

1-1-2007

Incidencia del componente de gasto de la política fiscal para el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa en el nivel secundario : un análisis del caso colombiano 1990 - 2004

Leidy Maritza Angel Hernández
Universidad de La Salle, Bogotá

Follow this and additional works at: <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia>

Citación recomendada

Angel Hernández, L. M. (2007). Incidencia del componente de gasto de la política fiscal para el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa en el nivel secundario : un análisis del caso colombiano 1990 - 2004. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/371>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Economía, Empresa y Desarrollo Sostenible - FEEDS at Ciencia Unisalle. It has been accepted for inclusion in Economía by an authorized administrator of Ciencia Unisalle. For more information, please contact ciencia@lasalle.edu.co.

**INCIDENCIA DEL COMPONENTE DE GASTO DE LA POLÍTICA FISCAL
PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA
EDUCATIVA EN EL NIVEL SECUNDARIO: UN ANÁLISIS DEL CASO
COLOMBIANO, 1990 – 2004.**

Leidy Maritza Ángel Hernández

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE
FACULTAD DE ECONOMIA
BOGOTA, D.C.
2007**

**INCIDENCIA DEL COMPONENTE DE GASTO DE LA POLÍTICA FISCAL
PARA EL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS DE LA POLÍTICA
EDUCATIVA EN EL NIVEL SECUNDARIO: UN ANÁLISIS DEL CASO
COLOMBIANO, 1990 – 2004.**

Leidy Maritza Ángel Hernández

Trabajo de grado para optar por el título de Economista

Director

Benjamín Afanador Vargas

Economista

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMIA

BOGOTÁ, D.C.

2007

Este trabajo va dedicado a todas las personas que en su momento sirvieron de apoyo para su realización.

A mi esposo Juan Carlos por todo su apoyo y comprensión en todo momento, a mi madre Gladys, quien con su ayuda hizo posible la culminación de mis estudios, a mis hermanas Sandra, Esmeralda y Carolina por su motivación, a mi padre Luís David quien desde el cielo fue mi guía espiritual en cada uno de los momentos que viví durante estos años.

Al profesor Benjamín Afanador por su colaboración y asesoría en este trabajo y finalmente al profesor German Forero por sus valiosos comentarios.

NOTA DE ACEPTACIÓN _____

German Forero Cantor

Economista

* Las opiniones aquí consignadas no comprometen la posición de la Facultad de Economía de la Universidad de la Salle con respecto al tema.

UNIVERSIDAD DE LA SALLE

FACULTAD DE ECONOMÍA

Bogotá D.C., 13 de septiembre de 2007

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCION	1
1. LA EDUCACIÓN: TEORÍAS, NORMATIVA Y CONCEPTOS.....	12
1.1 MARCO DE REFERENCIA	12
1.1.1 Marco conceptual.....	12
1.1.2 Marco legal	16
1.2 FUNDAMENTOS NORMATIVOS PARA LA ORIENTACIÓN DEL GASTO EN EDUCACIÓN. 18	
2. COHERENCIA ENTRE LA FIJACION DE METAS Y OBJETIVOS PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y LA ORIENTACIÓN DE RECURSOS PARA ESTE COMPONENTE EDUCATIVO EN EL PERÍODO 1990 – 2004.	24
2.1. OBJETIVOS Y METAS PARA EDUCACIÓN SECUNDARIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO	24
2.1.1 Plan de apertura educativa 1990-1994.....	26
2.1.2 El salto educativo 1994-1998	26
2.1.3 Plan educativo para la paz 1998-2002	27
2.1.4 Revolución Educativa 2002-2004.....	28
2.2. DESTINACIÓN DE RECURSOS POR OBJETIVOS FIJADOS EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1990-2004.....	28
2.3. EJECUCIÓN DE RECURSOS EN LA EDUCACIÓN SECUNDARIA	30
2.4. LOGROS Y LIMITACIONES EN LA COHERENCIA DE LA POLÍTICA EDUCATIVA	33
3. TENDENCIA DEL GASTO EN EDUCACION SECUNDARIA EN EL NIVEL CENTRAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL PARA EL PERÍODO 1990-2004	36
3.1 SISTEMA DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN EN COLOMBIA	38
3.1.1 fuentes de financiación	38
3.1.1.1 Situado fiscal.....	38
3.1.1.2 Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación	40
3.1.1.3 Otras fuentes de financiación.....	41
3.2. COMPOSICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN	43
3.2.1 Gasto público social en educación.....	43

