Meton, 1970; p. 38, 66).

Solo en los años 1994 y 1995 cuando hay constancia de presencia de *mandarines* en la JDGANDI, hay sendas referencias a *Proyectos de CTeI en alguna empresa* y de *Acciones ANDI en favor de la CTeI*. ¿Es ese un cambio de tendencia? Quizás no; no solo porque apenas hay una cita de cada tema sino porque hubo de pasar otros siete años, hasta el comienzo del siglo XXI, para que volviera a aparecer de nuevo una referencia a *Acciones ANDI en favor de la CTeI*; y porque las referencias a *Proyectos de CTeI en alguna empresa* tuvieron que esperar hasta 2010 para ser referenciadas de nuevo.

Es probable que a este silencio hubiera contribuido el hecho de que el último lustro del siglo fue de guerra exacerbada en simultánea con el *Despeje* de una porción del país para la realización de diálogos fallidos con las FARC, y también un momento de depresión económica. Pero también que fue un momento de crisis estructural de los gremios privados: entre 1996 y 1997 los grandes *Cacaos*, es decir, los empresarios billonarios colombianos Julio Mario Santo Domingo, Carlos Ardila Lule y Luis Carlos Sarmiento Angulo decidieron respaldar al Presidente Samper, implicado en lo que se conoció después como el *Proceso 8.000*, investigación por el ingreso de dineros del narcotráfico en su campaña. Dicho respaldo fue otorgado en contra de la voluntad del Consejo Gremial Nacional y relegó a un segundo plano el poder que los Gremios, especialmente de la ANDI, que eran los voceros del sector privado (Rettberg, 2002). Un momento que explica por sí solo la ausencia de cualquier referencia a Educación y a CTeI en la JDGANDI.

2002-2013

Alrededor de la mitad del primer mandato de la Seguridad Democrática, 2004 a 2005, Colombia aumenta su inserción en la economía global: multiplica la Inversión Extranjera Directa; hay un propósito explícito y perseguido por el Gobierno, los *mandarines* y la misma

ANDI, de firmar Tratados de Libre Comercio (TLC) con diversas economías, pero, principalmente, con los Estados Unidos de América (EUA). Hay un despegue de las exportaciones, sobretodo jalonado por el petróleo.

Sucedan tres cosas en el entorno nacional llamativas en cuanto a *Educación y CTeI*: lo primero, es que la transición de siglo, 1995-2005, es también un momento en que la cobertura en Educación Superior se multiplica por dos, de 14% a 28%; en segundo lugar y por primera vez en su historia, el Gobierno Nacional tendría una Ministra de Educación que duraría ocho años; en tercer lugar, con el liderazgo inicial de la Universidad de Antioquia y luego del empresariado de allí (González, Echeverri y Betancur, 2014), y en consecuencia con su espíritu pionero de modernización económica que traen desde el Siglo XIX (Patiño et al, 2015), se funda el primer *Comité Universidad Estado Empresa* de Colombia (en adelante CUEE), como espacio de encuentro permanente entre la demanda y la oferta de la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación. En el CUUE, los empresarios presentan sus necesidades de innovación o de desarrollo tecnológico y los investigadores sus capacidades. Juntos ejecutan proyectos en beneficio para las empresas.

De acuerdo a ese nuevo escenario hay reacciones diversas: por un lado, ante el golpe propinado por los cacahos al final de la década anterior, la ANDI, en lugar de achicoparse, más bien crece al menos de dos maneras: en número de afiliados y en diversidad de intereses representados: ya no es Asociación solamente de *Industriales*, sino de *Empresarios*.

Lo importante para este estudio, es que es el momento donde es clara la presencia de los conceptos *Educación y CTeI* en la JDGANDI en coincidencia con:

a) Las citas respectivas vienen de conversaciones en la JDGANDI donde, o bien hace presencia o la ha hecho recientemente un *mandarín*, o bien se hace referencia a la opinión o a algún estudio de su parte;

- b) Lo que aparece como una prioridad está atado en el tiempo al inicio de las negociaciones del TLC con los EUA (2003) o al momento en que se firma y entra en vigencia (2011-2013);
- c) En consecuencia con la eventual apertura al mercado de los EUA y del colombiano a sus empresas gracias al TLC, el gremio decide, por primera vez en 2004, incluir dentro de su tradicional *Encuesta de Opinión Industrial Consolidada* (EOIC) preguntas a los empresarios afiliados en todo el país con respecto a *Educación* y *CTeI* y solo lo hace nuevamente en 2012 y 2013 (la EOIC es una encuesta que la ANDI realiza cada mes a sus afiliados y brinda información sobre crecimiento empresarial, dificultades, expectativas, etc. La dirección del gremio la utiliza como herramienta para fundar su agenda y su comunicación pública);
- d) Durante el segundo mandato de la Seguridad Democrática se debió incrementar la percepción social de que el combate de las fuerzas del Estado había logrado un punto de quiebre en la capacidad de amenaza de las FARC contra la supervivencia del Estado (Las cifras de la guerra, 2012). Colombia, que aún seguía en guerra, ahora parecía tener futuro;
- e) En 2011 el Presidente Santos anunció la solicitud de ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, asunto que, de lograrse, aumentaría los retos de competitividad de la Nación.

Por todo ello, las Actas dan cuenta de conceptos que antes no aparecían o que lo habían hecho de manera débil. Las referencias directas a *CTeI* aparecen en 2004 y otra vez en 2011, 2012 y 2013 no solamente con respecto a ciertos sectores empresariales como el cosmético y el de aseo, que se fortalecía “gracias a la innovación y a la alianza con universidades nacionales y extranjeras” (Acta 384, Julio 12, 2011). La mayoría de las veces que el concepto *CTeI* surge en esta época, está atado a la EOIC. Los resultados de la EOIC hacen referencia, por ejemplo, a cosas como:

En ciencia y tecnología el principal aspecto a resolver es el de la innovación tecnológica, seguido de asuntos como la inversión en investigación y desarrollo y la creación de centros de desarrollo tecnológico. En particular, se planteó la conveniencia de una mayor difusión de los avances en ciencia y tecnología, una relación más estrecha entre la universidad y la empresa (Encuesta de opinión industrial en Acta 309, Septiembre 2, 2004).

O como diría el presidente de la JDGANDI: “La ANDI tiene que impulsar de mejor manera estos temas”, “La dirección de innovación va a iniciar sus labores” (Acta 398, Octubre 23, 2012), pues “Todos estos temas *son de alta importancia para la competitividad industrial* (Acta 309, Septiembre 21, 2004). [El gremio tendrá] dos personas dedicadas a la construcción de la red de innovación” (Acta 384, Julio 12, 2011).

Es momento en que, además, los afiliados mencionaron en la EOIC proyectos de inversión productiva basados en CTeI el 59.2% cuenta con este tipo de iniciativas [y sus] objetivos son innovación (35%) (Acta 393, Mayo 15, 2012). Además, dicen los empresarios, que entre los aspectos que los favorecerán, se encuentran “nuevas inversiones-innovación-tecnología (6.6%) (Encuesta de opinión industrial en Acta 404 septiembre 24, 2013).

En concomitancia con los nuevos vientos, los empresarios a nivel de JDGANDI comienzan a tener más en cuenta el concepto de *Educación* (principalmente la básica), mucho más allá de la mera *Capacitación*, especialmente durante los años 2005, 2007 y 2011.

De una parte, los *mandarines* expresaban que “En educación ciencia y tecnología los esfuerzos no han sido suficientes” (Acta 238, Mayo 12, 1998), mientras que la Ministra o la Viceministra de Educación (invitadas a la JDGANDI) explicaban las políticas sectoriales del gobierno e invitaban a participar a los empresarios. La respuesta de los líderes de la JDGANDI fue “celebra[r] el hecho de que exista un PDE [Plan Decenal de Educación]”

(Acta 337, Abril 24, 2007). (Ver **Anexo 14**: Presencia de Mandarines y EOIC en relación con EOIC, al interior de la JDGANDI entre 1980 y 2013).

Igualmente, surgen dos conceptos, el primero inexistente hasta el momento: la relación entre *Conocimiento y capital humano*. El segundo, *Educación y Responsabilidad Social Empresarial* (RSE) que anteriormente, en los años 1980, había tenido una leve aparición como herramienta de respuesta política a la actividad de la izquierda. Las referencias a *Capital humano* son principalmente atadas a lo que para la época llamaron entre la ANDI y los *mandarines*, la Agenda Interna de Competitividad para enfrentar los TLC. Las citas de *Capital humano* son múltiples, consistentes y abren la puerta a diversos conceptos relacionados:

“Dados los hechos económicos recientes y la *ratificación de algunos tratados comerciales*, la ANDI ha recopilado un documento de Agenda de Competitividad” (Presidente JDGANDI, Acta 381, Abril 26, 2011); “Se resaltan el *capital humano, la ciencia y la tecnología*” (Acta 381, Abril 26, 2011); “La *calidad de la educación* se convierte en el mayor *obstáculo para la competitividad*. Se tocaron algunos puntos específicos como los idiomas, el enfoque de la educación hacia la globalización y la tecnología” (Encuesta de opinión industrial en Acta 309, Septiembre 21, 2004).

Con respecto a la Responsabilidad Social Empresarial (en adelante RSE) con la educación, algunos manifiestan “su inquietud respecto a temas relacionados con la responsabilidad social en el Plan Decenal de Educación” (Acta 337, Abril 24, 2007), y llaman la atención sobre el retroceso dado en la educación pública en Bogotá por cuenta de la exclusión que la administración ha hecho del sector privado en su gestión y el marchitamiento del programa de los colegios en concesión” (Acta 314, Marzo 29, 2005).

Esto se vuelve importante para los empresarios hasta el punto de coger un vuelo propio (ver **Anexos 14 y 15**), y varios empresarios fundan, a partir de su “genuina preocupación” por la educación (y la JDGANDI la acoge), la *Fundación Empresarios por la Educación* (ExE), como el espacio en que, por excelencia, el sector privado, siempre en colaboración con el gobierno nacional y los gobiernos territoriales, asesora y propone mejoras para las políticas de *Educación Básica* y diseña y ejecuta propuestas específicas para mejora de los colegios públicos. Por su parte, el Ministerio de Educación “reconoce” dicha fundación como un “colaborador útil para su gestión” (Acta 337, Abril 24, 2007).

3.6.5. ANDI, Educación y CTeI: Cambio de siglo, cambio de mentalidad

Los hallazgos relativos a los cambios y continuidades del proceso JDGANDI 1980-2013 con respecto a educación y CTeI, se enmarcan en la transformación política y económica del país: una mayor apertura democrática, mayor participación ciudadana y descentralización política, al tiempo que se introducía sin mucha preparación en la globalización; que, además, tuvo amenazada su estabilidad por la violencia, la debilidad institucional e incluso la crisis económica.

3.6.5.1. *El silencio, la elusión de los debates modernos y la crisis que atenúa*

Con respecto a *Educación* y *CTeI* las élites empresariales entre 1980 y 2013 reflejan una mentalidad que parcialmente evolucionó por diversas razones. En la parte inicial del período estudiado no se detectan cambios significativos, pues durante gran parte del mismo, quizás extendiéndose incluso hasta el año 2002, pero sin ninguna duda, hasta el comienzo de la década de 1990, fruto de una economía y una sociedad política cerrada, sin competencia tanto para las empresas como para el partido liberal y conservador, se mantuvo de su parte un silencio, pues nunca fueron temas la CTeI ni los problemas de desigualdad y calidad

educativa, silencio que puede interpretarse como desdén o falta de autocrítica con respecto al estado de cosas.

Los hallazgos de esta investigación contradicen la optimista afirmación de Nupia, quien sugiere que la ciencia ganó legitimidad en aquellos años gracias a que “entra a Colombia el crédito del Banco Interamericano de Desarrollo” en 1983 para fortalecer COLCIENCIAS (Nupia, 2013, p. 127), y a que el Presidente de la República convocó en 1987, un Foro Nacional sobre ciencia y tecnología para el desarrollo, ya que pretendía incorporar “la investigación científica a la solución de los problemas más graves del país” (p. 128). En ambos casos, la reacción en la JDGANDI, es decir, de los líderes empresariales colombianos fue de silencio completo.

Ese silencio, más bien, parece darle la razón a Gabriel Poveda, historiador de la ingeniería y la industria colombianas, quien afirma que “en las ciencias de la ingeniería [y por tanto en la industria] se ha hecho muy poco para innovar”, la tecnología en Colombia ha sido recibida por los ingenieros “lista para usar y casi sin modificación posible” (Poveda, 2009, p. 36, 38).

En general, los hallazgos de esta investigación con respecto a las élites empresariales durante el período 1980-2002 son similares a lo que Diana Obregón hizo sobre los años treinta del siglo XX cuando “los empresarios no tenían conciencia de que el conocimiento científico podía servir a sus intereses” (Obregón Torres, 1992, p. 215). También corrobora las afirmaciones de Nupia cuando menciona en su estudio que había dos funcionarios técnicos en ANDI durante los años 1970s y 1980s que proponían los temas de CTel al interior del gremio, pero el tema en ese tiempo no trasciende al nivel de prioridad estratégico en la organización (2013, p. 58), como tampoco trascendieron al máximo nivel los cursos sobre innovación que, por iniciativa del Secretario General, se impartían entre 1997 y 1998.

Es probable que dicho silencio, especialmente el de final del siglo, estuviese de alguna manera atado a los momentos de crisis: las guerras y la depresión económica del fin del siglo XX. Sin embargo, esta explicación, que ya había dado Merton (1970) al atar las crisis de la ciencia a las guerras civiles, es parcial, porque dichas condiciones, si bien estuvieron presentes, no siempre gobernaron durante los treinta años estudiados, por lo menos no lo hicieron hasta bien entrada la década de los 1980s, y la depresión económica estuvo localizada en el tiempo (dos a tres años).

Este estudio no halló una tendencia significativa que demostrase que hubiese crecido el interés en los años 1980s o 1990s por parte de las élites empresariales a favor de la *CTeI* o la *educación* y que fuese sofocada por la crisis de la violencia o por la económica. Más bien, lo que hace surgir su interés por aquellos temas es el cambio del entorno económico y la presencia de las voces que lo representan y esto solo sucede con el cambio de siglo.

3.6.5.2. *CTeI, pero sin Estado*

Ese primer momento en que la *CTeI* trasciende de manera sólida a la *JDGANDI* es cuando, además del *TLC* y su influencia *Mandarín*, surge desde Medellín la idea de crear los *CUEE*, lo que demuestra que pudo más la influencia local, de las élites y cultura (en cierto sentido) modernizadora antioqueña (Patiño, et al, 2015) y de la interacción del país con el contexto internacional (*TLC*) que el Estado de nivel nacional.

Este trabajo permite evidenciar que, a pesar de que en aquel momento se hablaba en la cúpula de la *ANDI* sobre *CTeI*, esta conversación siempre se hizo a espaldas del líder natural de la política, *COLCIENCIAS*. Con razón alcanzó a insinuar Nupia, al final de su estudio, que “la *Science Policy*” no tuvo impacto después del inicio de los años noventa

(2014, p. 170), pues para el neoliberalismo la política era el *Laisser Faire*, es decir, se supone que la ciencia y la innovación vendrían sin necesidad de la intervención del Estado.

Llama la atención que los empresarios prácticamente nunca mencionaron a COLCIENCIAS durante las más de tres décadas estudiadas y que jamás estuvo presente su director en la JDGANDI. Esto no cambió ni siquiera cuando, a partir de 2004, la CTeI adquirió fuerza en su temario. Es como si para los empresarios en la JDGANDI, los *Mandarines* fueran la puerta de acceso al tema de *CTeI*, pero a su vez el límite, la puerta cerrada para la discusión con la institución encargada de la política respectiva.

Quizás, lo que hay es otra evidencia de la preferencia colombiana por un *Liberalismo sin Estado*, la cual parece consolidarse con la llegada de los mandarines a protagonizar la interlocución del Gobierno Nacional con los empresarios. Cabe preguntarse si esa expresión de desdén mandarín, y también de los empresarios y de los políticos se mantiene después de la entrada en vigencia de los TLC. No hay razón para el optimismo cuando el gobierno cambia, en ocho años, ocho veces al director de COLCIENCIAS.

El desdén por COLCIENCIAS, tanto de los mandarines como de los empresarios, quizás se deba a un patrón descubierto por un investigador alemán con respecto a las reformas educativas del Frente Nacional: los expertos internos del Ministerio de Educación, con base en estudios y análisis serios, proponen cambios fundamentados de políticas sectoriales, pero las élites políticas, sociales y empresariales los ignoran. Ese patrón implica la “subyugación” de los expertos internos de política del Ministerio de Educación. “Con respecto a las influencias externas, especialmente otros ministros, la presidencia, partidos políticos, lo que hace pasivo y pobremente coordinado el sistema educativo” (Benoit, 1971, p. 213 y 224) y científico.

3.6.5.3. *El camaleonismo de los políticos*

Por otro lado, permanecen vigentes durante los más de treinta años estudiados varios rasgos fundamentales de la mentalidad, expresados en la manera en que las élites se organizaron en torno al Estado, sus funciones y los intereses de aquellas con respecto a la educación y la ciencia. Se mantiene, por ejemplo, por parte de las élites políticas el *Camaleonismo*, o el aparentar antes que realmente hacer lo que se dice que se hace. Por ello, durante más de tres décadas, los empresarios mantuvieron vigente su preocupación con respecto al SENA, las quejas sobre su politización e hicieron llamados infructuosos por su reforma real (no solo legal): una entidad constituida para capacitar a los empleados de la industria colombiana, como queda evidente de las denuncias de los empresarios, que era un espacio privilegiado para los intereses clientelistas de los políticos, en detrimento de las necesidades de un sistema de capacitación para el trabajo mucho más pertinente, dinámico e innovador (Gómez, 2017).

3.6.5.4. *La desigualdad educativa: silencio y acción*

El segundo rasgo que no parece cambiar, es que, a pesar de que las élites empresariales pasaron del silencio pleno a la actuación en educación, y gracias a la intervención de dos grandes personalidades del mundo empresarial, Restrepo Santamaría y Espinoza, vía RSE se referían a la educación y a la *CteI*. Constituían fundaciones para asesorar al gobierno y hacían reportes para medir la RSE. Es llamativo que no se halló evidencia de una sola referencia expresa a la desigualdad educativa y ni un solo llamado a favor de fortalecer la educación pública.

Probablemente la creación de la Fundación ExE sí fue expresión de esa toma de conciencia con respecto a la desigualdad educativa, pero no deja de llamar la atención que al

tratar de actuar en favor de una mejor educación pública, no hubiera existido una expresa referencia a la desigualdad y, tampoco, un llamado a fortalecer con ambición más decidida la actuación estatal en la educación pública. Esa falta de (auto)crítica, pareciera ser una expresión de elitismo y, por otro lado, pero a manera de complemento, de la creencia en la bondad de un *Liberalismo sin Estado* o al menos con un Estado débil que, en la práctica, pone en ventaja a quienes pueden acceder a colegios y universidades privados y que tiene como consecuencia la perduración de la segregación social colombiana, el *Apartheid educativo*, en detrimento de aquellos que hacen todo su recorrido educativo por el sistema público.

Capítulo IV: CONCLUSIONES

La 'Ungleichzeitigkeit', la no contemporaneidad que separa sentimientos y hábitos de personas y de clases sociales, como ha escrito Bloch, es una de las claves de la historia y de la política
Claudio Magris.

El trabajo que aquí concluye aspiraba a cumplir con la invitación hecha por algunos historiadores: llenar el vacío de la falta de estudios que vinculen la historia de las mentalidades con interpretaciones o explicaciones ambiciosas sobre problemas centrales de la sociedad colombiana. Era necesario explorar las explicaciones socioculturales, específicamente, las que se preguntan por la mentalidad de las élites con respecto a la educación como mecanismo de igualación social y a la ciencia como potencial de desarrollo social sostenido.

La dimensión cultural de las élites con respecto a la pobreza científica y educativa es un tema “casi ignorado” según Reis y Moore (2005, p. 6). Se intentó pensar en las políticas respectivas en términos de “lo que más probablemente anima a las élites”, de sus percepciones como “obstáculo poderoso a la efectiva política”, y comprender “los valores que prevalecen”, como componente importante de las reformas institucionales y la política pública (Reis y Moore, 2005, p. 6 y 9). Este proyecto aceptó el reto de Melo, quien sugiere que es importante desarrollar “una historia de la actividad científica [y educativa] que tenga en cuenta el punto de vista de las mentalidades, los prejuicios y saberes del sentido común que entran en conflicto con una actitud científica moderna” (1987, p. 1).

Esto implicó, *contrariu sensu*, no indagar por otros tipos de causas que también influyen en la realidad del sistema educativo y científico colombiano como las causas *inmediatistas*, es decir, aquellas que ven la causa de la mala calidad del sistema de conocimiento en los aspectos inmediatos del mismo: la calidad de los docentes, la cantidad de horas diarias efectivas de clase, la poca disponibilidad de investigadores, la falta de laboratorios o de salones de clase, o las que miran los asuntos curriculares o pedagógicos. También significó eludir el estudio de otro grupo de explicaciones de tipo *estructuralista*, o aquellas que justifican la situación del sistema en la estructura política o económica del país: la falta de presupuesto público o la prioridad política de la guerra sobre la educación, por ejemplo.

La única pretensión de la investigación fue averiguar cómo era la mentalidad de las élites colombianas en el período en cuestión, con respecto a la ciencia y la educación, que tan proclives estuvieron hacia el desarrollo científico y la educación de alta calidad en igualdad de condiciones para todos los ciudadanos. No se pretendía medir una directa causalidad o relación entre las mentalidades de las élites y la realidad de las políticas públicas del sistema de conocimiento. Solo se aspiraba a argumentar una interpretación razonable y razonada (Murray, 2002), que abriera un debate de un aspecto poco estudiado tanto en Colombia como en el resto de América Latina.

Para ello, se indagó desde la tradición elitista de la sociología, desarrollada por Mosca, Michaels, Pareto, Parsons y Mills entre el final del siglo XIX y mediados del siglo XX y se asumió que las élites son un fenómeno propio de cualquier grupo social, sin importar su tamaño o ideología. Las élites están constituidas por una minoría con acceso al mando de las más influyentes instituciones y tienen un proyecto fundamentado en su socialización

temprana, su recorrido educativo y las vocaciones o profesiones que comparten, las redes de conexiones familiares y de amistades y sus perfiles psicosociales, lo cual los amalgama y facilita su unidad, comprensión mutua, coincidencia psicológica y de propósitos colectivos. Sus creencias, acciones y mentalidades representan el espíritu de una época, el cual se enmarca en ciclos, más o menos cortos, estimados en algo más de tres décadas.

El enfoque específico de esta investigación, por su parte, permitió comprender que la educación y la ciencia son “agentes políticos embebidos en una cultura determinada”, que poseen una “dinámica social local” y que sus instrumentos de política se adecúan a su “convicción” e “historia cultural y estilos de gobierno” (Clasco, 2015) y demostró cómo la educación, la “ciencia y las formas de hacer política en las democracias contemporáneas”, particularmente en Colombia, “son coproducidas y se influyen mutuamente” (Orozco, Cancino, García, Moreno, Petit-Breuilh, Goñi, Padilla, León y Ordóñez-Matamoros, Clasco, 2015).