3.2.2 Distribución del gasto nacional en educación.....	47
3.2.2.1 Estructura de los gastos de funcionamiento e inversión en educación	48
3.3. GASTO PÚBLICO FRENTE A LAS REFORMAS EN EDUCACIÓN EN EL NIVEL SECUNDARIO	51
3.3.1 Ley 115 de 1994	51
3.3.2 Ley 60 de 1993	52
3.3.3 Ley 715 de 2001	52
4. COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PUBLICOS Y PRIVADOS Y LOS NIVELES DE CALIDAD Y COBERTURA OBTENIDOS EN LA EDUCACION SECUNDARIA ENTRE 1990 Y 2004	54
4.1. EVOLUCIÓN PORCENTUAL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS ENTRE 1990 Y 2004 PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA FRENTE AL SECTOR.....	54
4.2. EFECTOS DEL GASTO PÚBLICO EN COBERTURA Y CALIDAD.....	58
4.3. RELACIÓN ENTRE ESFUERZO FINANCIERO, Y RECURSOS PÚBLICOS Y PRIVADOS FRENTE A LOGROS EN CALIDAD Y COBERTURA.....	62
4.4. COMPARACIÓN ENTRE EJECUCIÓN DE RECURSOS FRENTE A LOGROS EN CALIDAD Y COBERTURA	65
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	67
BIBLIOGRAFIA	70

INDICE DE TABLAS

Tabla 2.1. Objetivos y metas para educación secundaria en los Planes de Desarrollo.....	24
Tabla 2.1. Objetivos y metas para educación secundaria en los Planes de Desarrollo (Continuación)	25
Tabla 2.2. Criterios para destinación de recursos: 1990-2004.....	29
Tabla 2.3 Recursos para el total de la educación a precios corrientes y constantes de 1994.....	31
Tabla 2.4. Total recursos para educación secundaria	32
Tabla 3.1. Gasto público por niveles de administración: 1990-2001 (% PIB)	37
Tabla 3.2. Participación del situado fiscal del sector educativo en el PIB. Cifras de situado fiscal y SGP en billones de pesos.....	39
Tabla 3.3. Participación del SGP del sector educativo en el PIB	40
Tabla 3.4. Gasto público social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total 1990-1998.....	44
Tabla 3.5. Estructura del gasto público social en educación como porcentaje del PIB 1990-2001	45
Tabla 3.6. Distribución del gasto nacional en educación (%)	47
Tabla 4.1. Evolución de los recursos para educación secundaria 1993 – 2004 como porcentaje del gasto público y privado total a precios constantes de 2005	54
Tabla 4.2. Evolución de los recursos para el total de la educación como porcentaje del gasto público y privado total a precios constantes de 2005	56
Tabla 4.3. Gasto total en educación como porcentaje del PIB	57
Tabla 4.4. Tasa de cobertura neta	59
Tabla 4.5. Porcentajes del Icfes por categoría de desempeño	62
Tabla 4.6. Total matrícula secundaria y media.....	64

INDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 3.1. Gasto público por niveles de administración: 1990-2001 (%PIB)	37
Grafica 3.2. Fuentes de financiación de la educación.....	43
Grafica 3.3. Gasto público social, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total 1990-1998.....	44
Grafica 3.4. Estructura del gasto público social	46
Grafica 3.5. Gasto público en educación total frente a la educación secundaria....	46
Gráfica 3.6. Distribución del gasto nacional en educación.....	48
Grafica 4.1. Recursos públicos y privados para educación secundaria	55
Grafica 4.2. Recursos públicos y privados para educación	56
Grafica 4.3 Gasto total en educación como porcentaje del PIB	58
Grafica 4.4. Evolución de la tasa de cobertura neta en educación secundaria y media.....	60
Grafica 4.5 Porcentajes del Icfes por categoría de desempeño.....	62
Grafica 4.6. Total matrícula secundaria y media	64