Se escoge una mezcla de tres métodos, ARS con interlock, posicional y reputacional, para identificar grupos de élites. Este proceso permitió determinar con nombre y apellido, o por lo menos con posición específica, 225 individuos que hacían parte de la élite entre 1991 y 2013. De sus intervenciones en los debates objeto de estudio se extraen 1328 citas de los discursos no leídos (no formales) de los Senadores y ministros que intervenían en los respectivos debates y de lo que se registró en las actas de la JDGANDI cuando allí se trataban los temas de educación o ciencia. Se realiza un microanálisis y categorización según los cánones de la Teoría Fundada y con la ayuda del software de investigación cualitativa ATLAS.ti.

Entre las que pueden ser fortalezas del diseño de la investigación se encuentran: a) el estudio integrado por empresarios y políticos, asunto que quizás poco se ha realizado y que permitió tener una visión más amplia y realista sobre la dirigencia nacional; b) estudiar un momento de transición sensible en la historia colombiana, un momento de circulación de las élites, como fue la época posterior a la finalización del Frente Nacional y las primeras dos décadas después de la Constitución de 1991, donde las élites sociales (bien fuesen políticos o empresarios) estaban en lenta pero franca retirada de su preeminencia en el poder; c) se ha fortalecido el concepto de mentalidad con los avances de las neurociencias desde los conceptos de conectoma y exocerebro que permiten un mejor entendimiento sobre cómo funciona la mente humana; d) el estudio no es sobre los textos formales de las leyes y la Constitución, sino sobre lo que hay detrás de la concepción de las mismas.

En esa medida, se presentan, a continuación, las conclusiones de esta investigación agrupadas en dos: Las que tienen que ver con el problema de las élites en Colombia en relación al conocimiento en épocas anteriores a la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente, y las que están directamente relacionadas con el pensamiento de las élites entre 1991 y 2013. Esta distinción se hace pertinente, primero, porque algunos de los rasgos encontrados, en un periodo anterior al objeto de estudio, aún permanecen a lo largo de la historia y es preciso rescatarlos; segundo, porque permite ampliar el espectro de comprensión y análisis del mismo.

4.1. El pasado y su continuidad: El problema de las élites colombianas con relación al conocimiento hasta la Constitución de 1991

Existen 6 rasgos, o elementos socioculturales, propios de la mentalidad de la élites colombianas, que afectaron el desarrollo de políticas públicas de educación y ciencia hasta antes de la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente: El elitismo, la limpieza de sangre, la complacencia, la ausencia de un proyecto nacional, una actitud expresamente contraria a la ciencia y el camaleonismo. Cada uno de ellos con profundas raíces en el tiempo que a lo largo de la historia nacional, hasta 1991, se evidenciaban en algunos miembros de las élites. Esta investigación trabajó a partir de ello como planteamiento histórico e indagó sobre qué tanto trascendieron las barreras del tiempo y se hicieron evidentes en la transición de siglos. Se definen así:

Elitismo. Poca autocrítica en los grupos de mayor preponderancia social. Necesidad de pertenencia a grupos excluyentes. Inmovilidad social, esto es, una condición tácita según la cual no se pone en discusión “el lugar que a cada uno le corresponde en el orden social predeterminado” (Hernández, 2014, p. 209). Desdén por temas de importancia nacional. En una cultura elitista pertenecer a un grupo excluyente es muy importante, genera fuerte sensación de identidad y distinción, es un medio para obtener privilegios, produce lealtad y cuidado mutuo y se evitan conflictos para mantener la armonía del grupo (The Hofstede centre, 2017).

El elitismo se forja desde la colonia tanto en los apellidos heredados o comprados (Castro-Gómez, 2010), como en los modales y en la formación profesional, la educación, a las que solo algunos podían acceder: medicina, religión o derecho (Serrano, 2016). Desde el

proceso de la independencia, el acceso y ostentación de conocimiento ilustrado refuerza el estatus de pocos por vía de su educación y procedencia intelectual (Del Molino, 2010).

En relación con el concepto de educación, esta característica se evidencia desde los años 1930, pues se consideraba que al “pueblo colombiano la escuela no le serviría para nada”, según Jorge Zalamea (quien sería Ministro de Educación), los planes de expansión del sistema educativo más ambiciosos, propuestos por misiones extranjeras, no tuvieron acogida ni interés real por las élites representadas en el Congreso de 1930 (Helg, 1987 (2008)). Incluso Laureano Gómez afirmaba que la mayoría de la especie humana está integrada por el “oscuro e inepto vulgo, donde la racionalidad apenas aparece” (Sierra, 2012, p. 83, 84).

Limpieza de sangre o necesidad de ocultar la identidad original y búsqueda de una “identidad nueva” (Serrano, 2016, p. 37) o al menos diferente a la propia (Jaramillo U., 1994; Castro-Gómez, 2010). Para la época del encuentro de Europa y América y la fundación de los primeros poblados a inicios del siglo XVI en lo que luego se conoció como la Nueva Granada y más tarde como Colombia, solo el 30% de quienes vivían en España era cristianos viejos. Es decir, al menos dos de cada tres de las primeras generaciones de colonos cargaban con la “obsesión” de la “la búsqueda y la refrendación de la limpieza de sangre” (Serrano, 2016, p. 34) pues estos conversos tenían una especial necesidad de ocultarse, lo cual los convirtió en “vergonzante[s] al menos por 300 años” (p. 90).

Esa obsesión se reforzó a lo largo de los siglos hasta el punto de que tener apellido extranjero ayuda a moverse en ciertos círculos o tener amigos extranjeros. Estudiar en el extranjero así solo sea por pura presunción y fanfarronería porque nuestra idiosincrasia exige

que hay que probar constantemente quien es uno y desconfiamos de nuestros propios criterios; pero además nos enorgullecemos de ser así (Serrano, 2016).

Y fue así como a finales de los años 1960, surgió un interés de primer nivel por toda idea de política educativa que viniera del exterior; las reformas educativas nacidas del interior del Ministerio de Educación no fueron escuchadas por la élite, no se les prestó atención, mientras que se prefirió, atenta y abiertamente, toda propuesta que viniese del exterior que proponía cosas muy parecidas a las del Ministerio (Benoit, 1971). Aquella época coincide con la fundación y apertura de colegios internacionales y bilingües donde prima la importancia y el reconocimiento por el extranjerismo sobre el producto local en relación con el conocimiento.

Complacencia, o la satisfacción de sentirse bien por cómo van las cosas y sin tener aspiraciones ambiciosas. Lo que unía a los conversos colonos en esta parte de América era la fatalidad, el huir y sobrevivir y, por lo tanto esta esquina fue considerada desde el inicio un “refugio temporal” (Serrano, 2016, p. 259). Esa “provisionalidad” construyó “tolerancia y conciencia de la frustración. Tener un cierto espíritu de fracaso, sentirse satisfecho con esa pequeña parte de lo que se logra era un síntoma de corrección y buena crianza” (p. 104, 105, 154) y, por lo tanto, terminamos siendo un “pueblo de medios logros [con] objetivos apenas realizados [y] metas inconclusas y muy permisibles” a la mediocridad (p. 222).

Existe esa continuidad histórica y por ello recientemente han acusado a “Colombia” de que uno de sus problemas:

Es la complacencia, confundir el éxito económico de corto plazo con el crecimiento y sostenibilidad de largo plazo. Lo que se requiere es que la gente normal, la de la calle, los

niños del país, puedan competir con los chinos, con los coreanos. Estos países están haciendo los grandes cambios, han invertido enormes cantidades en educación (Salai-I-Martín, 2013).

Ausencia de un proyecto nacional, donde primó lo privado sobre lo público, lo local sobre lo nacional, el regionalismo sobre nacionalismo; poca prioridad por tener un Estado que, en nombre de un interés general, sea efectivamente capaz de entregar servicios y proteger derechos de manera efectiva de todos los ciudadanos. Jaramillo Uribe afirma que, ante la debilidad e incompletud de la “formación nacional” por momentos no hubo “conciencia nacional ni regional [sino] una conciencia de clase” (Jaramillo U., 1994, p. 145).

Las sociedades nativas precolombinas de la Nueva Granada no estaban integradas, eran más bien pequeñas y aisladas sociedades, muy al contrario de los imperios y civilizaciones que eran los Incas y los Aztecas al momento del contacto con Europa. Sumado a ello, Serrano sugiere que ese refugio *temporal* que fue la sociedad colonial propició un espíritu más bien aldeano contrario a un espíritu nacional. La sociedad fue construida de puertas para adentro y la población en general, “no estaba dispuesta a realizar esfuerzos sistemáticos de gran aliento” (Serrano, 2016, p. 161).

Siglos después las élites empresariales se tildaron, a sí mismas, como localistas (Restrepo, 2011). Todo ello, sumado a las dificultades geográficas y a las del modelo de colonización del territorio, dificultó la formulación de un proyecto nacional ambicioso, lo que permitió que primase el regionalismo y hasta el localismo fuerte, notorio y un espíritu cortoplacista que frenaba cualquier visión de largo plazo.

Actitud expresamente contraria a la ciencia. La herencia de la España medieval que desembarcó en América había rechazado, expresamente, la revolución copernicana (Jaramillo, 1994), se encontraba Víctoria en su guerra contra los musulmanes (guerra que

consideró santa) y abrazó el Tomismo como manera de acercarse al mundo, entendiéndolo como la creación del orden social a partir del orden divino y a través de la autoridad y la jerarquía. En ese orden divino, la razón es complementaria de la fe, por ello, el pensamiento crítico estaba limitado y, en épocas de la inquisición, hasta prohibido (Wiarda, 2001).

Por siglos, la influencia y capacidad integradora de la sociedad que tuvo la iglesia en Colombia, se hizo bajo el estandarte del tomismo, con una actitud “refractaria” a la ilustración y a la “filosofía racionalista” (Sierra, 2012, p. 82, 83). Mientras la reforma protestante, que terminó imponiéndose en gran parte de Europa y sus colonias, pregonaba el derecho de cada individuo a interpretar por sí mismo los evangelios, ese libre examen, autónomo e individual de las escrituras y de su conciencia fue descartado por el paradigma católico hispano de la culpa y la limitación al pensamiento crítico (Wiarda, 2001).

El sistema educativo colonial fue memorístico, sin razonamiento científico, propio de la Europa medieval y no de la del renacimiento (Jaramillo V., 1997). Por ello, por ejemplo, Miguel Antonio Caro, aseguraba que “toda razón científica es buena subordinada al principio religioso, a la verdad” (Tovar, 2004) y fustigó una expedición científica a la Colombia indígena que realizó Jorge Isaacs en su tiempo. Marco Fidel Suárez, antes de ser presidente, dictaba conferencias “contra el positivismo [porque] socaba las bases del orden” (López, 2008, p. 78).

Camaleonismo, apariencia, antes que sustancia, lo cual degenera en corrupción. En la América hispánica colonial se incubó la expresión “para el inglés ver” (Wiarda, 2001, p. 322), es decir, establecieron elementos de la democracia para aparentar ante los ingleses, pero no porque estuviesen convencidos de querer una democracia plena, esto con el propósito de satisfacer, solo en la apariencia, a las potencias extranjeras en cuanto a la fortaleza

democrática de los nuevos países. Se creaban parlamentos y partidos políticos, pero en realidad no estaban convencidos de querer hacer cambios en la estructura social. Esto era propio del antecedente sentado en la Iberia medieval del “obedezco, pero no cumplo” (Wiarda, 232). Las instituciones democráticas tuvieron un componente camaleónico, propio también de la creación misma de los primeros poblados: fundados “casi” subrepticamente “en la orilla de la legalidad” (Serrano, 2016, p. 104, 107).

Con los años, el buscar agradar e interpretar la ley acomodaticamente se convirtieron en la “base de la eticidad del pueblo colombiano” (Serrano, 2016, p. 212, 220) y terminó constituyéndose en una tendencia al engaño. Por razones también vinculadas a la interpretación del catolicismo, donde la confesión absuelve todo, solo gracias a la penitencia y no a un cambio real de actitud y comportamiento (Weber, 2003), así la moral ciudadana o la ética pública tuvo difícil arraigo (García, 2017, p. 39).

En consecuencia, el clientelismo, “la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos”, da cohesión e imparte “estabilidad” al sistema político colombiano al costo de neutralizar el fortalecimiento político del Estado” (Duarte 2003, p. 32, 33) y por ello, en el sector educativo en particular, “El clientelismo afectó tanto la eficacia como la equidad de la educación pública colombiana. Las prácticas clientelistas son el principal obstáculo. Es poco probable que las mejoras deseadas en el sector educativo se lleguen a realizar (Duarte, 2003, p. 253, 260, 264).

4.2.El trabajo empírico: desde 1991 hasta 2013:Los hallazgos relativos a los objetivos de investigación

El trabajo logra, finalmente, responder a los objetivos específicos gracias a sus hallazgos empíricos, los cuales se presentan agrupados así: primero, los hallazgos con

respecto a calidad y equidad de la educación. Luego, los relativos al asunto del desarrollo científico y, finalmente, los que tienen relación directa con el papel del Estado en ciencia y educación, según las élites colombianas. Posteriormente se exponen hallazgos no propios de los objetivos, pero productos ineludibles de la investigación y que aportan al reconocimiento de la sociedad y en especial de sus élites; para finalizar, se tienden nuevas posibilidades de investigaciones a partir del presente trabajo.

Es preciso anotar que no se encontró nada parecido a actitudes expresamente contrarias al conocimiento y que la evidencia tampoco presenta explícitas y generalizadas huellas de lo que se ha llamado limpieza de sangre, salvo que se hicieran interpretaciones complementarias con otras investigaciones. Sin embargo, como se verá, hay rasgos de mentalidad que merecen atención para avanzar en la comprensión del problema. Los hallazgos podrían entenderse, también, como un contraste a las declaraciones formales que aparecen en las Leyes colombianas y en la Constitución Política, contradicciones entre lo que formalmente se dice que se quiere hacer, y lo que, de manera inconsciente, la mentalidad como fenómeno colectivo, permite avizorar.

4.2.1. Mentalidad de las élites sobre equidad y calidad educativa

Lo que hay en el fondo del sistema educativo colombiano es un apartheid educativo que viola la regla de oro de la democracia liberal y la democracia social: la igualdad de oportunidades. La educación básica no solo está dividida por clases sociales, es decir, los ricos y los pobres envían sus hijos a colegios diferentes, sino que los ricos reciben una educación de mejor calidad que la de los pobres. Si el propósito es crear una sociedad más democrática, incluyente e igualitaria, estos hechos son muy graves y encaminan por una vía opuesta; una especie de igualación por lo bajo en los colegios públicos (García y Quiroz,

2011, p. 138, 158). En este sentido, un hallazgo significativo fue el de la *naturalización de la desigualdad educativa*.

La caracterización de esta segregación educativa fue hecha por García y Quiroz (2011) y la nombraron como el *Apartheid* educativo. Como dice Hernando Gómez Buendía (2010), citado por García y Quiroz (2011): “El punto duro y esencial es simple: la educación en Colombia no está pensada como un factor de equidad, sino como el mecanismo principal de transmisión y ampliación de las desigualdades”. Se evidencia como hallazgo de investigación, en tanto, ni los debates de la ANAC, ni en el desarrollo del capítulo educativo en la Constitución, ni en las transferencias, ni para los políticos de todas las tendencias fue prioridad la desigualdad educativa. Tampoco apareció como un tema entre empresarios hasta finales del siglo XX.

En esa medida, este puede ser uno de los primeros estudios con indicios fundados que demostrarían que, para diversos grupos sociales, el *Apartheid educativo* era algo natural, o por lo menos, que no era prioritario cambiar al menos hasta la terminación del siglo XX. En las citas analizadas, tomadas tanto de los debates de la Asamblea Constituyente, como de su desarrollo legal en el aspecto educativo (1992-1993), en la reforma a las transferencias (2000-2001) como las de la JDGANDI entre 1980 y el final del Siglo XX, el tema de la desigualdad educativa no apareció como una preocupación. Al parecer, solo una parte de la élite, una parte de los empresarios, quizás tomó más conciencia del asunto y actuó de manera proactiva a partir de 2003 y crearon, con el liderazgo de Nicanor Restrepo Santamaría (Antioqueño) y, la participación de bogotanos como Alberto Espinoza, la fundación *Empresarios por la Educación* (ExE), una fundación con congrega a fundaciones y empresas que actuaban aisladamente e intervenían en proyectos educativos en colegios oficiales.

Por otro lado, en el discurso analizado de la izquierda, se hace protuberante la diferencia, de presencia y beligerancia reivindicacionista de los derechos laborales y sindicales de los maestros, y el silencio con respecto a igualdad de derechos educativos de los niños y jóvenes de Colombia. Esta ausencia de preocupación por la igualdad educativa *de los sujetos* llama la atención cuando los datos evidencian que luego, en el debate de las regalías, si existió, por parte de los Barones Electorales, preocupación por la equidad *entre regiones* y, aunque también lo hubo por la equidad *social*, esta no se expresó, por ejemplo, como necesidad de más y mejores oportunidades educativas, sino que más bien se centró en la repartición de rentas públicas coadministradas por los mismos congresistas, tal como ellos lo proponían.

Es interesante ver, por ejemplo, cómo en la Constituyente, que tuvo deliberaciones filosófico-políticas profundas, con intervinientes ilustrados provenientes de todas las posturas ideológicas y orígenes sociales y étnicos, *el papel de la educación pública para integrar la sociedad* simplemente no apareció. La obsesión por la libertad ocultó cualquier interés por la igualdad de derechos educativos de los ciudadanos y cuando finalmente se habló de la desigualdad educativa, esta tuvo igual preeminencia que la preocupación por lo relativo a la educación privada.

Coincidían en que debía ser intervenida por medio del Estado, pero antes de que eso sucediera lo primordial era la consolidación de la libertad. El deseo de libertad educativa superó, dos a uno (medido en términos de citas) al deseo de igualdad. No obstante, si a la defensa expresa de la libertad, se le suman las citas dedicadas a la defensa de la educación privada, se encuentra que la libertad supera tres a uno los deseos de igualdad educativa.

Algo similar sucedió en los debates de 1992 a 1994 y del 2000 al 2001: la igualdad educativa no apareció como prioridad, aunque, si algunos se refirieron al asunto, fueron los miembros de las élites sociales, mientras que para las élites de izquierda y los Barones Electorales este no fue de modo alguno un tema que mereciera ser mencionado. La desigualdad quedó relegada a un *último plano*, por debajo del interés, en el debate por la descentralización, por los asuntos docentes y sindicales y los recursos económicos para la educación.

La *igualdad educativa*, por lo tanto, fue un concepto desapercibido para los debatientes entre 1992 y 1994 mientras que la calidad fue un asunto no estructural (Ver **Figura 3**).

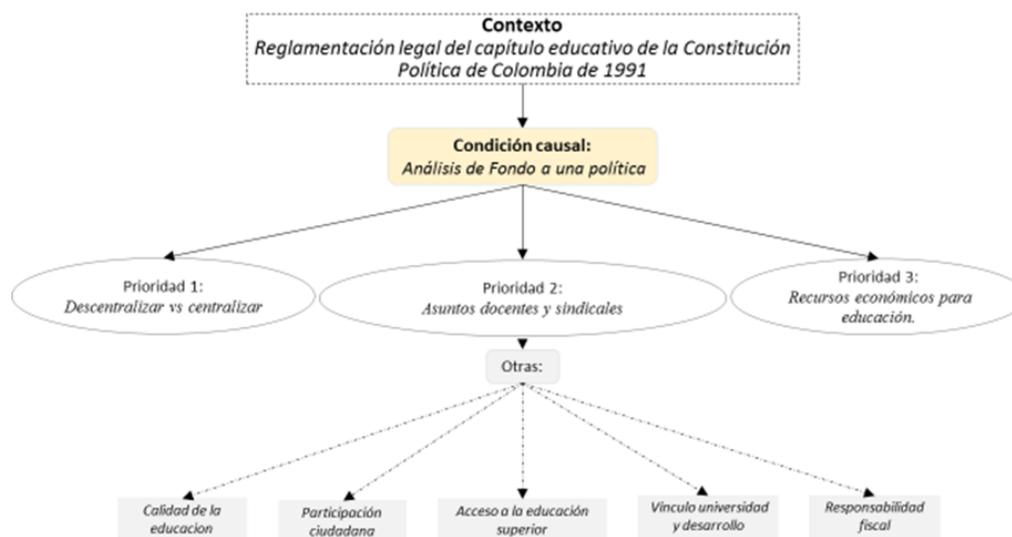


Figura 3: Las prioridades en el desarrollo del capítulo educativo de la Constitución (1992-1994)

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

En ese sentido, llama la atención que el amplio interés y fuerza por la igualdad ciudadana que presentaron las voces más cercanas a la izquierda durante el debate de la Ley 30 o de Educación Superior con respecto al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) y a los Consejos Superiores Universitarios, no se dio para privilegiar un debate en favor de la igualdad de derechos educativos de los jóvenes y niños, y menos en la búsqueda de una educación de alta calidad para todos, especialmente para los más excluidos, sino, por la igualdad de derechos para co-dirigir la universidad colombiana en el CESU y en cada Consejo Superior o, años más tarde, en el debate de las transferencias de 2000 y 2001, para proteger derechos sindicales de los maestros de la educación básica. En particular, también, en la reforma a las Transferencias (2000-2001), el concepto de la educación pública como medio para generar equidad social, es decir, la igualdad educativa, no surgió como categoría prioritaria en el debate, estuvo ahí más bien diluida.

Para algunos, especialmente para las élites de izquierda, incluir a los estudiantes, sin importar su desempeño académico, en la estructura de poder y decisiones del sector (como si fuera un asunto de derecho electoral) prima sobre asuntos de fondo como la igualdad de oportunidad de acceso a la educación, la calidad académica, la exigencia y el rigor conceptual de la ciencia y el conocimiento en general.

Es como si el problema de la falta de acceso a la educación y la desigualdad en la calidad educativa se remediara con darle poder político (al interior de las instituciones educativas, especialmente las universidades públicas) a quienes han tenido menos oportunidades, porque, con razón, se sienten excluidos; o como si los retos de fondo, la falta de una educación de excelencia en muy buena parte de colegios y universidades, la desigualdad entre la educación pública y privada y la falta de acceso educativo, se obliteraran

con la repartición de poder político en las universidades y colegios y con la política de contención del sindicato de maestros.

La **Figura 4** presenta, a manera de esquema, las prioridades de los Senadores según cada uno de los subgrupos de las élites (Barones Electorales, izquierda y notables (Velasco, 2014) o personas reputadas como de más estatus social (Parsons, 1937), es decir, la élite social) durante los debates en que se desarrolló el capítulo educativo de la nueva Constitución, durante los años de 1992 y 1993. Se nota el bajo peso relativo o escasa presencia de los dos temas sobre los que se buscaba una respuesta, *desigualdad y calidad educativa*. Si alguna de las partes pudo haberse interesado por el asunto de la calidad, pudo haber sido los miembros de la élite social, que insistían en la meritocracia académica para acceder a la representación estudiantil.



En medio de la circulación de las elites

Figura 4: Síntesis de la mentalidad de las élites políticas sobre la Educación y la Ciencia 1992-1994

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

Es probable que los hallazgos sobre la poca mención y la casi absoluta falta de prioridad al tema de la *inequidad educativa* coincida con uno de los tipos de política educativa que evidencia Luckes (2007): *el silencio* frente a ciertos temas por parte de quienes están en posición de actuar con impacto frente a ellos es una práctica de política pública. Es decir, la inequidad educativa es una política educativa, validada o legitimada, tácitamente, por el silencio de quienes podrían influir en el cambio de la misma.

El trabajo comienza con una justificación amplia y con datos de múltiples fuentes que son constantes en su indicación: la calidad de la educación colombiana, aún para las familias de altos ingresos, con pocas excepciones, puede calificarse como *pobre*, con indicadores de calidad inferiores en comparación con otros países de América Latina.

A pesar de ello, e independiente de cual fuese el criterio de los asistentes a los debates, o el concepto de los expertos sobre la definición de que es *calidad educativa*, el concepto no apareció como algo significativo en ninguna de las unidades de observación. Tanto en la Asamblea Nacional Constituyente como en los debates legales de 1992 a 1994, en el de 2000 y 2001 y en la ANDI entre 1980 y 2013, la calidad del sistema educativo no fue una preocupación de los intervinientes.

Una buena calidad educativa, condición para el éxito en una sociedad global que mueve su economía y fuerza social con base en el conocimiento (Sachs, 2005), no tuvo fuerza y estuvo casi que ausente en el debate público, a pesar de que existieron oportunidades clave para posicionar el asunto como prioritario en la sociedad.

Ni para las élites sociales (con contadas excepciones como las de los Senadores Eduardo Pizano y Carlos Arturo Ángel) ni para las élites políticas o Barones Electorales (con

la excepción de Luis Guillermo Giraldo Hurtado), ni para las élites de izquierda, ni para quienes se denominaron así mismo como socialdemócratas, ni para las sindicales, aparece un sentido de urgencia con respecto a los retos de *calidad del sistema educativo*. No surge como evidente una prioridad por constituir una sociedad basada en el racionalismo, lo que ignora las implicaciones que esto tiene en la inequidad social (Sen, 2012) y en la (baja) competitividad de la economía (Sachs, 2005).

Esto parecería ser, en efecto, todo un mensaje que ratifica la crítica de Xavier Salai-I-Martín (2013) a las élites colombianas: realmente existía *complacencia* y sentido de satisfacción con la poca competitividad que el sistema educativo colombiano tenía, comparado con cualquier sistema educativo de los países más desarrollados del mundo. Se evoca con claridad lo que Enrique Serrano detectó como una forma de pensar de los fundadores de los primeros poblados coloniales, quienes reflejaban “tolerancia y conciencia de la frustración, un cierto espíritu de fracaso, un pueblo de medios logros [con] objetivos apenas realizados [y] metas inconclusas y muy permisibles” (2016, p. 104, 105, 222).

Aquí, el camaleonismo de los Barones Electorales y, en general, el desdén por temas claves en el espectro nacional y la falta de autocrítica, son un obstáculo para la superación de la inequidad educativa y el aumento de la calidad. Lo que indicaría, también, la vigencia en buena parte de las élites colombianas, de todas las tendencias ideológicas de una mirada compleja, incompleta de la modernidad (Corredor, 1992): notable interés en el progreso material y económico especialmente en las antioqueñas (Restrepo Santamaría, 2011), más no la modernidad de las democracias liberales occidentales, basada en sistemas educativos generalizados, de calidad e igualitarios, constructora de pensamiento crítico y autónomo de cada individuo (Corredor, 1992, p. 51), “como instrumento de progreso y civilización que libera, afina, humaniza” (Mann, 1924, p. 306).

Quizás esto comenzó a cambiar, si se aceptara como cambio la creación de la fundación educativa de impacto nacional por parte de los empresarios al iniciar el siglo XXI, cambio que no aparece en las observaciones como algo radical y decisivo.

4.2.2. Mentalidad de las élites sobre desarrollo científico

4.2.2.1. Ciencia soslayada

La baja inversión privada y pública, y la poca producción científica del país, puede tener algo que ver con que, las élites políticas, salvo algunos de los pocos miembros de las élites sociales más ilustradas, presentes en los debates del final del período investigado (como John Sudarsky), poco vieron la ciencia, la tecnología y la innovación como factores de desarrollo productivo, social y competitivo para el país, al menos durante las décadas estudiadas. Puede afirmarse con Gómez Buendía que, hasta la finalización del siglo XX, no se encuentra preeminencia de los “modos mentales” ni de lo “modos éticos, que acompañan” la ciencia verdadera (Gómez, UNESCO, 1998, p. 316, 317).

En el debate constitucional de 1991 ciencia y tecnologías fueron ignoradas, salvo por una discusión relativa a la libertad (el totem constituyente) de hacer ciencia en todo tipo de universidades, no solo en la Nacional ni en universidades públicas. En las leyes de 1992 a 1994 no hubo ningún interés manifiesto por la CyT (en el debate de la Ley 30 debió de ser algo de primer nivel, pues se regulaban las universidades, principal lugar de la ciencia en Colombia) y, cuando entre 2010 y 2012 se debatía el más grande presupuesto de la historia para CTeI, la élite política la vio como una oportunidad de repartir dinero equitativamente entre regiones, pero abrumadoramente se ignoraron los riesgos de invertir inadecuadamente los dineros de la ciencia y distribuyeron el presupuesto con alto riesgo de ser mal invertido en ciertos lugares, a sabiendas, advertido por el Senador Sudarsky, de que así podría suceder.

Algunos vieron la ciencia como gasto y no como inversión, otros presumían de expertos en ciencia por ser docentes universitarios, pero no defendían ni profundizaban ni proponían mejoras a la idea del 10% para CteI. Para la mayoría la oportunidad de estos dineros fue vista como una oportunidad local pero no nacional de desarrollo, pues ignoraron la existencia de políticas científicas nacionales. Algunos, incluso, propusieron desviar ese 10% hacia otros asuntos.

Esto, visto en conjunto, y en consonancia con las demás propiedades del debate, hace plausible aseverar que difícilmente fue vista la oportunidad de recursos para CTeI como una oportunidad para generar desarrollo. Fue casi obviada como oportunidad para aumentar la competitividad regional y nacional. Por el contrario, es evidente que, las élites políticas nacionales renunciaron a la creación o fortalecimiento de una política científica nacional. Tal vez por ello el Presidente Santos confesó al investigador, en una entrevista personal, que se encontraba “decepcionado” con el resultado de la reforma.

Llama la atención, también, que al igual que entre 1980 y 1989, entre 1990 y 2003 fueran casi nulas las reacciones o comentarios en la JDGANDI con respecto a *Educación y CTeI*, , precisamente la época de la Apertura Económica (lo que retaba la productividad empresarial y competitividad del país), la misma época de grandes reformas legales con respecto a la *Educación* y la *CteI* y momento único en la historia, pues fue convocada la Comisión de Sabios (donde los más reputados científicos e intelectuales proponen reformas para avanzar en *Educación y CTeI*) y esta entregó su informe.

Lo anterior es una huella clara de la apatía, hasta ese momento, de los empresarios por el conocimiento como factor esencial del éxito en el capitalismo. No hay, para dicho momento, evidencia de haber llegado, como lo hicieron las élites inglesas desde el siglo

XVII, a una “creencia generalizada en las soluciones científicas”, ni una “consideración positiva de la ciencia y la tecnología” (Merton, 1970, p 110).

Las élites empresariales, mantuvieron el desdén por el desarrollo de la CTeI nacional por lo menos hasta el final del siglo XX, pues muy poco estuvo el asunto en su mesa de debate. La JDGANDI, y quizás tal como otros lo han advertido, pensaban más en un modelo de ciencia e “investigación importadas” (Correa-Restrepo, et al 2014 p. 272). Podría afirmarse, con Merton, con base en los datos empíricos, que entre las élites políticas colombianas presentes en el Senado de la República del tercer lustro del siglo XXI y los análisis de las actas de la ANDI entre 1980 y la finalización del siglo XX, que no existió entre una buena parte de las élites colombianas una “creencia generalizada en las soluciones científicas para los problemas económicos, militares y tecnológicos” (Merton, 1970, p. 21).

Sin embargo, parece haber un cambio de mentalidad empresarial cuando dejaron notar un incremento en su interés por la educación y la CTeI (especialmente por la segunda) a partir del inicio del siglo XXI, una vez se consolidó la apertura política de 1991, la apertura económica y el neoliberalismo vía las negociaciones de TLCs (a inicios del 2003), y también como reflejo de una nueva esperanza al haberse volteado el balance de poder en favor de la sociedad y en contra de las FARC (a mediados de la Seguridad Democrática), esto en concordancia con los hallazgos de Merton (1970) sobre la necesidad de paz para que la dirigencia adquiriera intereses por la ciencia. En dicho cambio parece haber tenido especial preponderancia el liderazgo empresarial antioqueño que concretó proyectos como el primer Comité Universidad-Empresa-Estado de Colombia (CUEE).

Mientras que algunos sugieren la existencia de “grandes cambios en el nivel nacional” inmediatamente después de publicado el informe de la Comisión de Sabios (Correa-Restrepo,

et al 2014 p. 272); este estudio no halló ni una sola referencia a dicha comisión en las discusiones de la JDGANDI, pero es probable que su impacto llegase a los empresarios de manera lenta y no muy visible hasta que, finalmente, unos ocho años después se creara el CUEE.

Si bien la *Apertura Económica* es decididamente la política económica a partir de 1990, es solo desde de los comienzos del siglo XXI que los empresarios introdujeron en sus encuestas los temas de *Educación y CTeI* y los tuvieron presentes de manera más notoria en sus debates. A esto contribuyó su percepción sobre la necesidad de tener una economía y unas empresas más competitivas y productivas, debido a que, el cambio de una economía completamente cerrada a una economía inserta en el mercado global se veía como irreversible, pues fue en este momento (2003) que iniciaron las negociaciones de TLC con una de las economías más competitivas del mundo, los EUA. Esto se constituyó en un verdadero acontecimiento, si se habla en términos teóricos.

En síntesis, los hallazgos con respecto a los empresarios agrupados en la ANDI contradicen afirmaciones de reciente publicaciones, según las cuales se ha “conseguido posicionar el discurso [de la CTeI] sin grandes dificultades entre tomadores de decisiones [como] fundamento último del desarrollo económico y social del país” (Escobar, 2017, p. 162).

Por el contrario, para que la Educación y la CTeI tuvieran peso a comienzos del siglo XXI ante las élites empresariales, además de percibir que disminuía la intensidad de la guerra (Merton, 1970), era necesario verse sometidos a una fuerte competencia internacional. Las élites empresariales en general y las tecnocráticas (los Mandarines), no tenían por sí mismas visualizado un proyecto para la sociedad basado en el conocimiento: requirieron tanto del

impulso externo (los TLC y la OCDE), como del impulso innovador particular que surgía en Antioquia en aquel momento (ver anexos 14, 15 y 16).

Este trabajo controvierte la optimista afirmación de Nupia (2013), quien sugiere que la Ciencia, la Tecnología y la Innovación ganaron legitimidad en los años 1980 gracias a la llegada a Colombia de créditos internacionales para la ciencia y al impulso que intentó darle el Presidente Barco mediante la realización de un Foro Nacional sobre política de ciencia y tecnología para el desarrollo. Por el contrario, si se hilvana este ejercicio con el de Obregón (1992), el país, o sus élites, durante el siglo XX y durante los primeros tres lustros del siglo XXI, salvo una parte de la élite empresarial y de los macroeconomistas mandarines desde 2003, estuvieron lejos de las creencias generalizadas en las soluciones científicas (Merton, 1970, p. 21).

Al finalizar el siglo XX en Colombia buena parte de sus élites no habían comprendido que la idea determinante del capitalismo moderno fue “un crecimiento de la productividad” que rompió “los estrechos límites ‘orgánicos’ [de] la persona humana, y quedó sometido todo el proceso de la producción a puntos de vista científicos” (Weber, 2003, p. 113). Algo que ya le había quedado claro al concluir la segunda guerra mundial a sus homólogas europeas, especialmente a las francesas, que hicieron conciencia de que parte de su postración se debió a “su retraso científico y tecnológico en relación a los norteamericanos y británicos. Desde ahí las ciencias son consideradas como fuentes estratégicas para la industria y para la independencia de las naciones” (Vinck, 2014. p. 27). Quizás con razón un miembro de la Comisión de Sabios, Eduardo Aldana, refiere que esta fue muy bien recibida por la sociedad colombiana, pero también afirma que las recomendaciones “se han acogido muy poco”.

En armonía con lo último, los hallazgos de la investigación son la base para afirmar que entre las causas de ello, se podría encontrar el localismo, el desdén por temas estratégicos de la nación, el camaleonismo, la complacencia, la falta de autocrítica, el interés de un liberalismo sin Estado, todos en conjunto, hicieron de la ciencia algo secundario para la dirigencia colombiana por lo menos hasta el final del siglo XX (Ver **Figura 5**). Posteriormente, al menos parte de las élites empresariales parecen haber adquirido un diferente nivel de conciencia al respecto.

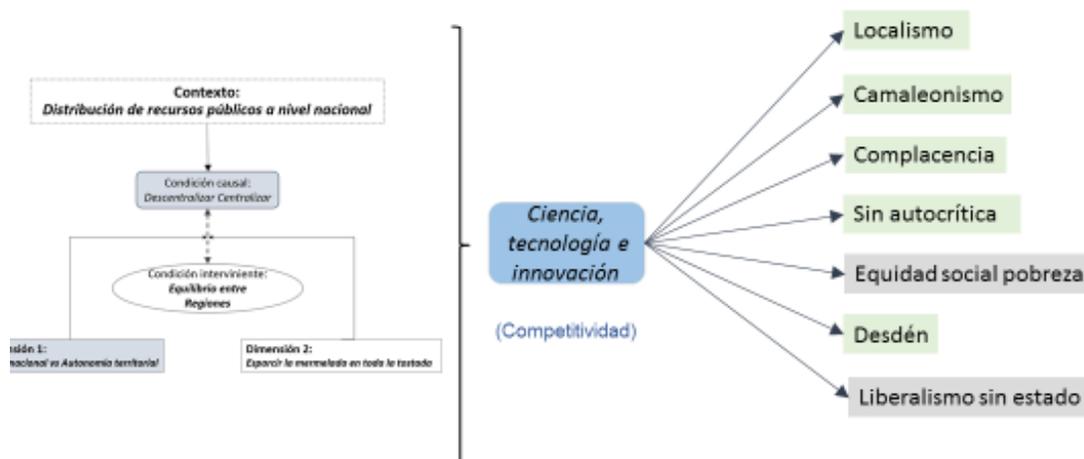


Figura 5: La teoría que surge con respecto a mentalidad de las élites políticas y la política de Ciencia, Tecnología e Innovación (2010-2012)

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

4.2.2.2. COLCIENCIAS: debilitamiento desde arriba del SNCTeI

Para una investigación con los objetivos anunciados, no deja de ser preocupante y notorio el principal hallazgo con respecto a COLCIENCIAS, el actor gubernamental que, por facultad de la Ley y por naturaleza, debería ser la entidad líder de la política científica nacional y el nodo articulador del Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SNCTeI). Para las élites empresariales entre 1980 y 2013 y las políticas con asiento en el Senado entre 1992 y 2013 COLCIENCIAS fue irrelevante.

La institución que aglutina a los científicos, que organiza los prepuestos de la ciencia, y orienta y discute políticas científicas, pasó inadvertida, no fue prioridad y ni siquiera pudo participar en los debates que tuvieron lugar en las plenarios del Senado cuando, durante más de dos años, se discutía una política pública y un presupuesto (regalías). Ninguno de los Senadores, ni ningún miembro del ejecutivo, mencionó ni hizo valer una *visión nacional de la ciencia, la tecnología o la innovación*. No se mencionaron los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación (documentos estratégicos de política de CteI, entendidos como documentos de política pública liderados y custodiados por COLCIENCIAS). De hecho, no hay evidencia de alguna intervención del director de COLCIENCIAS en las plenarios.

COLCIENCIAS tampoco tuvo nunca espacio, durante más de tres décadas, en el más importante lugar de encuentro de los empresarios, su Junta de Dirección General, donde se trataban diversos temas de la agenda pública. Y, cuando hablaban del tema de ciencia en relación con el gobierno, lo hacían en interlocución con los economistas mandarines, nunca con los directores de COLCIENCIAS. Se confirma, así, la ausencia de visión nacional sobre las políticas públicas, pero, sobre todo, se encuentra la irrelevancia, por lo menos hasta 2013,

de la entidad que debería representar las políticas científicas nacionales ante los más importantes interlocutores políticos y sociales.

Quizás ello explica o hace parte de la “fuerte ausencia de sinergia entre Colciencias y las diferentes instituciones” y la “falta de experiencia” de muchos actores del sistema nacional de ciencia y tecnología (Correa-Restrepo, et al., 2014 p. 272). Dicha desconexión, y especialmente la falta de cohesión entre COLCIENCIAS y el DNP (que es la entidad que maneja las regalías), ese excluir de la red de política científica a COLCIENCIAS, quien supuestamente debería liderar y actuar como eje articulador de la red, lo que empeora las condiciones de la gobernanza del Sistema Nacional de CTeI (Luis Antonio Orozco, et al 2015) tiene un origen social en lo más alto de la escala de poder, pues ni quienes más interesados estaban en fomentar la CTeI con las Regalías, el Presidente Santos y los tecnócratas mandarines, abrieron el espacio a COLCIENCIAS como vocero del Sistema Nacional de CTeI, cosa que tampoco interesaría a los Barones Electorales por su propio carácter.

Los hallazgos corroboran el desinterés identificado por lo menos desde mediados de la década de 1970s por parte de la dirigencia tecnocrática del DNP con respecto a COLCIENCIAS (Nupia, 2013) y corroboran la aseveración según la cual “la idea de gobernanza [del sistema de CTeI] en términos de capacidad de influencia en las dinámicas de política podría no existir” (Orozco, et al, 2015, p. 238 y 250).

Recientemente, con la introducción de las Regalías para CTeI, lo que pudo parecer una esperanza para el sector científico por la gran cantidad de dinero adicional que entraría al sistema, en realidad hizo más compleja la situación de solidez institucional de COLCIENCIAS, la cual ya no solo tenía que competir, según los mismos autores, con las

instituciones del sistema de políticas de competitividad (SENA, MINTIC, BANCOLDEX) sino que ahora también con la clase parlamentaria cuyo interés era coadministrar los recursos de regalías para CTeI. Todo esto, además del menosprecio constante que debe afrontar por parte de la élite tecnocrática afincada en el DNP y el Ministerio de Hacienda.

Expresado en otros términos, si se desea un fortalecimiento institucional de COLCIENCIAS es indispensable que se gane el aprecio de la tecnocracia de los doctores en economía afincados en Ministerio de Hacienda y el DNP que tanto poder ostenta hoy en las discusiones nacionales.

4.2.3. El papel del Estado en la calidad e inequidad educativa y el desarrollo científico del país según las élites colombianas

4.2.3.1. Ausencia de un proyecto nacional

Este rasgo coincide con lo detectado en estudios sobre la colonia, la independencia y la segunda mitad del siglo XX propuestos de manera separada, por Enrique Serrano, Mauricio García Villegas y Nicanor Restrepo Santamaría, que se pueden juntar en uno solo: la *ausencia de ambiciones nacionales* y la preeminencia de un *fuerte localismo*.

La evidencia recaudada y analizada hace ver al Estado Nacional como innecesario, como si se aspirara a construir un liberalismo sin Estado Nacional (García, 2017), contrario, por lo tanto, a una visión nacional de las políticas públicas. Esto, que coincide con la crisis de representación del Estado nacional que propone Patiño et al (2015), es notorio y reiterativo en los datos estudiados.

Los miembros de la Asamblea Constituyente, por ejemplo, se propusieron tener un Estado nacional débil en cuanto a educación y ciencia, con insistente fundamento en la

libertad, llamado que coincide con el fin de la preeminencia de la iglesia católica en la educación. Su insistencia en la libertad fue reiterativa, y su expresa oposición a darle capacidades al Estado como agente del interés público nacional, hizo ver como si la libertad no requiriese de existencia del Estado, como si las decisiones de la Asamblea en cuanto a educación fueran fruto de un deseo por liberarse de una opresión específica. Buena parte de los intervinientes denostaban del papel del Estado en la educación, lo veían casi como un opresor, algo de lo que se puede prescindir, si fuese posible. Este deseo de libertad, donde la racionalidad colectiva no ve como prioritaria la intervención de un representante del interés general, el Estado, parece explicar, en buena parte, las razones de fondo que han permitido el mantenimiento de las condiciones de desigualdad y los resultados del sistema educativo.

Se evidenció de manera clara que, durante la Asamblea Nacional Constituyente, no existió prioridad por darle un papel estratégico a la educación ni a la ciencia como articuladores de la sociedad, sino que lo importante era que cada uno pudiera mantener su espacio: la educación privada, la educación indígena, la ciencia en cabeza de las diferentes universidades. No surgió ningún ideal por la integración social vía educación de alta calidad para todos, ni ninguna ambición por construir una sociedad que comprendiera, utilizara y creara ciencia y desarrollo tecnológico para fortalecerse como tal, tampoco para crecer económicamente.

Es inevitable asociar el espíritu libertario de 1991 como un eco notorio del liberalismo radical del siglo XIX, que a su vez se relacionaba con algunos miembros de las élites pos-independentistas que aspiraban a una democracia “más radical” (Gómez, UNESCO 1998, p. 124), aquellos que tenían una agenda liberal (Martínez G, 2010). Mientras que el liberalismo radical del siglo XIX buscaba liberar la educación del control opresor de la iglesia católica y

fortalecer el papel de los *Estados soberanos*, o más precisamente, quitar todo el poder posible al Estado central en cuanto a educación (Arias, 2005) más de 100 años después, seguía viva, o surgía de nuevo el ánimo libertario, la percepción de que el Estado, incluso estorbaba, cuando se trataba de administrar y de definir los más mínimos parámetros de contenidos y propósitos educativos. Era también, quizás, el eco de una visión aldeana o localista de la sociedad, sin aspiraciones colectivas de amplio aliento, el más básico individualismo y sentido de aspiraciones aisladas de cada uno, o de cada aldea, pero no de una sociedad nacional amplia.

Es interesante observar que un limitado papel del Estado en la educación fuese el punto de encuentro y se basara en cuatro razones de fondo que lo justificaban, razones que no necesariamente tengan que ver la una con la otra: el liberalismo, el mercado, los derechos de las etnias a darse su propia educación y la descentralización (Ver **Figura 6**).