INTRODUCCION

Para lograr el pleno desarrollo de un país, se requiere aumentar la calidad de vida de la población, la generación de empleo y mejorar las actividades productivas con el fortalecimiento de la infraestructura social en términos de educación, salud, desarrollo social, cultura y recreación y deporte. En el caso de la educación, este es un aspecto que juega un papel primordial en el desarrollo de la sociedad, porque un mayor nivel educativo de los trabajadores o acumulación de capital humano representa familias de menor tamaño y niños más saludables y en general más educación representa mayor movilidad social. Contribuyendo, con la unión de estos elementos a lograr estabilidad social y económica en el país.

Partiendo de lo anterior, en el aspecto económico en Colombia la relación existente entre el enfoque del componente del gasto de la política fiscal y el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa, particularmente la educación secundaria, es un tema que ha tenido distintos énfasis según la política de cada gobierno, debido a las diferentes estrategias que formulan para llevar a cabo el fortalecimiento del sistema educativo.

Este documento muestra la evolución de la política fiscal en la educación básica y media, siendo éste uno de los niveles en donde se han centrado algunas de las políticas públicas, pero que en algunos casos no han logrado el cumplimiento de los objetivos y metas que cada gobierno se ha propuesto con el fin de mejorar el sistema educativo.

Además identifica problemas que aun persisten en Colombia en lo referente al gasto en educación, dado que no ha tenido la suficiente claridad en dos aspectos fundamentales: primero, la forma en que se ha hecho uso del gasto y segundo, la coherencia entre las políticas fiscales con relación a la educación y los objetivos en materia de financiamiento de la educación. Estos dos aspectos hacen que la educación colombiana presente deficiencias en términos de calidad y que la cobertura se haya visto limitada en algunos años, además de otros aspectos como la eficiencia interna del sector, en donde indicadores como la deserción y la repitencia demuestran la falta de igualdad para acceder a la educación en el país.

De tal modo, según Corredor et al. (2002) por medio de la evaluación de las características del sector y las condiciones de cobertura nacional y departamental según niveles, el sector educativo todavía presenta retrocesos en la forma de financiamiento que impiden que toda la población tenga las mismas oportunidades para lograr acceder a una educación con calidad.

Esto es lo que ocurre con el gasto en educación, el problema radica en la forma en que se aprovechan los recursos para poder brindar una educación de calidad, y la relativa coherencia de las políticas educativas en los Planes de Desarrollo de los diferentes gobiernos. Por lo tanto es importante poder estimar si hay un hilo conductor para lograr el buen desempeño del sistema educativo del país.

También, respecto a la financiación de la educación Clavijo (1998: 25-58) opina que un aspecto que tiene que ver con el componente de gasto es el que se refiere a la descentralización de la educación en Colombia, en donde por medio de un análisis cuantitativo de las asignaciones presupuestales del sector y un paralelo entre el gasto público y la cantidad y la calidad de la educación, queda claro que el problema en Colombia se debe a la falta de asignaciones presupuestales, así como a la escasa inversión en el sistema .

De tal manera es pertinente conocer cual ha sido la incidencia del componente de gasto de la política fiscal para el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa en el nivel secundario en Colombia entre 1990 y 2004, que hace parte de la investigación sobre política educativa y política fiscal: una evaluación de coherencia de políticas y su aporte al desarrollo humano en Colombia, 1990-2004 a cargo del docente investigador Benjamín Afanador Vargas.

La discusión que sigue esta dividida en cinco partes incluyendo esta introducción. La primera parte se compone de los antecedentes y el marco de referencia. El segundo capítulo pretende establecer una coherencia entre la fijación de metas y objetivos para la educación secundaria y la orientación de recursos para este componente educativo. La tercera parte presenta una revisión acerca de la tendencia del gasto en educación secundaria en el nivel Central, Departamental y Municipal entre 1990-2004. El cuarto capítulo evalúa el comportamiento de los recursos públicos y privados y los niveles de

calidad y cobertura obtenidos en la educación secundaria en el período de estudio. Y finalmente se exponen las conclusiones y recomendaciones derivadas del estudio en materia de política educativa y política fiscal.