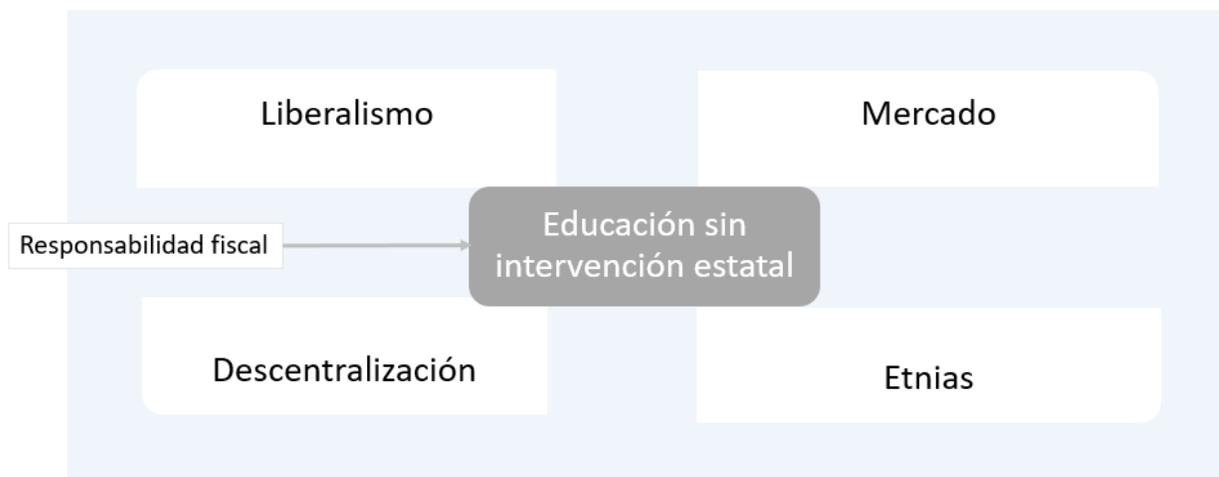


Figura 6: Educación sin intervención estatal en la ANAC
Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

El debate sobre las leyes que desarrollaron el capítulo educativo de la educación (1992-1994) es reiterativo, hace ver al Estado Nacional como innecesario y hay completa despreocupación por formular una sola meta educativa nacional. Se puede ver la formulación de políticas educativas con un arraigo localista, más que descentralizador, muy a tono con lo que desde la constituyente se proponía, si se piensa que allí los Constituyentes, por ejemplo, se opusieron incluso a la formulación de proyectos de cualquier tipo entre dos o más municipios (Cepeda, 1993).

El debate de las transferencias (2000-2001) y también el debate de las regalías (2010-2012) dejó ver esa ausencia de propósitos o políticas educativas y científicas nacionales. Con respecto a lo último, los llamados de las élites tecnocráticas e ilustradas a trabajar por proyectos de desarrollo regional y nacional cayeron en saco roto, más bien, fueron contenidos con vehemencia por visiones localistas de los caciques electorales, que insistían en la autonomía regional. Es notorio que, cuando se trataba de abrir la posibilidad de tener proyectos nacionales ambiciosos, o aún de regionales (de dos o tres departamentos unidos por un propósito, por ejemplo), primó una *visión localista* de las élites políticas que debatieron las regalías.

No solo en el debate de las Leyes 30 de 1992, 115 de 1994 y 60 de 1993, sino también en el de la reforma a las Transferencias y el de las Regalías fue evidente que, lo que se había aprobado al finalizar los años 1980, la elección popular de alcaldes y la municipalización educativa, ratificadas en la nueva Constitución, habían calado de manera profunda en la dirigencia política colombiana, pues no se podría entender de otra manera sus llamados a “no devolver la municipalización” y la reacción de algunos Senadores que celebraban la reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución Política, que, según ellos, tuvo

para los municipios y los departamentos "beneficios enormemente positivos". Con respecto a los resultados para el país o para la Nación, por el contrario, ningún senador comentó nada. Ni los celebraron, ni los criticaron.

La Nación que se congrega en el Senado de la República es la suma de retazos de intereses regionales y locales con poca probabilidad de urdir proyectos plenamente nacionales. El Estado colombiano posee dificultades para articular cualquier propósito nacional de desarrollo. En realidad, no se hizo evidente una *visión nacional de largo plazo*. Se hace clara la incapacidad de los Senadores de representar los intereses nacionales que, según la Constitución Política, deben hacer (Botero, 1998). Se corrobora que "al político clientelista no le interesa el Estado" (Gómez Buendía, PNUD, 1998, p. 91) y que en últimas no hay élites nacionales sino una amalgama de élites principalmente regionales.

Esta mirada de conflicto entre Nación y región y el sesgo localista de quienes representan el interés nacional según la Constitución Política, complejizan la posibilidad de construir proyectos de envergadura nacional, como podrían ser, por ejemplo, la formulación y gestión de políticas científicas y tecnológicas estratégicas, es decir, un proyecto científico nacional ambicioso. En el terreno de la ciencia, la tecnología y la innovación, a lo sumo, podrían ser exitosas propuestas de algunos territorios que ya tengan fortalezas científicas.

Es interesante anotar, además, que la propiedad *Ineficacia del Estado* en los pocos debates que surgió, aparece como una propiedad secundaria, o dicho al revés, como si el Estado colombiano fuera eficiente, quizás para confirmar la hipótesis según la cual, desde la independencia, ya hace más de dos siglos, los colombianos, y en especial su dirigencia, luchó contra el absolutismo (que hoy parece confundirlo con el Poder del Estado Nacional). Tampoco hay huella entre los empresarios sobre propósitos educativos nacionales como los

que se hubiesen podido plasmar en la Ley 30 o la Ley 115, pues ninguno de estos eventos fueron tratados en sus reuniones.

Es como si en Colombia no hubiese existido un fuerte hecho político unificador nacional. Esa falta de unificación hace difícil, por ejemplo, la aparición de solidaridades entre las personas de zonas más desarrolladas (las capitales), con la periferia nacional, millones de habitantes de cientos de pequeños municipios, que viven en la ausencia del Estado, de educación, justicia, infraestructura y mercado. Pero también hace complejo tener metas nacionales significativas, retadoras y unificadoras, incluyendo la ciencia y la educación. Con la independencia se expulsó al déspota español pero se quedó sin el aparato estatal. Se acaba por creer que la libertad se defendía por sí sola y por ello se reitera una intención de construir un liberalismo sin Estado, una libertad sin orden (García, 2017).

El momento retratado es de unas élites y de una sociedad, pues “todo individuo es hijo de su pueblo” (Hegel, 2016, p. 90), que reflejaron una comprensión particular de la libertad que no deja de evocar la crítica de Hegel, a quienes creen que libertad equivale a la expresión de caprichos, pasiones, impulsos o apetitos. (2016, p. 105).

A la libertad, por el contrario, se llega de manera racional, “debe ser adquirida y guiada mediante disciplina infinita del saber y del querer”; la libertad se adquiere mediante “conciencia y voluntad racional” y se realiza en una sociedad y un Estado mediante el derecho y la moral (Hegel, 2016, p. 105). “El mejor Estado es aquel en el que reina la mayor libertad” (p. 122), así entendida: dirigida por la conciencia y la racionalidad.

4.2.4. Mentalidad según cada grupo de élite: limitaciones a la modernidad y a la posibilidad de consenso nacional

4.2.4.1. Capitalismo aventurero y camaleonismo

Sobre los miembros de la élite política electoral, los datos y su análisis permiten afirmar que, en general:

- a) Existe poco aprecio por parte de la élite parlamentaria por una planificación del desarrollo nacional e incluso regional (región igual a zonas geográficas que involucran al menos dos departamentos o más)
- b) El departamento de origen de cada uno de los parlamentarios está por encima del interés nacional
- c) Las élites políticas cuyo poder se ha construido solamente con base en su capacidad de articular y beneficiarse de maquinaria electoral regional pueden ser una barrera compleja de superar para propuestas más modernas y, si se permite, ilustradas de las élites políticas, sociales y/o tecnocráticas de nivel nacional cuando proponen visiones de interés nacional.

Las evidencias de la investigación dejan ver un rasgo de mentalidad de un sector de las élites colombianas, los Barones Electorales, que puede explicar, no solo parte de las causas del subdesarrollo científico y educativo, sino buena parte de los más complejos asuntos del país. La corrupción, en especial durante el debate de las regalías, al parecer, se usó para señalar a los demás y no para mirarse a sí mismos, al menos, para observar lo que sucedía en sus propias regiones, lo cual parece una reiteración de la mentalidad arraigada y señalada en este estudio: el *camaleonismo* que se expresa, también, al tomar medidas formales (expedir leyes), pero que difícilmente cambian las realidades (García, 2017), pues

los casos de corrupción y manejo inadecuado de las regalías no fueron de poca monta ni excepcionales (Diario El Nuevo Siglo, 21 marzo, 2017).

Ese rasgo fue descrito por Weber como el del *Capitalista Aventurero*, un capitalismo premoderno, basado en “la falta más absoluta de escrúpulos, de *coscienziositá*, obstáculo principal del desarrollo capitalista, y aún de todo progreso en general” (2003, p. 60, 97) en ciertos países. Weber explica que el capitalismo es un fenómeno previo a la modernidad, que anteriormente a ella prevalecían dichos aventureros, expertos en acumulación de riquezas sin importar los medios. La modernidad lo que trajo fue la capacidad de acumulación basada en “la capacidad de concentración del pensamiento y la actitud rigurosamente fundamental de ‘sentirse obligado’ al trabajo” (p. 100, 101).

Se demuestra cómo, a partir de la Constitución de 1991, cuando comenzó a ampliarse el Estado colombiano y, por lo tanto, la inversión pública en educación (y al final del periodo en ciencia) en cabeza de los territorios donde los Barones Electorales tienen fuerte capacidad de influencia, su beligerancia o fortaleza en el debate al interior del Senado aumentaba. Al parecer, para un grupo no menospreciable de Senadores, la ciencia fue más bien considerada como una oportunidad de distribuir recursos entre todos los departamentos, sin importar la capacidad para ejecutarlos correctamente (por falta de capacidades científicas). Por el contrario, la particular actitud de los Barones Electorales de repartir la rentas, las regalías, entre sus regiones (donde tenían influencia de grado superior) no importa la corrupción que ellos mismos denunciaban que existía (no en su departamento propiamente dicho, pero sí en el nivel nacional, o en otras regiones pares), proponiéndose como coadministradores de los recursos mientras ignoraban las advertencias de un posible despilfarro porque muchas

regiones no tenían las condiciones para hacer bien la inversión de CTel, parece ser un reflejo de un interés aventurero por repartir y quizás acceder a estas rentas.

En igual sentido ¿Cómo puede calificarse el monopolio clientelista de los Barones Electorales sobre el SENA durante por lo menos 33 años, tal como permanentemente fue denunciado por los empresarios de la ANDI, sino es como una falta de escrúpulos, un obstáculo al progreso industrial?

Esa capacidad, cada vez más fuerte, de los Barones Electorales de tomar decisiones que aumentaban las rentas públicas regionales y la permanencia y preeminencia de su poder sobre una organización de tipo puramente educativo como el SENA (donde el clientelismo, entre otras cosas, podía elegir nombramientos) al igual que con las regalías, hace pensar el relato de una élite que distribuía las rentas al interior de sus reinos, la élite andaluza y castellana que vivían de manera más bien improductiva “de sus rentas americanas” (Castells, 1991, p. 60, 62) durante la colonia.

Lo que refleja esta situación concuerda con los debates de la Ley de Educación. En realidad, su actitud, debido a su, cada vez mayor poder político a nivel nacional, debería preocupar: al parecer, y en concordancia con un estudio amplio sobre clientelismo y educación (Duarte, 2003), su principal prioridad en los debates de 1992 y 1993 que desembocaron en la Ley 115 está en relación con las posibilidades de fortalecer su posición política mediante las prácticas que permiten los nombramientos y traslados de los docentes y de manejo presupuestal (asuntos ambos de los que en los debates sí participaron con mayor interés), en las Entidades Territoriales, donde tienen amplia capacidad de injerencia.

Como nota adicional, pero no menor, se destaca que, durante la Asamblea Nacional Constituyente, hubo un concepto relativo a los fines culturales de la educación, concepto que fue de los de menor importancia y donde no hubo ninguna controversia. Al indagar sobre qué grupos estuvieron interesados en ello y cuáles no, se evidencia que tanto los conservadores como los liberales de prestigio social, como la izquierda, los indígenas y los poetas de la Asamblea, hicieron conciencia de la naturaleza y el impacto cultural del ejercicio educativo, mientras que los Barones Electorales, de ambos partidos, no demostraron interés por el asunto.

Si bien durante el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución política (entre 1992 y 1994) hubo un par de Barones Electores que denotaron un buen nivel de ilustración (Barco López y Giraldo Hurtado), ya para el debate de las transferencias (2000-2001) y durante el debate de las regalías (2010-2012) se evidenció un descenso, quizás la desaparición, de un mínimo nivel de su profundidad cultural.

Es muy probable que el nuevo liderazgo político colombiano, especialmente el de los Barones Electorales, presente serias fallas en su formación cultural, entendida esta como conciencia histórica o “capacidad de comprender en qué estamos inmersos, el entramado de relaciones, ideas y bienes”; se les hace difícil “saber ubicar cada elemento en algo más grande que sí mismo” (Palacio, 2015). El liderazgo mayoritario del Senado para el inicio del siglo XXI parece ser el de un sector político con poca empatía o sensibilidad con respecto a asuntos centrales de la sociedad que evidencian poca conciencia integral en sus escuetas intervenciones. Su preocupación más importante, como se demostró, estuvo en distribuir y administrar rentas públicas.

Quizás, como lo sugirió Mosca, el “grado de civilización” de la sociedad cambia al haber aparecido “una nueva fuente de riqueza”, las rentas petroleras y rentas fiscales ahora

en manos de gamonales políticos; las nuevas fuentes de riqueza, traen “fuertes cambios en la clase dirigente” (Mosca, 2004, p. 92 y 107).

Buena parte de las nuevas élites electorales deben comprenderse en clave de las siete tesis de Leal sobre su acenso (2007), principalmente el aprovechamiento de los espacios de ilegalidad que deja el frágil Estado colombiano y en las riquezas ilegales. Dicha lectura conviene complementarse con lo que Gustavo Álvarez Gardeazabal sugería como la *Revolución del Narcotráfico* (1993), revolución porque existió ascenso social y cambio en la propiedad de la tierra, pero revolución a la que le faltó ideología.

Aquí se evidencia que el nuevo proyecto de las élites tiene debilidad cultural, poca conciencia de la Nación como un todo y de sus necesidades como Estado. Esas nuevas élites se formaron a partir del proceso de *masificación educativa* de los 1960, sin calidad educativa, que no supo construir una ética ciudadana para reemplazar la moral cristiana que dejó de cohesionar la sociedad como lo había hecho durante más de cuatro siglos y medio (García, 2017), al tiempo que la moral del neoliberalismo se irrigaba entre una sociedad de economía abierta, por lo tanto, con un mayor aprecio por el dinero. Esto último significó, además, que las élites sociales y empresariales, formadas durante las últimas tres décadas del siglo XX en colegios y universidades privadas, hicieran recorridos curriculares en esas instituciones con cada vez menos contenidos humanísticos, históricos y sociales (Nussbaum, 2010). Quizás ello explique también la casi ausencia completa de dicho tipo de élites en la nómina del Senado de la República entre 2010 y 2012, ya que su educación (y otras circunstancias) poco les habría despertado interés por participar activamente de los asuntos públicos de la nación además. Se hacen evidentes, en consecuencia, los cambios estructurales en el perfil moral de la Nación (Mosca, 2004).

4.2.4.2. Diferencias entre élites: una fractura social profunda

Daniel Pécault (2006) es uno de los pocos en advertir cómo, desde el comienzo de la década de 1970, la izquierda colombiana utilizó las universidades públicas como plataforma y lugar de activismo político. Este ejercicio encuentra continuidad con su análisis y verifica que el agite político de las izquierdas tuvo un doble efecto en las universidades públicas, el de generarles preocupaciones, y alejar de ellas a las élites empresariales.

Los empresarios no sólo fundaban alrededor de los 1950 y 1970 escuelas de negocios, sino que vieron durante los años 1980, casi con frustración, su incapacidad para influir en las universidades públicas, para equilibrar la balanza y mantener el prestigio del capitalismo como medio de vida para el país.

Los debates que se estudian demuestran que la diferencia entre las élites de izquierda y derecha se ha prolongado y profundizado, como una especie de fractura social: en las reformas 1992-1994 y 2000-2001 es evidente que la educación básica pública, en buena parte, se constituyó en el espacio político particular del sindicato nacional de maestros y sus Senadores voceros. Dicho espacio fue visto con temor por todas las partes (casi nadie quería enemistarse con el sindicato), se legislaba para ellos (varios Senadores decían que la Ley General de Educación en debate, en realidad, era un estatuto docente) o en contra de ellos. Se denunciaban amenazas y malos tratos por parte de algunos miembros de FECODE a los políticos que no congeniaban con el sindicato y el lenguaje de quienes lo defendían adquirió el tono más agresivo de todas las citas estudiadas, bastante complejo para generar consensos o acercamientos; pero, de igual forma, en ciertos momentos las expresiones de las élites sociales y políticas intervinientes tampoco facilitaban ningún acercamiento.

Fue evidente una brecha que dificultaba un acuerdo social necesario en la educación colombiana. La Ley 115 de 1994, podría interpretarse como una ley para la educación y como un pacto tácito de paz entre el Gobierno de César Gaviria y FECODE, para evitar la activación política, mediante marchas y paros.

En el debate de las Transferencias, 2000-2001, por ejemplo, a pesar de que, los intervinientes dicen defender a los maestros como educadores, es probable que la intemperancia de parte y parte al hablar del sindicato de maestros sea el síntoma de una fractura social que queda en evidencia: la política educativa parece sufrir de una profunda división entre quienes se sienten representados por el sindicato y quienes se sienten sus víctimas o, entre quienes creen que la educación pública está cooptada por la mentalidad sindical (y por lo tanto los problemas de calidad se deben a ello) y entre quienes creen que la educación pública implica un espacio privilegiado para la visión, gestión y reproducción de las visiones y del poder de la izquierda y el sindicalismo colombiano (Ver **figura 7**).

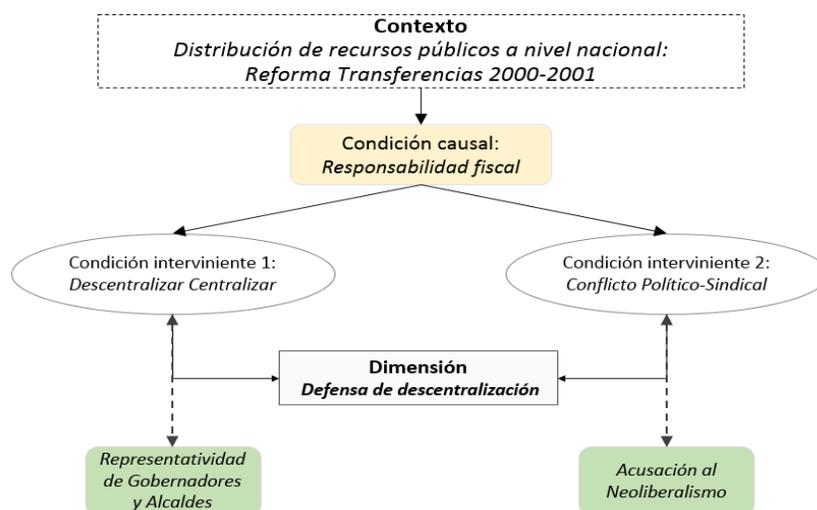


Figura 7: La teoría que surge sobre el debate de las transferencias al comienzo del siglo XXI

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

En la reforma universitaria, Ley 30 de 1992, también surgió una división entre dos visiones que estuvieron en concordancia con lo recién manifestado. Por un lado, la élite social ilustrada dejaba claro un criterio de acción en la educación superior: rigor académico para acceder, por ejemplo, a las oportunidades de representación estudiantil en el Consejo Superior de cada Universidad y en el CESU.

Mientras tanto, por parte de las élites de origen socioeconómico menos reconocido (Parsons, 1937) y más cercanas a la izquierda, se tildaba la visión de exigencia académica para poder ser representante estudiantil de “elitista” e igualaban la democracia republicana con la democracia universitaria (un estudiante-un voto-un docente-un voto, al interior de cada universidad) sin miramientos al desempeño académico. No deja de llamar la atención la insistencia de los sectores de la izquierda de igualar espacio universitario con espacio electoral, mientras, vistos en conjunto en todos los debates analizados, fueron esos mismos sectores los que menos manifestaron preocupación por la desigualdad educativa de los ciudadanos colombianos.

Igualmente, los empresarios, ahora más preocupados por la educación básica pública al comenzar el siglo XXI, vieron con preocupación cómo, durante la Alcaldía de Gustavo Petro, este quería terminar los colegios en concesión (colegios para los niños y jóvenes más pobres del sur de Bogotá, operados por colegios de excelente calidad o fundaciones sin ánimo de lucro, del norte de la capital), colegios que con el tiempo han demostrado ser de mejor calidad que los tradicionales públicos y, por lo tanto, instrumento adecuado para disminuir la inequidad.

La causa de esa marcada división quizás no es solo política o de partido. Puede ser también social y, en todo caso, es una diferencia de mentalidad. Es una diferencia de valores,

actitudes, creencias e intereses que reflejan las maneras como se ve la educación pública en Colombia. Es preciso recordar que el estudio demostró que, el recorrido educativo de los Ministros de Educación (normalmente miembros de las élites sociales) posteriores a 1990 fue en colegios y universidades privadas, lo que ratifica los hallazgos de Gutiérrez (2013) sobre los ministros en general, quien afirma que los ministros, hasta los años 60, habían asistido a universidades públicas, mientras que en las últimas cuatro décadas los ministros provenían de unas universidades privadas específicas como la Javeriana y Los Andes principal aunque no exclusivamente; mientras tanto, el recorrido universitario de los presidentes del Senado, según el nuestro análisis (1991-2013), fue en universidades públicas o en universidades privadas de menos prestigio que aquellas frecuentadas por los ministros.

Posiblemente tiene que ver con la perpetuación del *Apartheid* educativo y, entre sus consecuencias, se encuentran los problemas de calidad y financiación de la educación pública. Es como un círculo que se reafirma año a año por sí mismo: las élites de izquierda reconcentran su poder en la educación pública y se apropian de ella (con consecuencias también negativas para la calidad y rigor educativo si se considera, por ejemplo, los sucesivos y cíclicos paros) y las élites de derecha se desentienden de la educación pública (pues al menos sus intereses particulares (educar sus hijos) ya son satisfechos por la educación privada e intervenir en favor de la pública implica un desgaste con los opositores).

Este estudio no puede asegurar homogeneidad de mentalidades al interior de cada grupo de las élites, salvo al interior de los representantes de la izquierda. Dicho de otro modo, al interior de las élites sociales tradicionales existen diferencias: mientras discursos como el de Juan Manuel Santos, como Ministro de hacienda, que lideró la reforma a las Transferencias en 2001 y el de Carlos Arturo Ángel y el de Eduardo Pizano que lideró el

debate de 1992 y 1993, tienen una fuerte preocupación por la igualdad educativa, se encuentra un profundo desdén por lo mismo y por el papel del Estado en disminuir las brechas educativas en las actitudes de Germán Vargas Lleras (Debate de las transferencias, 2000-2001) y Carlos Lleras de la Fuente (ANAC, 1991).

La misma clase política hecha de Barones Electorales no fue propiamente uniforme en el debate. Por un lado, si bien era evidente el interés por el “botín” (Gómez Buendía, PNU, 1998, p. 91) en el debate de las regalías, presentado como “equidad social” pero sustentado en realidad en su preocupación por la “equidad regional” en el reparto de rentas públicas, también es cierto que hubo excepciones a la regla del silencio sobre la inequidad educativa, como por ejemplo Luis Humberto Gómez Gallo (debate de transferencias 2000-2001) o genuinas preocupaciones por la calidad educativa (Luis Guillermo Giraldo Hurtado entre 1992 y 1993). Donde sí hubo homogeneidad fue en la izquierda: siempre preocupados por las reivindicaciones laborales, silenciosos sobre la inequidad educativa y avaros para defender la ciencia como necesidad social, tanto en los debates constituyentes como en el de regalías para CTeI.

4.3. Hallazgos más allá del objeto de investigación

4.3.1. Crisis de representación y dificultad del ejecutivo

El análisis del periodo de estudio demuestra que el poder ejecutivo central en Colombia se ha debilitado y dificultó la articulación nacional y se volvió más compleja a partir del comienzo del siglo XXI, cuando se consolidó una visión del poder de abajo hacia arriba, contraria a la centralista y unitaria de la Constitución de 1886. La capacidad de ejercer presión de abajo hacia arriba, desde los Alcaldes y Gobernadores, parece haberse incrementado paralelo al fortalecimiento económico de las autoridades territoriales (entrega

de rentas, especialmente las de educación, salud y petroleras) y entrega de responsabilidades y funciones a Departamentos y Municipios a partir de la Constitución de 1991, la Ley 60 de 1993, la 115 de 1994 y la Ley 141 de 1994 (que creó el Fondo Nacional de Regalías) además de la misma elección popular de Alcaldes desde 1988 y de Gobernadores desde 1992.

Lo anterior implicó que la regiones y sus voceros (los Senadores) en los debates, especialmente en los de las regalías de 2010 a 2012, tuviesen implícito una especie de “propiedad” sobre “sus” recursos. Esa marea de la mentalidad de las nuevas élites, que no ha interiorizado el poder de la igualdad educativa y del desarrollo científico como elementos de la modernidad o para modernizar la sociedad, debe tener consecuencias en el ordenamiento institucional y el desarrollo económico y social que prefiere, eso sí, repartir subsidios y presupuestos públicos en sus regiones y controlarlos, según quedó evidente en sus propios discursos y propuestas durante el debate.

Los conceptos *Pobreza-Equidad Social, Representatividad Política y Corrupción* que surgieron en el debate de las regalías así lo indican: prevalece ahora un criterio del manejo de lo público en Colombia: poder legitimado cada vez más necesariamente de *abajo hacia arriba*; distribución amplia de *subsidios* (debido a la alta preocupación de los parlamentarios y el ejecutivo por la pobreza), subsidios coadministrados por los Barones Electorales en medio de un reconocido ambiente de *corrupción*.

El aval de alcaldes y gobernadores para la creación o reforma de políticas nacionales de educación se hace evidente cuando comenzó la crisis de representación o legitimidad de los miembros del poder legislativo, pues su debate y aprobación como legisladores no era suficiente. Tenían que llamar a reuniones expresas, tanto en 2000-2001 y 2010-2012, a los

alcaldes y gobernadores para obtener su beneplácito con respecto de las nuevas normas. Aval que nunca fue necesario en los debates del principio de los años noventa.

Esto anuncia una atomización del poder en Colombia, una mayor dificultad para administrar los recursos de manera eficiente y menores probabilidades de decisiones estratégicas que jalonen el desarrollo de manera ambiciosa, pues debajo de la participación política de los Senadores, como se demostró, lo que buscaban era el control del dinero público y resta posibilidades de consolidar un Estado en el término más amplio de la palabra (ver **Figura 8**), y, en cuanto a educación, menores posibilidades de que el Estado nacional ejerza su “papel de redistribución” cuando las entidades territoriales (municipios o departamentos) no fueren capaces de hacerlo (UNESCO, 1996, p. 185).

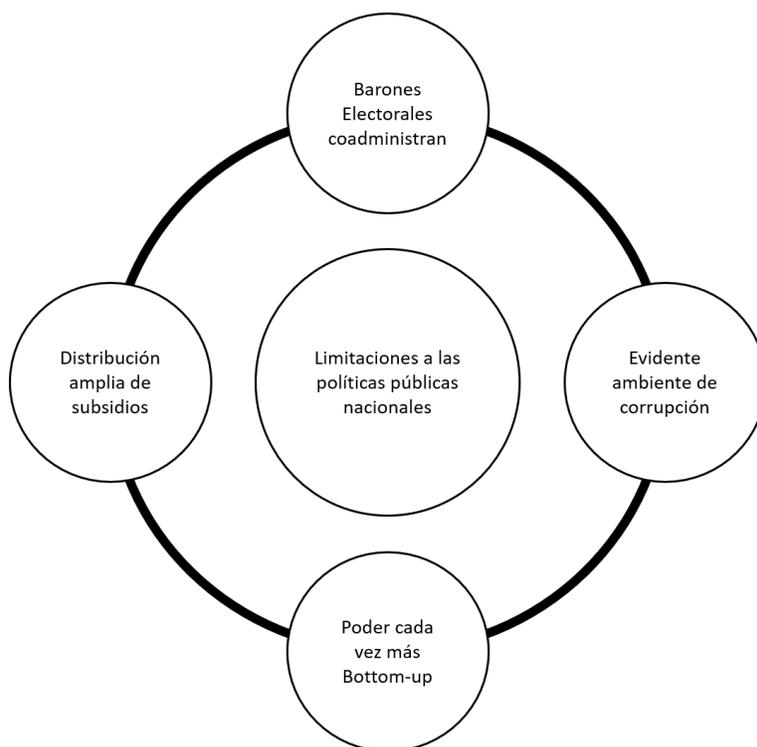


Figura 8: Algunas complejidades de la formulación y ejecución de las políticas públicas en Colombia

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

4.3.2. Circulación de las élites

Se propone un hallazgo central y no esperado: la crisis de representatividad que se profundizó con el debate de las regalías, donde el poder político ya aparecía como bastante atomizado, en el fondo, demuestra una circulación de las élites nacionales (Pareto, 1932).

Se trata de la evolución de un sistema de poder antes centrado en lo que se llamaban “Jefes Naturales” (personajes como Álvaro Gómez, Misael Pastrana, López Michelsen, Carlos Lleras R. entre algunos otros), generalmente de alta extracción social, capaces más o menos de coordinar las diferentes fuerzas, sistema que se diluyó casi por completo al comienzo de los 1990, hacia un sistema de poder más incierto, donde predomina la capacidad de presión de los Barones Electorales, con un peso cada vez mayor de dineros y culturas mafiosos (Leal, 2007), por tanto de sus mentalidades, pero donde también las izquierdas, tan opuestas y tan diferentes a las reglas del poder propias del Frente Nacional, tienen peso específico ya evidente mediante su consolidación como alcaldes o gobernadores en importantes lugares, así como Senadores y Representantes a la Cámara.

Se consolida un sistema más democrático e incierto en los resultados de política pública. Un nuevo sistema que deja atrás como miembro de élite a aquellos que tenían reconocimiento social y poder político y económico en una sola persona (piénsese en Nicanor Restrepo o Carlos Arturo Ángel) y donde el poder político está cada vez más centrado en aquellos con carreras puramente electorales (los Barones) o de origen social y económico menos favorecido.

Este “movimiento incesante de circulación” de las élites, tan fundamental en la teoría sociológica de Pareto (1932. p. 75) se reafirma al considerar que, mientras en la Asamblea Nacional Constituyente, de manera muy marcada, en los debates legislativos de 1992 a 1993,

y un poco en el debate entre 2000 y 2001, prevalecieron las voces de las élites sociales más ilustradas, durante tres años analizados del debate a las regalías (2010-2012) permanecieron ausentes las élites sociales e ilustradas en el Senado de la República (solo estuvieron en el ejecutivo), con la notable excepción del Senador Sudarsky.

Es un dato de la mayor trascendencia el retiro notorio, la disminución en número y fuerza de Senadores provenientes de la élite social y empresarial: “Existe un hecho de extremada importancia para la fisiología social y es el de que las aristocracias no duran. Todas ellas se ven afectadas por una decadencia más o menos rápida” (Pareto 1932, p. 70). Y su menor preponderancia en el universo político del país se profundiza como consecuencia posterior a su cerrazón durante el Frente Nacional y por el asesinato de importantes miembros, potenciales y vigentes, de las élites entre 1980s y 1990s (desde Galán, Pizarro, Jaramillo Ossa e incluso hasta Gómez Hurtado que alguna vez, poco antes de su muerte, denunció el nuevo “régimen” basado en campañas electorales multimillonarias hasta para acceder a concejal municipal). “Un simple retraso en esta circulación puede tener como efecto que el equilibrio social se hace inestable; el menor golpe, tanto del exterior como del interior, lo destruye. Una conquista o una revolución acaban por destronarlo” (Pareto 1932, p.70,72).

4.3.3. Los tecnócratas economistas ¿Los guardianes del orden?

Puede aseverarse que, a partir de la recesión económica del final del siglo XX, la reflexión de la gran mayoría de las élites en torno a la *Responsabilidad Fiscal*, fue un punto de acuerdo, el lugar de consenso de las élites políticas colombianas, de todos los partidos políticos, específicamente durante los años 2001-2002.

En concordancia, al igual que con el evidente desvanecimiento del orden sociopolítico vigente hasta las postrimerías del Frente Nacional comandado por los llamados Jefes Naturales, aparece con suficiente respaldo en la evidencia construida, que para mantener racionalidad, continuidad y cierto orden entre los diferentes gobiernos, al menos entre 1990 y 2013, surgen nuevos guardianes del orden en Colombia, los Economistas Tecnócratas o nuevos *Mandarines*, particularmente los Ministros de Hacienda y directores del DNP. Al parecer, sus continuas visitas, por ejemplo, a la JDGANDI confirman su capacidad de convocatoria en el sector privado, y la de personificar y liderar, por ejemplo, la “Agenda Interna de Competitividad” que los gobiernos habían planteado como necesidad para enfrentar el nuevo escenario de libre comercio que traían consigo los nuevos tratados.

Fueron personajes que no solo representaban la Responsabilidad Fiscal, algo que, unió a todas las élites en su momento. También eran escuchados por todo el mundo, tenían igual legitimidad y poder de convocatoria y credibilidad, tanto en el sector público, como en el privado y vínculos fuertes con las instituciones del orden económico internacional, con poder de iniciativas de políticas públicas de cualquier tipo y poder de veto.

Tenían, incluso, capacidad de hablar en nombre de instituciones diferentes a las de su área: en los debates especializados, en vez de hablar los Ministros de Educación o los Directores de COLCIENCIAS, ellos eran la voz, la única voz del gobierno. Se asiste, entonces, como explica Yuval Noah Harari, a una manera de “estabilizar el orden sociopolítico”, donde se toma “un solo enfoque científico, y se declara que se trata de una verdad final y absoluta” (2015, p. 282), cosa que había sido identificada para Colombia y América Latina, como una manera de “crear conocimiento de todos los asuntos sociales”

(Uribe Mallarino, 2014, p. 55. Ver también: Palacios, 2001; Plehwe, 2005; Estrada Álvarez, 2005).

4.4. El futuro

Es necesario profundizar en el seguimiento a la división entre la mentalidad de la izquierda colombiana y las miradas de las élites sociales con respecto a la educación ¿Cómo piensan, los de la izquierda sobre la igualdad educativa y el crecimiento de la ciencia? ¿Hasta dónde piensan el escenario de la educación pública como un espacio de poder? ¿Están las élites sociales realmente interesadas en fortalecer la integración social vía educación pública de alta calidad? ¿Cómo podrá el país, en lo educativo, reconciliar estos intereses y visiones diferentes? Estas son preguntas a tener en cuenta para los que esta investigación ofrece un espacio fundamentado de indagación.

Una veta de investigación y observación permanente podría ser el análisis crítico al impacto de la ciencia, especialmente de la ciencia universitaria, en su entorno. No hay que olvidar la autocrítica del fundador de la Universidad de los Andes, Eduardo Aldana, quien al ser entrevistado afirmaba que “a las universidades nos ha faltado ganarnos el corazón” de la gente ¿Hasta dónde ello también es causa del desinterés por la ciencia en Colombia?

Queda por verse dónde desembocará esa reciente circulación de las élites ¿Será un país más atomizado, apropiado por el poder clientelista, que va *in crescendo*, que incluso se mezcla con o representa poderes verdaderamente mafiosos (Leal, 2007)? ¿Podrá ser un país dónde las diversas élites hallen puntos de encuentro, acuerdos centrales para una evolución virtuosa de la sociedad, donde todas sientan algo más de unión, de integración social, gracias a una mucha mejor y más igualitaria educación, en medio de una economía jalonada por la creación y uso del conocimiento?

Con respecto a la institucionalidad científica, está por verse qué caminos encontrar para el fortalecimiento de COLCIENCIAS, fortalecer su legitimidad, su convocatoria o la creación de algo nuevo, que reconozca el camino recorrido durante medio siglo ¿Cómo podría COLCIENCIAS ser visible y trascendente ante las reales fuentes de poder nacional? ¿Podrá el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, creado en diciembre de 2018 ejercer el respeto que COLCIENCIAS no pudo obtener de ciertos actores?

Es necesario realizar investigaciones sobre cómo se manifiesta, si es que aún existe, el rasgo de mentalidad de *limpieza de sangre* (educación para diferenciarse), pues esta investigación no puede descartar ni afirmar algo contundente al respecto.

Otra posible área de investigación que se abre es un estudio a la evolución del nivel del debate parlamentario, evolución de la cual se insinúa algo en estas conclusiones. Durante la investigación se percibió que a comienzos de 1990 la profundidad de los análisis, el conocimiento histórico, el nivel cultural de los parlamentarios, si se permite la expresión, fue mucho más rico que el observado en el debate de 2010-2012 ¿Por qué habría ocurrido? De ser esto así ¿Qué impacto tendría en la democracia? ¿Hasta dónde esto fue consecuencia de la calidad del recorrido educativo de los parlamentarios? ¿Ha disminuido la calidad de la educación formal de los parlamentarios? ¿O esto es principalmente por el deterioro del ambiente político o social si es que existe?

Se abre, así, un campo de investigación al indagar por la relación entre los niveles de formación cultural del ser humano Nussbaum (2010) y especialmente de las élites y la agenda y calidad de las decisiones públicas que toman. El presente ha sido apenas un aporte inicial para acercarse a la indagación sobre la necesaria capacidad de tomar conciencia que deberían tener las nuevas élites para comprender los retos profundos de la sociedad, comprender el

contexto con sus propias capacidades culturales (Palacio, 2015), “caer en cuenta” de sus actuaciones en el mundo” (Abad, 2018).

Se presentó un momento de evolución de las élites colombianas y su nueva coherencia. Se cree haber aportado a comprender el por qué veinte años después de convocada la comisión de Sabios, estos insistirían en las mismas recomendaciones (Una misión posible-2014). En el fondo, a pesar del fortalecimiento de la cobertura en educación y del fortalecimiento (en relación con el pasado) del sistema científico se es una sociedad que no aumenta sus niveles de equidad y tampoco se encuentra en la senda del desarrollo propio del siglo XXI. Se cree haber contribuido a entender por qué la recomendación de los “sabios”, entregada al final del siglo XX, se mantiene vigente:

Una transformación educativa [y científica] de fondo solo puede ser exitosa si es asumida decididamente por el primer mandatario [y las élites nacionales y regionales con que interactúa, añadimos. Ellos son quienes pueden] generar y promover una movilización nacional de la opinión en torno a la educación [y a la ciencia] (Aldana et al, 1996, p. 84).

Si la sociedad y, especialmente su dirigencia, sus élites, no hacen conciencia de esto, le está dando la razón a quienes desde afuera ponen el dedo en la llaga y acusan a “Colombia” (sus élites) de que uno de sus problemas es “la complacencia” (Salai-I-Martín, 2013).

Este trabajo hizo un retrato que demostró un espíritu de la época muy diferente al que existía durante el Frente Nacional y antes. Al final del siglo XX y comienzos del XXI la coherencia del sistema, según ha sido comprendida tanto por la sociología (Parsons, 1967) como por las Neurociencias (Grande-García, 2009) tiene sus propias pautas de valor, algunas venidas de la profundidad de la historia y otras completamente nuevas como son la disminución notoria de la prevalencia del catolicismo, disminución de influencia de las élites

sociales, aumento del poder de la izquierda y de los Barones Electorales, donde una proporción del grupo de élites puede considerarse de las nuevas élites, con recorridos de socialización temprana y recorridos educativos diferentes a los de las élites sociales tradicionales, lo cual impacta en todas las decisiones estratégicas que se toman en la sociedad, no solo en educación.

El asesinato de los que iban a ser los renovadores de la élite (Luis Carlos Galán, Bernardo Jaramillo Ossa, Carlos Pizarro, entre otros, renovadores porque representaban principalmente ideas y no clientelismos), en el puro inicio de la época posterior del Frente Nacional, cuando las élites acusaban cerrazón o “inmovilidad” (Mosca, p. 108) como clase política, ayudó a una circulación de las élites compleja, pues facilitó el fortalecimiento de la élites gamonales-clientelistas e incluso mafiosas que surgen y representa otras mentalidades, mentalidades que cada vez gobiernan con más fuerza el espectro político.

Un retrato que también captó el silencio sobre problemas públicos fundamentales, silencio que no proviene propiamente de un complot, sino de la incapacidad de autocrítica y crítica sobre los problemas claves de la sociedad y sus soluciones (Morin Edgar, 2000), la incapacidad de “generar una gobernanza capaz de satisfacer las necesidades de un mundo exponencialmente cambiante” (European Commission, 2010).

Es el retrato de la dirigencia nacional que al parecer aún requiriera “largas luchas del intelecto” y el descubrimiento de instituciones adecuadas para que el Estado llegue a “su florecimiento” y pueda considerarse una mejor “comunidad de existencia” (Hegel, 2016), una sociedad con sentido de fraternidad común (Mosca, 2014, p. 115).

Mientras tanto, a punto de terminar la segunda década del Siglo XXI, los Sabios que pensaron y propusieron caminos para crear un sistema educativo y científico mucho mejor para Colombia, tienen razones para insistir en las mismas recomendaciones de 1994. Quizás se debe a que se han echado en saco roto, por ejemplo, mensajes como el del asesinado Luis Carlos Galán, quien intentó renovar las élites colombianas desde adentro y en 1980 invitó al país a

La abolición de todos los privilegios, y especialmente los que se dan en la educación, el punto de partida de los demás privilegios. [Luchar] por mayor calidad de la enseñanza frente a quienes quieren destruir el papel del estado en la educación. [Buscar] la recuperación del liderazgo social que corresponde al sistema educativo. La universidad pública debe recuperar el liderazgo académico y científico, [ser] la garantía del futuro desarrollo científico y tecnológico del país. Si no somos un pueblo bien educado y si ese derecho no se le garantiza a toda la población, no podemos afrontar y utilizar con facilidad e inteligencia los problemas e inventos de la nueva era científica (Merchán, 2009, p. 26).

Manizales, Heidelberg, Medellín, 2018.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo C., D. (1995). La mentalidad de las élites sobre La Violencia en Colombia, (1936-1949). Bogotá, Colombia: El Áncora Editores, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Ahern, E. (1991). El desarrollo de la educación en Colombia 1820-1850. Revista colombiana de educación. Núm.: 22-23. Ainhoa, de F. de la R. (2012). La perspectiva del interaccionismo social estructural para el análisis de las redes sociales. Redes Vol 17 # 12 diciembre
- Allison, G. T. (1971). La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Latinoamericano.
- Amador, R. (2013). Ética, estética, moral y cerebro. En Velilla, M.A.(ed.), La Ética y la defensa de lo público. Un camino para la construcción de la solidaridad y responsabilidad colectiva. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta Colombiana SA.
- Análisis Político (1990). Presentación. Análisis Político. No. 11 septiembre - diciembre 1990.
- ANIF- Asociación Nacional de Instituciones Financieras. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Centro de estudios económicos (2012) Presupuesto General de Regalías 2013-2014. Recuperado de <http://anif.co/sites/default/files/uploads/JoseDavidInsuasti>
- Arias, M., (2005). La reforma educativa de 1870, la reacción del Estado de Antioquia y la guerra civil de 1876. En Grupo de investigación religión cultura y sociedad (Org). Ganarse el cielo defendiendo la religión. Guerras civiles en Colombia, 1840-1902. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Arrubla, M. 1978 (1987). Síntesis de historia política contemporánea. En Arrubla, M., Bejarano, J. A., Cobo, J. G., Jaramillo U., J., Kalmanovitz, S., Melo, J. O. & Tirado, A., Colombia hoy. Bogotá, Colombia: Siglo XXI Editores.
- Arvone, R. (2012). Las políticas educativas durante el Frente Nacional 1958-1974 Revista Colombiana de Educación, No.1 Bogotá. 1978.
- Atkinson, J. 1971 (1987). Lutero y el nacimiento del protestantismo. Madrid, España: Alianza Editorial. México, México D. F. Fondo de Cultura Económica.

- Banco Mundial, Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) (2018). Gasto en investigación y desarrollo (% del PIB). Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/gb.xpd.rsdv.gd.zs>
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D. y Rodriguez, C. (2012). Calidad de la educación básica y media en Colombia: análisis y propuestas. Universidad del Rosario, serie documentos de trabajo, No. 126 octubre.
- Barrero, T. (2012). Laureano Gómez y la democracia. En Sierra M., R.. (ed), La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales.
- Barros, C. (1992). Historia de las mentalidades, historia social. Temas Medievales, n° 2, Buenos Aires, Conicet, 1992, pp. 205-230.
- Barros, C. (1995). La contribución de los terceros Annales y la historia de las mentalidades. 1969-1989. Iztapalapa, 36, México, enero-junio de 1995, pp. 73-102.
- Barros, C. (2000). ¿Por qué una revuelta social estalla en determinado momento y lugar? La mentalidad justiciera. Recuperado de: <http://cbarros.com>
- Barros, C. (2006). La historia mixta como historia global. Enfoques, Universidad Adventista del Plata, Argentina, año XVIII, n° 1-2, 2006, pp. 91-118
- Bartra, R. (2014) Antropología del cerebro. Conciencia, cultura y libre albedrío. Versión ampliada. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bartra, R. 2004. La conciencia y el exocerebro. Una hipótesis sobre los sistemas simbólicos de sustitución. Conferencia impartida en el Centro Cultural Conde Duque de Madrid, España, el 6 de noviembre de 2003. Publicado en Letras Libres el 29 de febrero 2004.
- Basset, Y. (2010). Las relaciones entre las esferas política y económica ¿Hacia el fin de los particularismos colombianos? Nueva Sociedad No 229, septiembre-octubre, ISSN: 0251-3552.
- Benoit, A. (1971). Changing the educational System. A Colombian Case Study. München, Deutschland: Welteforum Verlag.
- Berger, P. L. y Luckmann, T. (1967). The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge. New York, EUA: Anchor Books.