1. LA EDUCACIÓN: TEORÍAS, NORMATIVA Y CONCEPTOS

1.1 Marco de referencia

Virtualmente todos los comentaristas serios convienen en que ya se ha retrasado demasiado una reforma sustancial de la educación en el Tercer Mundo.

RICHARD JOLLY ¹

1.1.1 Marco conceptual

La educación es un elemento que indica los métodos por los que una sociedad mantiene sus conocimientos, cultura y valores y afecta a los aspectos físicos, mentales, emocionales, morales y sociales de la persona, además, a nivel macro contribuye al aumento del crecimiento económico de los países y de la misma forma a su desarrollo económico. Por lo tanto, la educación es el motor que la sociedad exige para la construcción de equidad social y la concentración de oportunidades.

Así, es importante reconocer que el tema de la educación está relacionado con cuatro conceptos de importancia, los cuales se refieren a la relación entre **(I)** la educación y el desarrollo, **(II)** el capital humano **(III)** el desarrollo humano y **(IV)** la economía de la educación, que de alguna manera se ven afectados por la inestabilidad del sistema educativo de cualquier país.

Respecto al tema de educación y desarrollo, el Banco Mundial (1990) dice que la educación es un importante instrumento para el desarrollo económico y social de un país al mejorar las condiciones de vida de la población, debido a que contribuye a la reducción de la pobreza incrementando la productividad de la mano de obra de las familias. Siguiendo a Barro (1991), la inversión en educación lleva a la acumulación de capital humano y específicamente de conocimiento, al lograr mayor productividad individual asociada a la adquisición de habilidades y aptitudes, facilitando de este modo el desarrollo de nuevas tecnologías como fuente para el crecimiento económico sostenido. A su vez la educación y el desarrollo se relacionan con temas como el crecimiento económico, el mercado laboral y la reducción de la pobreza.

¹ Director del Instituto de Estudios del Desarrollo, Universidad de Sussex, Inglaterra

Partiendo de lo expuesto anteriormente, es importante mencionar a Todaro (1982), quien considera que la educación es un elemento indispensable para el crecimiento económico de un país, debido a que la ausencia de mano de obra calificada limita la planificación, la administración y la operación de la economía lo que conlleva a que el crecimiento económico se retrase, o aun, se frene por completo.

Respecto a la relación con el mercado laboral existe una ventaja comparativa, la cual se da en países con diferentes niveles de ingreso. Esta ventaja se refiere a que los trabajadores con mayor nivel educativo pueden operar más efectivamente, lo que permite que este tipo de trabajadores tengan mayor probabilidad de trabajar dentro de empresas con nuevas tecnologías que ofrecen mejores pagos.

Entérminos de pobreza, la educación es un instrumento que puede contribuir al mejoramiento de la baja dotación de capital humano, la cual es consecuencia de los bajos salarios que reciben las personas mas desfavorecidas económicamente. De tal forma, es importante incrementar el conocimiento sobre las fuerzas económicas, sociales y políticas que explican y provocan la existencia de la pobreza, y para esto es necesario contar con niveles adecuados de educación que permitan establecer soluciones a problemas como el de la pobreza.

En relación con lo anterior, está el concepto de Capital Humano. Un país dispone de capital humano cuando ha recibido una educación general a un nivel tal que le permite aplicar a la producción una notable cantidad de conocimientos, incrementándola así en volumen y calidad. Rosen (1998: 681), afirma que “El Capital Humano se refiere a las capacidades productivas del ser humano como agente de producción de ingresos en la economía [...] es un stock de conocimientos productivos y de destrezas”.