- Blacha, L. E. (2005) ¿Élite o clase política? Algunas precisiones terminológicas. *Revista Theomai*, núm. 12, segundo semestre, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo. Buenos Aires, Argentina.
- Bloch, M. 1988 (2006). *Los reyes taumaturgos. Estudio sobre el carácter sobrenatural atribuido al poder real, particularmente en Francia e Inglaterra*. México DF: México: Fondo de Cultura Económica
- Bloch, M. 2012 (1949) *Introducción a la historia*. México DF, México: Breviarios del Fondo de Cultura Económica
- Botero, F. (1998). El Senado que nunca fue: la circunscripción nacional después de tres elecciones, en Bejarano, Ana María y Andrés Dávila. *Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Browitt, J. (2001). Capital punishment: The fragmentation of Colombia and the crisis of the nation-state. *Third World Quarterly*, Vol 22, No 6, pp 1063–1078, 2001
- Bühlmann, F., David, T. & Mach, A. (2012). The Swiss business elite (1980-2000): How the changing composition of the elite explains the decline of the Swiss company network. *Economy and Society*. Mayo, p. 86.
- Bühlmann, F., David, T. & Mach, A. (2011), *Cosmopolitan Capital and the Internationalization of the Field of Business Elites: Evidence from the Swiss Case*. *Cultural Sociology* 2013 7: 211.
- Bühlmann, F., David, T. & Mach, A. (2012 B). *Political and economic elites in Switzerland*. *European societies*. Diciembre.
- Burke, P. (2009). *Venecia y Amsterdam: estudio sobre las élites del siglo XVII*. México DF, México: Gedisa.
- Bushnel, D. (1994). *Colombia, una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Caballero A., C. (2008). *Albert Hirschman en Colombia y la planeación del desarrollo*. *Desarrollo y Sociedad*. No. 62. Julio- diciembre 2008.
- Caicedo, J. C. 2015. *El cerebro más allá de la piel*. Conferencia impartida en los seminarios del Doctorado en Estudios Sociales. Universidad Externado de Colombia. Enero.
- Cajiao, F. (2004). *La concertación de la educación en Colombia*. *Revista Iberoamericana de Educación*. N° 34 pp. 31-47

- Capra, F. (2010). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos.* Barcelona, España: Anagrama
- Cárdenas, J. (2012). La organización en red del poder corporativo: Una tipología de redes corporativas. *Revista internacional de sociología (RIS)* vol.70, N° 1, enero-abril, 77-105.
- Cárdenas, J. (2013). *Élites fragmentadas en Colombia, desarrollo sin rumbo.* Alma Mater No. 619 abril.
- Cárdenas, J. (2014). *El poder económico mundial. Análisis de redes de interlocking directorates y variedades de capitalismo.* Madrid, España: CIS, 283 pp. ISBN: 978-84-7476-639-4.
- Cárdenas, J. (2016). Why do corporate elites form cohesive networks in some countries, and do not in others? Cross-national analysis of corporate elite networks in Latin America. *International Sociology.* 1– 23. 2016
- Castells, M. (1991). *La era de la información. Economía, Sociedad y cultura. La sociedad red.* Vol 1. Barcelona, España: Siglo XXI.
- Castro-Gómez, S. (2010). *La hybris del punto cero. Ciencia, raza e ilustración en la Nueva Granada. (1750-816).* Bogotá, Colombia: Pensar, Universidad Javeriana.
- Castro-Gómez, S. (S.F) Miguel Antonio Caro. *El hombre y su obra. Datos biográficos.* Recuperada de <https://www.ensayistas.org/filosofos/Colombia/macaro/introd.htm>
- Cepeda, M. J. (1993). *La Constituyente por dentro. Mitos y realidades.* Bogotá: Presidencia de la República, Consejería para el desarrollo de la constitución.
- Cerquera, D., Jaramillo, P. y Salazar, N. (2000). La educación en Colombia: evolución y diagnóstico. Departamento Nacional de Planeación, *Boletín de Divulgación Económica* No. 6. Julio.
- Clasco, (2016) Luis Antonio Orozco, Ronald Cancino, Mauricio García, Gabriel Moreno, Jorge Petit-Breuilh, Julian Goñi, Patricio Padilla, Andrés León y Gonzalo Ordóñez Matamoro. *Redes de política y gobernanza de los sistemas nacionales de innovación: una comparación entre Chile y Colombia.* En *mirada iberoamericana a las políticas de ciencia, tecnología e innovación.*
- Clark, A. y Chalmers, D. (1998). *The extended mind.* *Analysis,* 58, 7-19. 1998.

- Clark, M. (2007). Conflictos entre el Estado y las élites locales sobre la educación colombiana durante las décadas de 1820 y 1830. *Historia Crítica*, No. 34 julio-diciembre.
- Claux C., I. (2011). *La búsqueda. Del convento a la revolución armada: testimonio de Leonor Esguerra*. Bogotá, Colombia: Aguilar.
- Clegg, S. R. (1989). *Frameworks of power*. London, UK: Sage publications.
- Colciencias (2012). Boletín estadístico del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias No.1-2012. Recuperado de <http://www.colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/paginas/boletin2012.pdf>
- Corbin, J. y Strauss, A. 1990. Grounded Theory Research: Procedures, Canons, and Evaluative Criteria. *Qualitative Sociology*. Vol. 13. No. 1, 1990.
- Cornwell, B. y Dokshin, F. A. (2014). The Power of Integration: Affiliation and Cohesion in a Diverse Elite Network. *Social Forces*. 93(2) 803–831, December. doi: 10.1093/sf/sou068
- Corpoeducación- Sarmiento G., A., Tovar, L. P. y Alam, C. (2001). Situación de la educación básica, media y superior en Colombia. Recuperado de: http://cmapspublic2.ihmc.us/rid=1LSF6HZS5-1QB41N1-1RC5/situacion_educacion.pdf
- Corredor, C. (1992). *Los límites de la modernización*. Bogotá, Colombia: CINEP, Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia.
- Chartier, R. (1992). *El mundo como Representación. Historia cultural: entre práctica y representación*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.
- Christie, K. H., (1986). *Oligarcas, Campesinos y Política en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Dávila L., C. (1986). *El empresariado colombiano. Una perspectiva histórica*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana
- Dávila L., C. (2012). *Empresariado en Colombia. Una perspectiva histórica y regional*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- De Swaan, A. (2005) Elite perceptions of the poor: reflections on a comparative research project. En Reis, E. y Moore, M. Eds. (2005) *Elite perceptions of povety and equality*. NY, EUA: CROP: International Studies in Poverty Research Inequality.

- Deas, M. (2012). La noción de subdesarrollo en Colombia. En Sierra M., R. (ed). La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales.
- Del Molino (2010). Nosotros los clásicos. La antigüedad en la primera República colombiana. En Rodríguez Jimenez, Pablo (dir). Historia que no cesa. La independencia en Colombia 1780-1830. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2014). El Gobierno Santos ha triplicado la inversión en Ciencia y Tecnología en cuatro años. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/sala-de-prensa/Paginas/el-gobierno-santos-ha-triplicado-la-inversion-en-ciencia-y-tecnologia-en-cuatro-anos.aspx>.
- DNP (2017). Departamento Nacional de Planeación. Panorámica Regional: pobreza monetaria y multidimensional departamental: necesidades de políticas públicas diferenciadas. Recuperado de. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Publicaciones/Publicaci%C3%B3n%20Ipm%20deptal.pdf>
- Díaz, J. L. (2008). La Conciencia Viviente. México D.F. México: FCE.
- Diario El nuevo Siglo (2017). Corrupción infiltró regalías para ciencia (21 de marzo de 2017). Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2017-asaderos-y-spa-con-fondos-de-ciencia-y-tecnologia>
- Duarte, J. (2003). Educación pública y clientelismo en Colombia. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.
- Duque D., J (2011). Redefinición de las reglas de juego. Las reformas al sistema electoral colombiano como un caso de volatilidad institucional, 1991-2011 Papel Político, vol. 16, núm. 2, julio-diciembre, pp. 421-460
- Duque D., J. (2006). Partidos divididos, dirigencia fragmentada. Los partidos Liberal y Conservador colombianos 1974-2006. Convergencia, revista de Ciencias Sociales. UAEM, México, num. 41, mayo-agosto, pp. 173-209. Pág.173.
- Echeverry G., J. C., (2001). Memorias de la recesión de fin de siglo en Colombia: flujos, balances y política anticíclica. Economía colombiana. Boletines de divulgación económica, 7(1), pp. 1-41.

- El Espectador, (2016) ¿Para qué ha servido Más Familias en Acción? (10 de abril de 2016) El Espectador. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/ha-servido-mas-familias-accion-articulo-626381>
- Elías, N. (1987). El proceso de civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas. México D. F, México: FCE.
- Elías, N. (1990). La sociedad de los individuos: ensayos. Barcelona, España: Península.
- Ellersgaard, C. H. and Grau L., A. (2015). “Data exchange Network: The Danish Elite Network.” *Connections* 35, no. 1
- Escobar, J. M. (2017), Los orígenes del Discurso de apropiación Social de la ciencia y la Tecnología en Colombia. *Análisis político* n° 91, Bogotá, septiembre-diciembre, pp., 146-163
- Estrada Álvarez, J. (2005). Élités intelectuales y producción de política económica en Colombia. En Estrada Álvarez, Jairo (ed.) *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- Flórez H., J. A. (2008) 16 años de la circunscripción nacional para Senado en Colombia: ¿dónde está el espacio de representación nacional? Vol. 18. *Desafíos*. ISSN-e: 2145-5112. ISSN: 0124-4035
- Foundations of scientific research (2012) N. M. Glazunov, National Aviation University 25.11.2012 Tomado de <https://arxiv.org/ftp/arxiv/papers/1212/1212.1651.pdf>
- Gaitán, F. (1995). Una indagación sobre las causas de la violencia en Colombia. En Deas, Malcom y Gaitán D., Fernando (Ed.). *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*. Bogotá, Colombia: Fonade – DNP.
- García J., R. (1997). La teoría de las élites democráticas. *Argumentos* 28, diciembre.
- García V., M. (2017). *El orden de la libertad*. Bogotá, Colombia: FCE.
- García V., M. y Quiroz L., L. (2011). Apartheid Educativo: Educación, Desigualdad e Inmovilidad Social en Bogotá. *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 25, segundo semestre, pp. 137-162
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*. Barcelona, España: Taurus.

- Godin, B. y Doré, C (2007). Measuring the Impacts of Science: Beyond the Economic Dimension. Conferencia en el Helsinki Institute for Science and Technology Studies, HIST Lecture, 24 August, Helsinki, Finlandia.
- Gómez, R. (2017). Educación Global: una exploración de las nuevas formas de educación terciaria al inicio del siglo XXI. Manizales, Colombia: Caja de Compensación Familiar de Caldas, Confa –Asopagos S. A.
- Gómez, V. M. (2004). Gobierno y gobernabilidad en las universidades públicas. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- González, F. P.; Echeverri, C. F.; Betancur, M. C. (2014). Discurso por una tercera misión universitaria en Colombia: asociación universidad empresa estado. Revista Ratio Juris Vol. 9 N° 19, julio-diciembre, pp. 127-149
- Graesser, A. C., Gernsbacher, M. A., y Goldman, S. R. (2000). Cognición. En Van DIJK, Teun A. El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el Discurso I. Una introducción multidisciplinaria. Barcelona, España: Gedisa Editorial
- Grande-García, I. (2009). Neurociencia social: El maridaje entre la psicología social y las neurociencias cognitivas. Revisión e introducción a una nueva disciplina. Anales de psicología, vol. 25 n° 1 (junio), 1-20. 2009.
- Grau L., A. (2015). Elites in Denmark: identifying the elite. Tesis de doctorado. Department of Sociology, Faculty of Social Sciences, University of Copenhagen, Denmark. Recuperada de <http://www.magtelite.dk/wp-content/uploads/2015/09/Anton-Grau-Larsen-PhD-Elites-in-Denmark.pdf> Copenhagen.
- Guillén, M. F. (2008). El poder político en Colombia. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Gutiérrez S., M. A. (2009). Elite y educación en Colombia: prosopografía de una historia exclusiva. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.
- Gutiérrez, C. B. (16 de julio de 2013). Perfil del fundador de la Universidad de Los Andes. Trayectoria intelectual de Mario Laserna. El Espectador. Recuperado de "http://st.elespectador.co/files/imagecache/560_width_display/imagenprincipal/879a50b3551193f53a8df0b8d26cb1.JPG" alt="Trayectoria intelectual de Mario Laserna" title="Trayectoria intelectual de Mario Laserna" width="560" height="319"

alt="Trayectoria intelectual de Mario Laserna" title="Trayectoria intelectual de Mario Laserna" />

- Hartlyn, J. (2012). La democratización colombiana: Reflexiones sobre el impacto del Frente Nacional. En Caballero, C., Pachón, M. y Posada, E. (comp.) Cincuenta años de regreso a la democracia. Nuevas miradas a la relevancia histórica del Frente Nacional. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Helg, A. 1987 (2008). La educación en Colombia: 1918-1957. Bogotá: Colombia. Plaza y Janés, editores.
- Hegel (2016), Lecciones sobre filosofía de la historia universal. Alaianza Editoria. . Madrid España p84, 104.
- Henderson, J. D. (2012). Víctima de la globalización: La historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia. Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Hernández, J. A. (2014). Santos, el jugador. Política traición y lealtad. Bogotá, Colombia: Ediciones B.
- Higley, J. (2008) Elite Theory in Political Sociology. University of Texas at Austin. Recuperado de: http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_4036.pdf en febrero 15 2016
- Higley, J. (2010) Elite Theory and Elites. In: Leicht K.T., Jenkins J.C. (ed.) Handbook of Politics. Handbooks of Sociology and Social Research. New York, EUA: Springer.
- Higley, J. and Pakulski, J. (2012). 'Pareto's Theory of Elite Cycles: A Reconsideration
- Hoffmann-Lange, U. (2006). Methodological Developments in Elite Research. Paper for presentation at the 20th IPSA World Congress, Fukuoka, 9-14 July. RC 02 Political Elites. Panel on Changing Modalities of Elite Behaviour and Belief. Pág. 11.
- ICFES (2010). Colombia en PISA 2009. Síntesis de Resultados. Recuperado de: http://www.icfes.gov.co/examenes/component/docman/cat_view/12-evaluaciones-internacionales/13-pisa/24-ano-2009/55-marcos-guias-y-ejemplos-de-preguntas/59-informes-2009?Itemid=.
- IEA- Schulz, W., Ainley, J., Fraillon, J., Kerr, D., & Losito, B. (2010). ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes and engagement among lower secondary school students in thirty-eight countries. Recuperado de: https://iccs.acer.org/files/ICCS_InternationalReport.pdf

- Instituto de Ciencia Política: <http://www.icpcolombia.org>.
- Jaramillo J., J. E. (2009). La Escuela Normal Superior: un semillero de las ciencias humanas y sociales. En Sierra M., Rubén (ed.). República Liberal: sociedad y cultura. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo U., J. (1994). Causalidad, explicación y comprensión en la investigación histórica. En Jaramillo Uribe, J. (ed) De la sociología a la historia. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo U., J. (1994). El mestizaje y la formación de la sociedad latinoamericana. En Jaramillo Uribe, J. (ed) De la sociología a la historia. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo U., J. (1994). Notas para una interpretación de Colombia. En Jaramillo Uribe, J. (ed.) De la sociología a la historia. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Jaramillo V., Rubén (1997). Moralidad y modernidad en Colombia. Conferencia dictada en el Departamento de Filosofía de la Universidad Nacional el 28 de agosto
- Jimenez P., D. (2012). El apocalipsis y el idilio. En Sierra M., R. (ed). La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales.
- Jolly, J. F. (2009). Descentralización, políticas públicas, gobernancia y territorio: la política pública educativa o la descentralización educativa penetrada por la “otra territorialidad”. *Papel Político*. Bogotá (Colombia), Vol. 14, No. 1, 107-141, enero junio.
- Kaku, M. (2014). El futuro de nuestra mente. El reto científico de entender, mejorar y fortalecer nuestra mente. Barcelona, España: Debate.
- Kuhn, T. S. 1962 (2010). La estructura de las revoluciones científicas. México, D. F. México: FCE
- Las cifras de la guerra en Colombia (septiembre 18 de 2012). *Semana*.
- Latour, B. (2005). Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Laurent, V. (2016). Élite(s) e indianidad en Colombia: Retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Colombia Internacional*. 2016 Vol. 87, 145-169.

- Le Goff, J. (1974). Las mentalidades. Una historia ambigua. En Nora, Pierre y Le Goff, J., Hacer la Historia. Barcelona, España: Laia.
- Le Goff, J. 1988 (2006). Prólogo. En Bloch, M. Los reyes taumaturgos. Estudio sobre el carácter sobrenatural atribuido al poder real, particularmente en Francia e Inglaterra. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica
- Leal B., F. (2007). Siete tesis sobre el relevo de las élites políticas. Colombia Internacional 66, jul - dic 2007, Pp 216, ISSN 0121-5612, Bogotá, Pp 196 - 199
- León, J. (12 de mayo de 2014), Los jefes de la gran prensa se alinean con la reelección. La Silla Vacía. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/los-directores-de-la-gran-prensa-se-alinean-con-la-reeleccion-47256>.
- Lipovetsky, G. (marzo 27 de 2016), El consumo no da felicidad, la cultura sí. Entrevista en El Tiempo.
- López J., C. A. (2008) La politización en las lecturas canónicas: Miguel Antonio Caro, lector de Jorge Isaacs. Memoria y Sociedad. Bogotá (Colombia) 12 (25):77-94/julio-diciembre,
- López M., A. (1967). Los elegidos. Bogotá, Colombia: Antares Tercer Mundo.
- López M., A. (2015). López sin tapujos: antología de los escritos más polémicos de Alfonso López Michelsen. Bogotá, Colombia: Debate
- Lukes (2007) cita diferentes trabajos de Robert Dhal, considerado el padre del pluralismo.
- Lukes, S. (2007). El poder, un enfoque radical. Madrid, España. Siglo XXI
- Magris, C. (2014) EL Danubio. Barcelona: editorial Anagrama
- Manizales Como Vamos (2017), Informe de calidad. Recuperado de: <http://manizalescomovamos.org/wp-content/uploads/2017/08/Capítulo-3.pdf>
- Mann, T. (2004) 1924. La montaña mágica. Barcelona, España: Quinteto.
- Marín L., J. M. (2008) Gente decente: la elite rectora de la capital, 1797-1803 Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Antropología e historia.
- Martínez G., A. (2010). La Agenda Liberal de Los Estados Provinciales de La Nueva Granada 1810-1815. Historia Caribe, no. 16: 7–30. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3636939>.
- Martínez-Salgado, C. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias *Ciência & saúde coletiva* vol.17 no.3 Rio de Janeiro Mar.

- Maturana, H. (1995). La democracia, una obra de arte. Bogotá, Colombia: Mesa Redonda Magisterio.
- Max-Neef, M.; Elizalde, A.; Hopenhayn, M. (1986). Desarrollo a escala humana. Uppsala, Suecia: Cepaur. Fundación Dag. Hammarskjöld:.
- Mayor M., A. (1989). Ética, trabajo y productividad en Antioquia. Bogotá, Colombia: TM editores
- McKinsey&Company. Mourshed, M., Chijioke, Ch. y Barber, M. (2010). How the world most improved school systems keep getting better. Recuperado de:
<https://www.mckinsey.com/industries/social-sector/our-insights/how-the-worlds-most-improved-school-systems-keep-getting-better>
- Meersohn, C. (2005). Introducción a Teun Van Dijk: análisis de discurso. Cinta moebio 24: 288-302
- Meisel R., A. (2012). ¿Quién manda aquí? Poder regional y participación de la Costa Caribe en los gabinetes ministeriales, 1900-200 No. 31. Cuadernos de Historia Económica y Empresarial. Cartagena: Banco de la República. Centro de Estudios Económicos Regionales (CEER)
- Melo, J. O. (1987) Historia de la ciencia en Colombia. Conferencia de divulgación leída en Santa Marta.
- Melo, J. O. (1999). Medio siglo de historia colombiana: notas para un relato inicial. Revista de Estudios Sociales, Universidad de los Andes, No 4.
- Melo, J. O. (2003) Francisco de Paula Santander: sus ideas políticas. Prólogo al libro Francisco de Paula Santander, Escritos Políticos. Bogotá, Colombia: El Áncora Editores y Panamericana Editorial.
- Merchán A., R. (2009). ¡Galán vive! Selección de escritos y discursos. Bogotá Colombia: D'vinni impresos.
- Merton, R. K. (1970). Ciencia, tecnología y sociedad en la Inglaterra del siglo xvii. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Michels (1979). Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna Amorrortu editors. Buenos Aires: Argentina.

- Michels, Robert. Los partidos políticos 1 Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna Amorrortu editors. Buenos Aires: Argentina. 1979
- Mills, C. W. 2005 (1957). La élite del poder. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Educación Nacional (S. F.) Abecé caso sanción fundación universitaria San Martín. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/articles-324830_recurso_1.pdf
- Miñana B., Carlos (2009) ¿Quién es el usuario del ‘servicio educativo’? Coproducción y definición de los actores y del servicio en Colombia (1991-2006). Análisis Político n° 67, Bogotá, septiembre-diciembre
- Misión de Observación Electoral: <https://moe.org.co/>
- Mora, A. F. y Puello-Socarrás, J. F. (2005). Economía política y política económica en el discurso transnacional de las élites intelectuales y reformas estructurales. En Estrada Álvarez, J. (ed.) Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia.
- MOSCA, Gaetano. La clase política. México D.F.: México. 2004
- Mudde, C. (2018) Protecting people from left and right populists. Conferencia orientada el 21 de junio en la Universidad de Heidelberg, Neuen Aula (Neue Universitat).
- Murray, R. (2002). How to write a thesis. Philadelphia: Open University Press.
- Musacchio, A. y Read, I. (2007). Bankers, Industrialists, and their Cliques: Elite Networks in Mexico and Brazil during Early Industrialization. Enterprise & Society. Volume 8, Issue 4 December, pp. 842-880
- Naim, M. (2013). El fin del poder: Empresas que se hunden, militares derrotados, papas que renuncian, y gobiernos impotentes: cómo el poder ya no es lo que era. Barcelona, España: Debate.
- Niño M., C. (2012) La carrera décima en Bogotá. Sierra M., R. (ed). La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales
- Noha H., Y. (2015). De animales a dioses. Breve historia de la humanidad. Bogotá, Colombia: Debate.

- Nussbaum, (2010) Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades.
Buenos Aires: Argentina.
- Nupia M., C. M. (2013). Política científica y tecnológica en Colombia 1968-1991
transferencia y aprendizaje a partir de modelos internacionales. Medellín, Colombia.
Editorial Universidad de Antioquia.
- Obregón T., D. (1992). Surgimiento de las sociedades científicas en Colombia. 1859-1936.
Bogotá, Colombia. Banco de la República.
- Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología. (2013). Observando el sistema
colombiano de ciencia, tecnología e innovación: sus actores y sus productos.
Bogotá: CEP-Banco de la República Biblioteca Luis Ángel Arango.
- Oppenheimer, A. (2010). ¡Basta de Historias!: la obsesión de Latinoamérica con el pasado y
las doce claves del futuro. Bogotá, Colombia: Debate.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE. (2016). Revisión de
políticas nacionales de educación. La educación en Colombia. Recuperado de:
[https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787recurso_1 .pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-356787recurso_1.pdf)
- Ospina, W. (1997) ¿Dónde está la franja amarilla? Bogotá, Colombia: Norma.
- Palacios, M. (2001). De populistas, mandarines y violencias. Luchas por el poder. Bogotá,
Colombia: Planeta.
- Palacios, M. y Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado Sociedad dividida, su
historia. Bogotá, Colombia: Norma.
- Palacio (2015) ¿Por qué se desprecia la actividad intelectual? ARCADIA, noviembre 25.
- Pardo A., N. G. 2007 (2013) Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva
latinoamericana. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Pareto, Vilfredo (1932). *Traité de sociologie générale*. Édition française par Pierre Boven.
Revue par l'auteur. Volume I y II. Paris, Payot. 106, Boulevard St-Germain.
- Parsons (1967). *Ensayos de teoría sociológica*. Buenos Aires: Argentina. Paidós. 1967 p.
290
- Pastrana, A. (2013). *Memorias olvidadas. Episodios personales de la historia de Colombia,*
relatados a Gonzalo Guillén. Bogotá, Colombia: Debate.
- Patiño V., C. A., Zambrano P., F. R., Montenegro L., F., Viviescas M., J. F., González B.,
J. I., Montoya P., A. P. y Romero Q., M. C. (2015). Medellín: territorio, conflicto y

- Estado. Análisis geoestratégico urbano. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá) Editorial. Instituto de Estudios Urbanos, IEU y Planeta.
- Pécaut, D. (2006). Crónica de cuatro décadas de política colombiana. Bogotá, Colombia: Norma.
- Pérez G., N. J. (2011) El sistema de partidos colombiano hoy. Partidos y representación en el Congreso después de la reforma de 2003. Opera, No. 11
- Perilla, V. (2011). Agenciando la educación superior en Colombia: la consolidación de un modelo gerencial en la actividad de fomento. Justicia Juris, ISSN 1692-8571, Vol. 7. N° 2. Julio – Diciembre, p. 27-44
- Perry O. & Cía. Editores (1961) Quien es quien en Colombia. Bogotá, Colombia: Oliverio Perry & Cía. Editores.
- Pizarro, N. (2004). Un nuevo enfoque sobre la equivalencia estructural: lugares y redes de lugares como herramientas para la teoría sociológica. Redes, Vol. 5 # 2, enero-febrero.
- Plehwe, Dieter (2005). Globalización Capitalista, élites de poder y redes neoliberales. En Estrada Álvarez, Javier, (ed). Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional.
- PNUD (1998) Educación la agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Hernando Gómez Buendía (director). Prólogo de Carlos Fuentes. PNUD Tercer Mundo. 1998. Página 119
- Pohlmann, M., Bär, S. y Valarini, E. (2014). The analysis of collective mindsets: Introducing a New Method of Institutional Analysis in Comparative Research. Revista de sociología e política. V. 22, N. 52, p. 07-25, dez. DOI 10.1590/1678-987314225202
- Popper, K. R. 1962 (1971). The open society and its enemies. New Jersey, EUA: Princeton University Press.
- Poveda R., G. (2009). La ingeniería en Colombia. Revista Digital Lámpasakos, No. 1, pp. 35-46.
- Poveda R., G. (2014) Ascenso, presencia y colapso de la industria en Colombia (1900-2014). Ponencia leída en la Asociación Colombiana de Ingenieros.

- Rama, G. (1978). Educación y Democracia. Ponencia para el seminario Condiciones sociales de la democracia. San José de Costa Rica 16-20 octubre.
- Ramírez, M. E. (1999). Psicoanálisis e historia de las mentalidades. Una posible aproximación. Anuario colombiano de historia social y de la cultura. 26, 1999.
- Ramírez, M. T. y Téllez C., J. P. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. Recuperado de: <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf>
- Ramírez, M. T. y Téllez, J. P (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. Borradores de economía, 1-74.
- Rausch, J. M. (1993). La educación durante el Radicalismo. La reforma escolar de 1870. Bogotá, Colombia: Instituto Caro y Cuervo y Universidad Pedagógica Nacional.
- Rawls, J. 1975 (2004). Teoría de la Justicia. México D. F. México: Fondo de Cultura Económica.
- Reimers, F. (2002-2003) The politics of educational Inequality: the struggle for educational opportunity in Latin America. The David Rockefeller Center for Latin American Studies; working papers on Latin America. Paper No. 02/03-2.
- Reis, E. y Moore, M. Eds. (2005) Elite perceptions of poverty & inequality. NY, EUA: CROP: International Studies in Poverty Research.
- Restrepo S., N. (2011). Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004. Medellín, Colombia: Clio, Universidad de Antioquia.
- Rettberg, A. (2002) Empresarios y política en Colombia: un estudio de caso del gobierno de Samper (1994-1998). Revista de Estudios Sociales - Universidad de los Andes, No. 12, junio, pp.52-65.
- Reyes, E. (2013). Memorias por correspondencia. Bogotá, Colombia: Fundación arte vivo. Otero Herrera.
- Reyes, G. (2015). Frechette se confiesa. Bogotá, Colombia: Editorial Planeta.
- Robinson, J. A. (2013) Colombia: Another 100 Years of Solitude? Current History 112, February, no. 751 p. 43-48. Philadelphia.
- Rodríguez B., M. (1993). El empresariado industrial del Viejo Caldas. Bogotá, Colombia: Facultad de Administración. Universidad de los Andes.

- Rodríguez R., J. C. y Botero, F. (2006) Ordenando el caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política / Volumen 26 / N° 1 /* 138 – 151.
- Roll, D. (2009). Las élites parlamentarias en Colombia, en el contexto de los países vecinos de la región andina 1990-2005. Tesis Posdoctoral elaborada en la Universidad de Salamanca (España). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, D. y Guzmán, C. E. (2005). Un sistema bipartidista atípico y en transición. Análisis de las dificultades que supone un intento de caracterización del sistema de partidos en Colombia. En Roll, D. (ed) *Partidos políticos y congreso. Elites políticas y mayorías parlamentarias en Colombia en la Década de los Noventa*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Rosan V., P. (2012). *La Sociedad de los Iguales*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Roth, A.-N. (2008). Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Universidad de los Andes. Bogotá, octubre.
- Ruiz L., D. y Cadéas A., C. E. (2005). ¿Qué es una política pública? *IUS Revista Jurídica Universidad Latina de América*. México. Año V Número 18 Julio-septiembre
- Sachs, J. (2005). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona, España: Debate.
- Sáenz R., E. (1997). Élités, estado y política económica en Colombia durante el segundo tercio del siglo xx. *Análisis Político*. Vol. 32, 1997, p. 69-82.
- Safford, F. 1989 (1976). *El ideal de lo práctico. El desafío de formar una élite técnica y empresarial en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional - El áncora editores.
- Salai-I-Martín, X. (mayo 10 de 2013). El problema de Colombia es la complacencia. Entrevista en *El Espectador*, Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/el-problema-de-colombia-complacencia-articulo-461299>
- San Martín, D. (2014). Teoría fundamentada y Atlas.ti: recursos metodológicos para la investigación educativa. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 16(1), 103-122. Recuperado de <http://redie.uabc.mx/vol16no1/contenido-sanmartin.html>
- Sánchez B., A. (2008). *Líbranos del bien*. Bogotá, Colombia: Alfaguara.

- Santos se defiende ante crítica de premios Nobel por reducción de recursos para Colciencias (octubre 27 de 2017). El país Recuperado de <http://www.elpais.com.co/colombia/santos-se-defiende-ante-critica-de-premios-nobel-por-reduccion-de-recursos-para-colciencias.html>
- Santos, F. (2015). Convicciones firmes. Bogotá, Colombia: Fundación confianza Colombia.
- Savage, M. (2015). Social Class in the 21st Century. Londres, Inglaterra: Pelican Introduction.
- Schluchter, W. (1981). The rise of Western Rationalism: Max Weber's Developmental History. Berkeley, EUA: University of California Press,
- Sen, A. (2012). Conferencia en la Universidad de Glasgow del 2 de abril de 2009. En SMITH, Adam. Teoría de los sentimientos morales. Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia.
- Senado de la República (2010). La reforma al sistema de Regalías sigue su estudio este miércoles en plenaria del Senado. Congreso de la República. Recuperado de: <http://senado.gov.co/legales/item/5624-la-reforma-al-sistema-de-regal%C3%ADas-sigue-su-estudio-este-mi%C3%A9rcoles-en-plenaria-del-senado>.
- Serrano, E. (2016). ¿Por qué fracasa Colombia? Delirios de una nación que se desconoce a sí misma. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Serrano, E. (2018). Colombia: Historia de un olvido. Tres siglos de un pueblo que surgió sin tirar una piedra. Bogotá, Colombia: Plantea.
- Sierra M., R. (2012). La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales
- Sierra M., Ruben. (2012) La lectura conservadora de Simón Bolívar. En Sierra M., R. (ed). La restauración conservadora 1946-1957. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Sociales
- Sloman, S. y Fenerbach, P. (2017). The Knowledge Illusion: Why we never think alone. New York, EUA: Riverhead Books.
- Smith, A. 1776 (1997). Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Spinoza, B. (1987). Ética. Madrid, España: Alianza editorial.

- Strauss, A. y Corbin, J. (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada. Medellín, Colombia. Editorial Universidad de Antioquia.
- The Hofstede Centre (2017). Strategy, culture, change. Recuperado de: <http://geert-hofstede.com/the-hofstede-centre.html>
- The World Bank- Chen, D. H. C. y Dahlmand, C. J. (2005). The Knowledge Economy: the KAM Methodology and World Bank Operations
- Tirapú-Ustárroz, J., Pérez-Sayes, G., Erekatxo-Bilbao, M., Pelegrín-Valero, C. (2007). ¿Qué es teoría de la mente? *Revista de Neurología*; 44 (8): Pág. 479-489
- Tocqueville, A. (2007). La democracia en América. Madrid, España: Akal
- Torres, A. 2011. La crisis colombiana de finales del siglo XX: ¿Un choque real o financiero? *Perfil de Coyuntura Económica*, (18), pp., 79–96.
- Tovar, E. (15 de febrero de 2011). Los 50 empresarios y administradores más influyentes de Colombia. Don Juan, Recuperado de: <http://www.Revistadonjuan.com/interes/los-50-empresarios-y-administradores-mas-influyentes-de-colombia/8862905>
- Tovar, L. (2004). La Idea de Ciencia En Miguel Antonio Caro. *Cuadernos de Filosofía Latinoamericana* 25 (91):53–60. <http://nebulosa.icesi.edu.co:2517/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=ab25f594-3e01-48a3-a267-e271fe34230a%40sessionmgr103&vid=8&hid=116>.
- Una misión posible (mayo 3 de 2014) *Semana*. 2014. Recuperado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/una-propuesta-para-transformar-la-educacion-en-colombia/385966-3> Consultada por última vez 3 de febrero 2018.
- UNESCO (1996). La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jaques Delors. Santillana Ediciones Unesco. MADRID.
- UNESCO (2007) Educación de calidad para todos un asunto de derechos humanos. Documento de discusión sobre políticas educativas en el marco de la II Reunión Intergubernamental del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (EPT/PRELAC) 29 y 30 de marzo de 2007; Buenos Aires, Argentina. Santiago de Chile.

- Uribe Mallarino, C. (2014). The positioning of economic rationality in Colombia. *Bulletin of Latin American Research*, Vol 33, No. 1, pp. 46-59, 2014
- Uribe V., A. (2012). *No hay causa perdida*. Nueva York, EUA: Celebra. Penguin Publishing Group.
- Useem, M. (1986). *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and UK*. London, UK: Oxford University Press
- Valarini, E. (2016). *Management in Brasilien: Karriereverläufe und Handlungsorientierungen im Zuge der Globalisierung*. Wiesbaden, Deutschland: Springer VS.
- Vallejo, F. (2012). *El cuervo blanco*. Bogotá, Colombia: Alfaguara.
- Van Dijk, T. A. (2000). *El discurso como estructura y proceso. Estudios sobre el Discurso I. Una introducción multidisciplinaria*. Barcelona, España: Gedisa Editorial
- Van Dijk, T. A. (2011). *Sociedad y Discurso: Cómo influyen los contextos sociales sobre el texto y la conversación*. Barcelona, España: Gedisa editorial
- Van Dijk, T. A. (2012). *Discurso y contexto: un enfoque sociocognitivo*. Barcelona, España: Gedisa Editorial
- Velasco M., J. D. (2014). *La parapolítica revisada: Coaliciones de clase, armas y negocios en la provincia colombiana (2002 – 2006)*. Tesis para optar por el título de Magíster en Estudios Políticos. Director: Francisco Gutiérrez S.. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). Universidad Nacional. Bogotá: Colombia.
- Velásquez G. , R. (2009), *Hacia una nueva definición del concepto política pública. Desafíos*, Bogotá, Colombia, no. 20: 149-187, semestre I.
- Vélez, J. C. (2006). *Memes, lenguaje y cultura*. Recuperado de: <http://objetos.univalle.edu.co/?q=node>
- Vélez, J. C. (2009). *Cognición híbrida, mente y representaciones externas*. *Revista Educación y Pensamiento*. ISSN: 1692-2697. v.14 fasc.16 p.47 –61.
- Vinck, D. (2014). *Ciencias y sociedad. Sociología del trabajo científico*. Barcelona, España: Gedisa editorial.
- Vovelle, M. 1985 (1982). *Ideologías y mentalidades*. Barcelona, España: Ariel.
- Vovelle, M. 1989 (1985). *La mentalidad revolucionaria*. Barcelona, España: Crítica.

- Vovelle, M. 2000 (1981). Introducción a la historia de la Revolución francesa. Barcelona, España: Critica.
- Weber, M. (2003). La ética protestante y el espíritu del capitalismo. México D. F., México: Fondo de Cultura Económica:
- Wiarda, H. J. 2001. The soul of Latin America: the cultural and political tradition. New Haven, EUA: Yale University press
- World Economic Forum (2013). The Global Competitiveness Report 2012-2013. Schwab, K. Recuperado de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2012-2013>
- World Economic Fórum (2016). The future of jobs. Employment skills and workforce strategy for the fourth industrial revolution. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Documentos fuente de la Asamblea Nacional Constituyente

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente Informe de la sesión de la Comisión Primera del día 8 de abril de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión de la Comisión Primera del día 10 de mayo de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria del Día 5 de junio de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria del día 14 de junio de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria del día 18 de junio de 1991 .

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria del día 29 de junio de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria y de la Comisión codificadora del Día 8 de junio de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de las sesiones de las Comisiones Primera y Quinta del día 9 de mayo de 1991.

Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Informe de la sesión Plenaria y de Comisión del Día 8 de junio de 1991.

Anexo 2. Documentos fuente del Senado de la República

Del desarrollo capítulo de educación de la Constitución de 1991

Gaceta 179 Acta Noviembre 19 de 1992

Gaceta 217 Acta Diciembre 16 de 1992

Gaceta, Acta 65 Agosto 25 de 1993

Gaceta, Acta 68, Septiembre 15 de 1993

Gaceta Diciembre 7 de 1993

Gaceta, Acta 65, agosto 25, 1994

De la Reforma a las Transferencias

DVD Debate mayo 9 2001 Transferencias

DVD Debate mayo 10 2001 Transferencias

DVD Debate mayo 15 2001 Transferencias

Gaceta 75 Acta Diciembre 14 de 2001

Gaceta 239 Acta Mayo 9 de 2001

Gaceta 240 Acta Mayo 10 de 2001

Gaceta 246 Acta Mayo 15 de 2001

Gaceta 460 Acta Noviembre 14 de 2000

Diario Oficial (Agosto de 2001)

Gaceta del Congreso 294 de 2000

De la Reforma a las Regalías

DVD Debate Diciembre 13 2011

DVD Debate Diciembre 13, 14, 15 y 16 2011

DVD Debate mayo 2 2012 Conciliación

DVD Debate Oct 12 de 2010 Transcripción 1

DVD Debate Oct 12 de 2010 Transcripción 2

Gaceta 78 Acta Diciembre 14 de 2010

Gaceta 90 Acta Octubre 12 de 2010

Gaceta 463 Acta Mayo 3 de 2011

Gaceta 487 Acta Junio 15 de 2011

Gaceta 45 Acta Diciembre 13 de 2011

Gaceta 46 Acta Diciembre 14 de 2011

Gaceta 53 Acta Diciembre 15 de 2011

Gaceta 54 Acta Diciembre 16 de 2011

Gaceta 375 Acta Mayo 2 de 2012

Anexo 3. Documentos fuente de la ANDI

Extractos de las siguientes actas:

Acta No. 069 (20.06.1980)

Acta No. 071 (24.09.1980)

Acta No. 072 (04.11.1980)

Acta No. 073 (03.12.1980)

Acta No. 076 (01.04.1981)

Acta No. 078 (19.05.1981)

Acta No. 082 (01.12.1981)

Acta No. 088 (06.07.1982)

Acta No. 090 (25.10.1982)

Acta No. 094 (08.03.1983)

Acta No. 100 (07.12.1983)

Acta No. 102 (21.02.1984)

Acta No. 104 (15.05.1984)

Acta No. 109 (08.11.1984)

Acta No. 110 (11.12.1984)

Acta No. 112 (26.02.1985)

Acta No. 113 (09.04.1985)

Acta No. 114 (30.04.1985)
Acta No. 115 (28.05.1985)
Acta No. 117 (30.07.1985)
Acta No. 118 (27.08.1985)
Acta No. 119 (03.12.1985)
Acta No. 120 (28.01.1986)
Acta No. 125 (24.07.1986)
Acta No. 131 (25.02.1987)
Acta No. 133 (05.05.1987)
Acta No. 136 (25.08.1987)
Acta No. 137 (10.11.1987)
Acta No. 138 (10.02.1988)
Acta No. 139 (08.03.1988)
Acta No. 140 (14.04.1988)
Acta No. 142 (08.06.1988)
Acta No. 143 (02.08.1988)
Acta No. 145 (27.09.1988)
Acta No. 146 (13.12.1988)
Acta No. 147 (18.01.1989)
Acta No. 158 (19.06.1990)
Acta No. 162 (07.11.1990)
Acta No. 169 (18.09.1991)
Acta No. 182 (14.04.1993)
Acta No. 183 (11.05.1993)
Acta No. 184 (02.06.1993)
Acta No. 188 (21.12.1993)
Acta No. 193 (15.06.1994)
Acta No. 194 (12.07.1994)

Acta No. 199 (25.01.1995)
Acta No. 200 (14.02.1995)
Acta No. 202 (18.04.1995)
Acta No. 204 (13.06.1995)
Acta No. 205 (11.07.1995)
Acta No. 207 (12.09.1995)
Acta No. 225 (15.04.1997)
Acta No. 227 (17.06.1997)
Acta No. 230 (16.09.1997)
Acta No. 231 (15.10.1997)
Acta No. 238 (12.05.1998)
Acta No. 250 (27-28.05.1999)
Acta No. 272 (15.05.2001)
Acta No. 299 (21.10.2003)
Acta No. 309 (21.09.2004)
Acta No. 314 (29.03.2005)
Acta No. 317 (28.06.2005)
Acta No. 319 (10.08.2005)
Acta No. 326 (25.04.2006)
Acta No. 337 (24.04.2007)
Acta No. 364 (22.09.2009)
Acta No. 365 (27.10.2009)
Acta No. 369 (16.03.2010)
Acta No. 373 (27.07.2010)
Acta No. 379 (15.02.2011)
Acta No. 381 (26.04.2011)
Acta No. 384 (12.07.2011)
Acta No. 386 (27.09.2011)

Acta No. 390 (14.02.2012)

Acta No. 392 (17.04.2012)

Acta No. 393 (15.05.2012)

Acta No. 395 (17.07.2012)

Acta No. 396 (08.08.2012)

Acta No. 397 (25.09.2012)

Acta No. 398 (23.10.2012)

Acta No. 404 (24.09.2013)

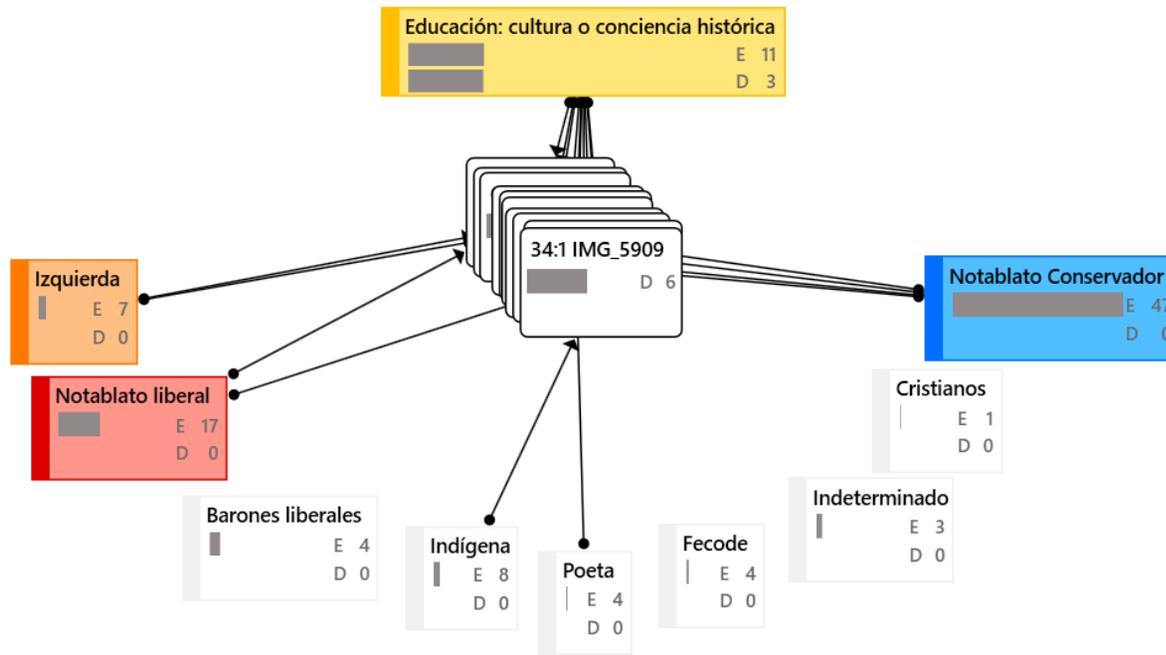
Anexo 5. Condiciones, Acciones/interacciones y Consecuencias del debate sobre educación y ciencia en la ANAC

FENÓMENO: Educación y Ciencia en Asamblea Constituyente																			
CONCEPTOS	Papel del Estado en la Educación	25	Educación como Derecho – Servicio Público Esencial	18	Investigación científica: ¿Qué universidades la pueden hacer?	8	Educación étnica - diferenciada	16	Responsabilidad fiscal	12	Religión y evangelización	8	Integración social e igualdad Educativa	8	Cultura o conciencia histórica	7	Descentralizar vs centralizar	5	
Propiedades: características de cada categoría	Contra la dirección estatal: libertad de enseñanza	15	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	6	Importancia y necesidades de la UN	4	Respeto a una cultura diferente	8	Depende de la capacidad económica del Estado	5	Respeto a la libertad	5	Desigualdad social e inequidad educativa	6	Visión liberal de la cultura	3	Recursos para que los Municipios administren la educación	5	
	Defensa de la existencia de la educación privada como complemento de la pública	4	El sujeto de la enseñanza	4	Las privadas y otras públicas también pueden investigar	2	Respeto a la libertad	4	Se demora, se cancela la aspiración (más compromiso del Estado) o se cobra, por incapacidad económica estatal	5	Contra la iglesia como prestadora de servicios de educación a los indígenas	3	El Estado tiene responsabilidad debido a desigualdad social	2	Enseñar historia para fortalecer la cultura	2			
	Obligación del Estado en ofrecer educación... mientras haya dinero	4	Igualdad educativa	3	Privatización de la educación	2	Para conservar el legado precolombino e identidad	2	Ortodoxia normativa	2					Cultura en los Planes de Desarrollo	2			
	Garantizar el derecho a quienes más requieren apoyo	2	Derecho a la educación entendido con más libertad	3			Contra la iglesia como educadora de los indígenas	2											
			Educación gratuita progresiva	2															

Condición causal, en naranja; interviniente, en verde; Acciones/interacciones, en morado; Consecuencias, en azul claro. Fuente:

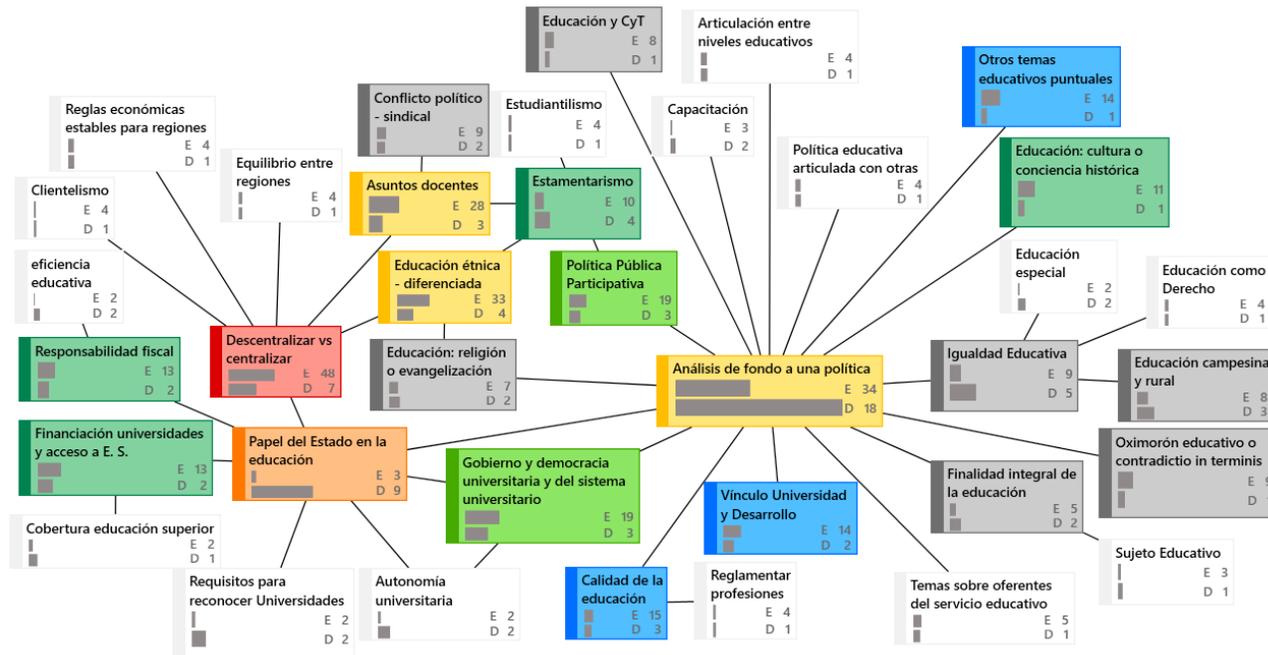
Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial.

Anexo 6. Interés por la relación entre educación y cultura en la ANAC



Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva

Anexo 7. Red semántica educación y ciencia en el desarrollo legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991



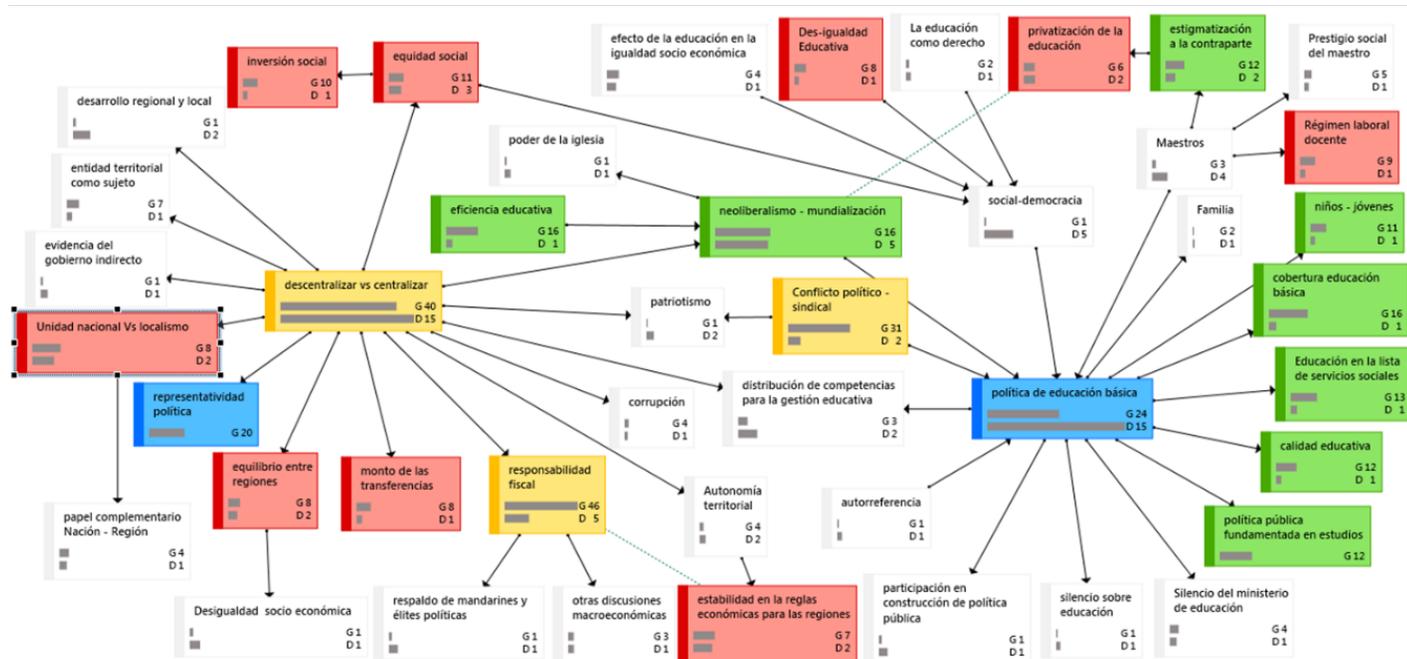
Fuente: Elaboración propia con base en microanálisis, con ATLAS.ti.

Anexo 8. Dimensiones el debate sobre educación y ciencia en la reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991

FENOMENO: Reglamentación legal del capítulo educativo de la Constitución de 1991																												
CONCEPTOS	Descentralizar vs centralizar	Análisis de Fondo a una política	Educación étnica - diferenciada	Asuntos docentes	Política Pública Participativa	Gobierno y democracia universitaria y del sistema u.	Calidad de la educación	Vínculo Universidad y Desarrollo	Financiación universidades y acceso a E. S.	Responsabilidad fiscal	Educación: cultura o conciencia histórica	Estamentarismo	Conflicto político - sindical	Oximorón														
Propiedades: características de cada categoría	Defensa de los recursos de ET y de Descentralización	17	Calidad de la educación	9	Menos requisitos de los maestros indígenas	15	Requisitos y concurso para ser nombrado maestro	7	Cualquiera pueda opinar en el debate de esta reforma	11	Calidades del estudiante en el Cesu	12	Bajo gasto en educación	4	Vincular universidad y sociedad en órganos dirección universitaria	6	Garantizar presupuesto Universidades Públicas	5	Sospecha por exceso de gastos, o imposible, desde el punto de vista fiscal	5	Relación de la ciencia con la educación	4	Espacios y acuerdos con estamentos	4	Miedo a Fecode	4	Camaleonismo	6
	Competencia y requisitos para nombramiento y traslado de maestros	14	La educación para el pensamiento científico	5	Falta concertación con los indígenas	4	Los maestros y su nombramiento por parte de Alcaldes	4	Que la ley en discusión no limite la participación ciudadana	4	Representación del sector productivo en el Cesu	10	No hay calidad en educación superior	4	Servicio social	3	Equidad regional	3	¿Quién pone el dinero?	3	Relación entre educación, sociedad y cultura	4	Críticas al estamentarismo	3	Legitimidad y poder de Fecode	4		
	Conflicto político sindical	5	Educación y cultura	4			Normas de docentes universitarias	3			Autonomía y no uniformidad de las universidades	4	Docentes y directivos responsables de la calidad de la educación	4					3	Hoy no se puede, mañana sí	2							
	Dificultades de concertación con comunidades étnicas difusas	2	Eficiencia del gasto público en detrimento de calidad	4			Requisitos de estudios del docente y relación con la calidad	2			Participación de universidades públicas y privadas en el Cesu	4	Calidad como tema prioritario	3					2	Temor a gratuidad en universidades privadas vía tutela	2							
	Nación sigue siendo responsable	2	Democracia en gestión de instituciones educativas	3			Régimen disciplinario docente	2			Funciones y funcionalidad del Cesu	3	Proyecto de eficiencia sobre calidad	2														
			Diferencia entre objetivos del ciclo básico primario y secundario	3							Democracia en el Cesu	2	Sistemas de aseguramiento de la calidad	2														
			Más educativo que jurídico el asunto	3									Conflicto político sindical	2														
			Educación para el Emprendimiento	2																								
			Educación para el desarrollo económico	2																								
			No separar entre grupos poblacionales	2																								
		Temas curriculares	2																									

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial.

Anexo 9. Red semántica del debate en Plenaria del Senado a la Reforma a las Transferencias, 200- 2001



Fuente: Elaboración propia con base en microanálisis, con ATLAS.ti.

Anexo 10. Dimensiones el debate sobre educación en la reforma de las transferencias en la Plenaria del Senado, 2000-2001

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios																	
CONCEPTOS	Responsabilidad fiscal	No.	Descentralizar centralizar	No.	Conflicto político - sindical	No.	Política de educación básica	No.	Representatividad Política	No.	Eficiencia educativa	No.	Neoliberalismo-mundialización	No.	Cobertura educación básica	No.	
Propiedades: características de cada categoría	Equilibrio fiscal del nivel central del Estado	20	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	37	Defensa de los maestros y sus derechos	10	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	7	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	6	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	6	Reforma es causa de exigencia /acuerdo con FMI	4	Habrà educación para quienes no estén estudiando	3	
	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	20	Complementariedad o coordinación del gobierno nacional con gobiernos subnacionales	8	Acusaciones expresas contra Fecode	9	Subsidio a la demanda u oferta de lo público por entidades privadas	7			Educación pública para generar equidad social	2	Equidad social	2	Educación pública para generar equidad social	2	
	Salir de la recesión económica de manera responsable	8	Para poder ofrecer educación	7	No Concertación Gobierno Trabajadores	5	Las necesidades de los niños	4									
	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	5	Representatividad política	5	Cambios al régimen legal especial docente	5	Situación esperada, presente y futura de la educación	4									
	Para poder ofrecer educación	4	Conflicto Fecode-Gobierno	4	Protección de Entidades Territoriales, sus recursos y la descentralización	4	Reforma del régimen laboral y de gestión docente	3									
	Para crear crecimiento económico	4	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	4	Costos, eficiencia, impacto de la inversión y organización razonable del sector.	3	Educación pública para generar equidad social	2									
	Para cumplir con banca multilateral y capital extranjeros	4	Equidad social (en los territorios)	2	Defensa de la educación del pueblo	2											
	Beneficio a los maestros	3	Ausencia del Ministro de Educación	2	Calidad de y derecho a la educación de jóvenes y niños, atados a derechos de los docentes	2											
	Equidad social (protección de los más pobres)	2			Equidad social	2											
	Corrupción	2			Papel fuerte del Estado en la Educación vs Privatización	2											
	Para favorecer los niños	2															
	Conflicto Fecode-Gobierno	2															
	Representatividad política	2															

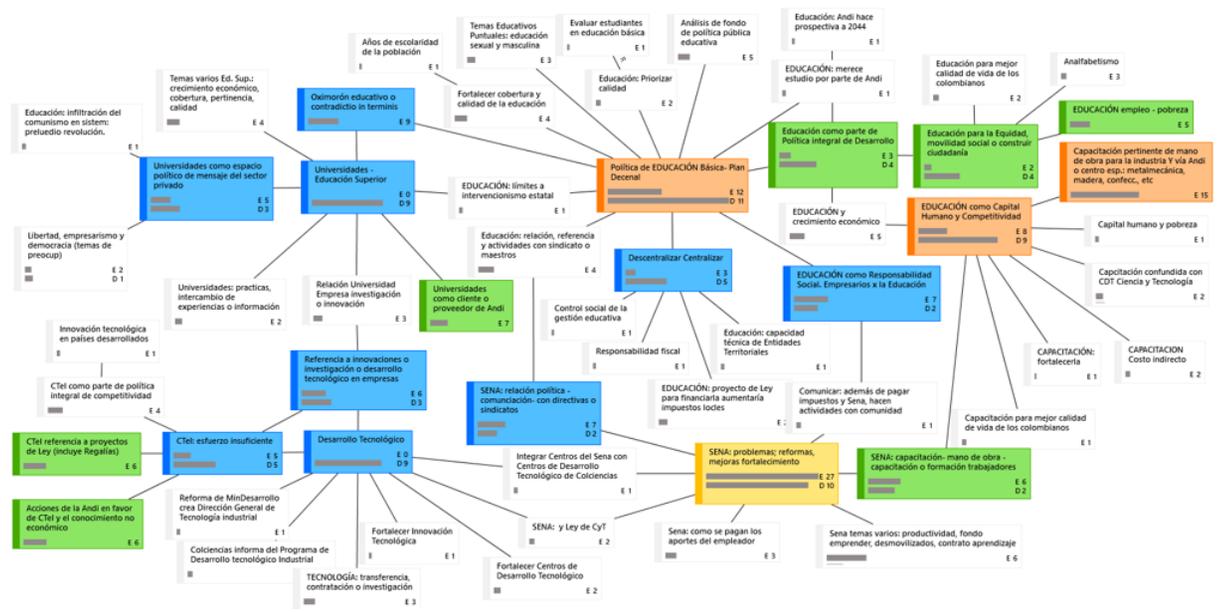
Fuente: Elaboración propia con base en microanálisis y codificación axial

Anexo 11. Mapa de calor de las propiedades del debate sobre reforma a las transferencias 2000-2001

FENÓMENO: Distribución recursos públicos entre nación y territorios																	
CONCEPTO	Responsabilidad fiscal	No.	Descentralizar	No.	Conflicto político - sindical	No.	Política de educación básica	No.	Representatividad Política	No.	Eficiencia educativa	No.	Neoliberalismo-mundialización	No.	Cobertura educación básica	No.	
Propiedades: características de cada categoría	Equilibrio fiscal del nivel central del Estado	20	Defender monto de transferencias de recursos del situado fiscal	22	Defensa de los maestros y sus derechos	10	Costos crecientes, pésimos resultados vs costos racionales, orden y mejores resultados	7	Alcaldes y Gobernadores tienen la palabra legítima para opinar	3	Productividad de inversión pública en educación	6	Reforma es causa de exigencia /acuerdo con FMI	4	Habrà educación para quienes no estèn estudiando	3	
	Sostenibilidad fiscal de entidades descentralizadas	13	Defensa de la descentralización y las entidades territoriales	11	Acusaciones expresas contra Fecode	9	Subsidio a la demanda u oferta de lo público por entidades privadas	7	Alcaldes y Gobernadores apoyan porque es negocio para ellos y lo mejoraron	3	Educación como problema social y que mantiene la desigualdad	2	Equidad social	2	Educación pública para generar equidad social	2	
	Salir de la recesión económica de manera responsable	8	Complementariedad o coordinación del gobierno nacional con gobiernos subnacionales	8	No Concertación Gobierno Trabajadores	5	Las necesidades de los niños	4									
	Beneficio de entidades territoriales y garantizar descentralización	7	Afectación seria de la inversión social, especialmente en educación	7	Cambios al régimen legal especial docente	5	Situación esperada, presente y futura de la educación	4									
	Costos y organización razonables y sostenibles de la educación pública	5	Representatividad política	5	Defensa de descentralización y recursos para ET	4	Reforma del régimen laboral y de gestión docente	3									
	Para cumplir con obligación de ofrecer educación	4	Conflicto Fecode-Gobierno	4	Racionalizar costos de la educación	3	Educación pública para generar equidad social	2									
	Para crear crecimiento económico	4	Costos y organización razonables y sostenibles de la educación pública	4	Defensa de la educación del pueblo	2											
	Para cumplir con banca multilateral y capital extranjeros	4	Centralización poder en la nación vs autonomía territorios	4	Calidad de y derecho a la educación de jóvenes y niños, atados a derechos de los docentes	2											
	Beneficio a los maestros	3	Equidad social (en los territorios)	2	Equidad social	2											
	Equidad social (protección de los más pobres)	2	Ausencia del Ministro de Educación	2	Papel fuerte del Estado en la Educación vs Privatización	2											
	Corrupción	2															
	Para favorecer los niños	2															
	Conflicto Fecode-Gobierno	2															
Representatividad política	2																

Fuente: Elaboración propia con base en codificación axial

Anexo 13. Red semántica de las menciones en la JDGANDI a ciencia, educación o relacionado, entre 1980 y 2013



Construcción propia con base en microanálisis, con ATLAS.ti.

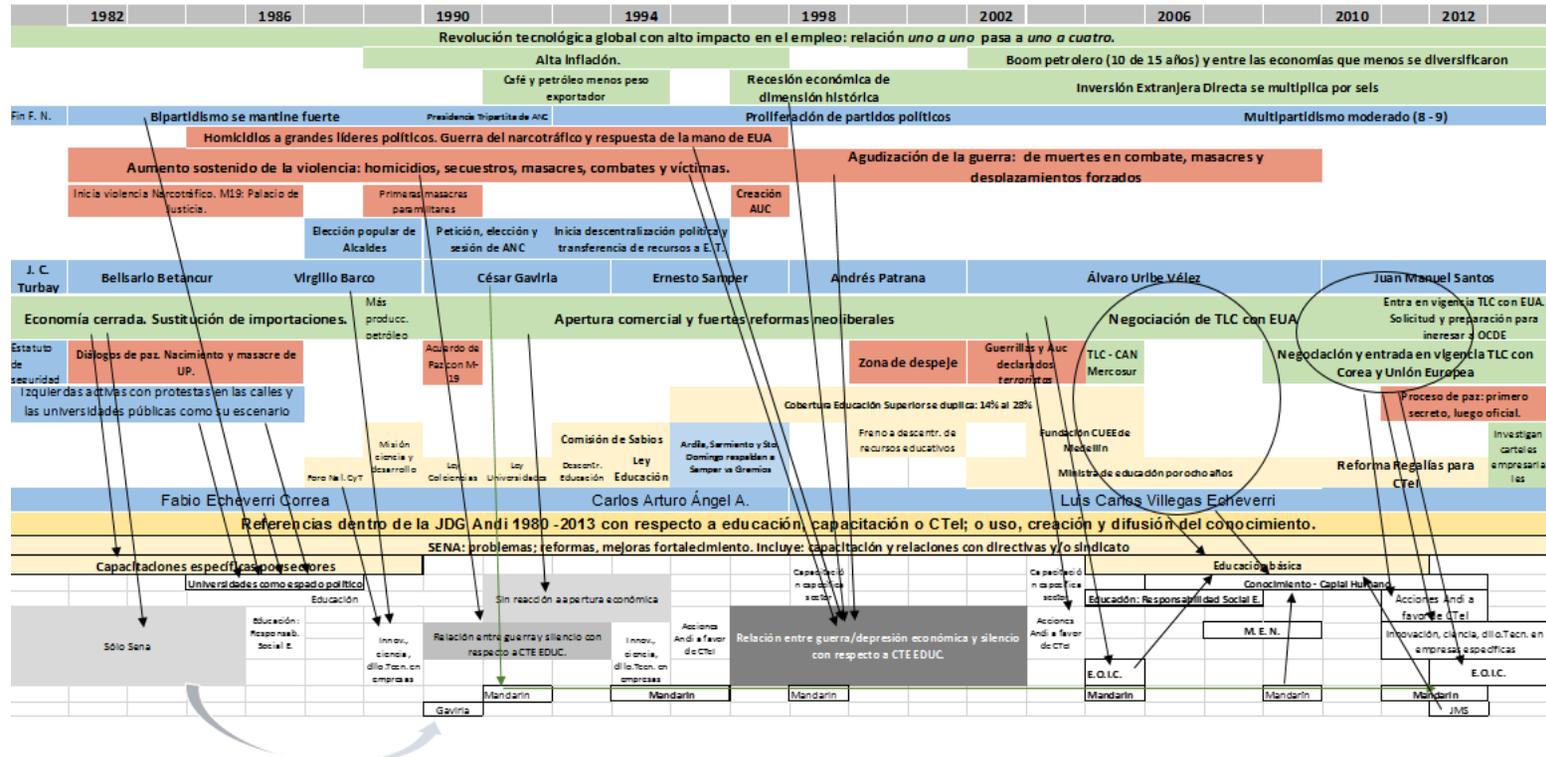
Anexo 15. Evolución del contexto y de la mentalidad de las élites empresariales con respecto a la Educación y la CteI (1980-2013), versión light

La mentalidad que reflejan las élites empresariales con respecto a educación y CTeI entre 1980 y 2013											
Contexto macro	Revolución tecnológica global										
	Economía cerrada			Inicio neoliberal. Surgen Mandarines.		Gran crisis; Estado fallido. Fractura de élite empresarial		Negociación y firma TLC. Liderazgo Mandarin. Solicitud OCDE			
	Fin F.N.	Bipartidismo se mantiene fuerte		A.N.C.	Proliferación de partidos políticos			Multipartidismo moderado			
Contexto específico		Foro Nacional CyT para el desarrollo	Misión Ciencia y desarrollo	Reformas sobre Educación y Ciencia y Comisión de Sabios		Freno a desoentr. de recursos educativos		Nace CUEE Medellín		Reforma Regalías para CTeI	
Tema	1982	1986		1990	1994	1998		2002	2006	2010	2012
Sena	Camaleonismo por parte de los políticos										
Colciencias	Desdén										
Papel del Estado en educación y CTeI	Liberalismo sin Estado										
CTeI	Desdén - silencio - sin autocrítica					Adquiere fuerza en agenda gremial					
Desigualdad educativa	Desdén - silencio - sin autocrítica					Surge preocupación					
Calidad educativa	Desdén - silencio - sin autocrítica					Surge preocupación					
Competitividad o productividad empresas	Complacencia - sin autocrítica					Se rompe statu quo					
Tamaño del mercado	Localismo en sentido "mercado nacional"					Localismo queda atrás					

Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva.

Anexo 16. Evolución del contexto y de la mentalidad de las élites empresariales con respecto a la Educación y la CteI (1980-2013),

versión robusta



Fuente: Elaboración propia con base en codificación selectiva.