“El término capital humano surge después de la segunda guerra mundial cuando se comparan las pérdidas de armamento y el resto de instrumentos utilizados en la guerra, con las pérdidas humanas” (Rosen, 1998: 682). Posteriormente se realizaron estudios en donde se demostró que la inversión en capital humano y la mejora en las habilidades de los trabajadores traían consecuencias positivas sobre los ingresos de las personas. De

este modo, se identificó el avance de las habilidades del trabajador como el factor determinante del progreso y del aumento de la riqueza de las naciones.

Con el tiempo se establece un concepto de capital humano más complejo, el cual se refiere a la mejora de habilidades de los trabajadores fundamentada en la educación, entrenamiento y capacidades, resaltando el aumento en longevidad, las mejoras en salud y la reducción de la mortalidad.

Para Schultz (1961), el crecimiento que los países europeos experimentaron después de la segunda guerra mundial sólo fue posible teniendo en cuenta la riqueza cultural acumulada durante muchos años. Este factor de producción fue denominado como capital humano, como respuesta a la capacidad productiva de la persona, incrementada por una serie de elementos en los que se destaca la educación como uno de los medios que contribuyen a aumentar la capacidad productiva. De acuerdo con lo anterior, y según Rosen (1998: 681-689), puede concluirse que “aspectos tales como la distribución de las ganancias y la riqueza del capital humano, son la clave para analizar la distribución del bienestar económico”.

Además de los dos conceptos mencionados anteriormente, existe un tercer elemento, referido al desarrollo humano, entendido como el proceso mediante el cual se amplían las oportunidades del ser humano. Para Sen (2000), el desarrollo humano es la expansión de las libertades reales de los individuos. Dentro de estas libertades cinco tipos se relacionan entre sí: *las oportunidades sociales*, es decir el fundamento de las personas para vivir mejor con servicios como educación; *los servicios económicos*, referidos a las oportunidades de las personas para producir, consumir y realizar intercambios; *libertades políticas*, que comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido amplio de la palabra; *las garantías de transparencia*, asociadas con la franqueza que espera una persona para poder interrelacionarse y, por último, *la seguridad protectora*, la cual se hace necesaria para proporcionar una red de protección social que impida una mayor miseria de la población afectada (Sen, 2000).

Al concepto de desarrollo humano Sen involucra la expresión “capacidades humanas”, que se refieren tanto a lo que la persona puede ser o hacer ("opciones") como a lo que llega efectivamente a ser o hacer ("logros"), y no a los bienes de los que dispone.

De la misma forma, Max–Neef le da importancia a la satisfacción de las necesidades humanas, proponiendo centrar la discusión en la persona y sus capacidades “Las necesidades humanas no son el medio, sino el motor para lograr el desarrollo” (Max-Neef et al, 1996: 52). En este sentido, la educación hace parte fundamental de la satisfacción de esas necesidades por medio de las capacidades que tenga el ser humano para poderlas llevar a cabo. De esta forma, el autor establece la matriz de necesidades y satisfactores, en donde las necesidades se pueden clasificar según categorías existenciales (ser, tener, hacer o estar) o axiológicas (permanencia o subsistencia, protección, afecto o amor, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad). Partiendo de esto, la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Estas necesidades deben entenderse como un sistema en el que ellas se interrelacionan e interactúan. Simultaneidades, complementariedades y compensaciones son características propias del proceso de satisfacción de las necesidades humanas. Así, cada necesidad no satisfecha es una pobreza, mientras que las satisfechas constituyen riquezas.

Por otra parte, para el PNUD (2005), el desarrollo humano consiste en la libertad y la formación de capacidades humanas, es decir, en la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y de aquello que pueden ser. Entre las capacidades básicas para que el ser humano pueda desarrollarse, está poder disponer de educación, lo que contribuye a tener un nivel de vida digno facilitando así el desarrollo humano.

En este orden de ideas, y como complemento a lo mencionado, se encuentra el concepto de la economía de la educación, la cual se ocupa de los bienes educacionales. En ellos se dan las mismas características, es decir, utilidad para el individuo y la sociedad y escasez. La economía de la educación tiene un doble objeto de estudio: Por un lado analiza el valor económico de la educación y su contribución al desarrollo económico general, y, por otro lado, analiza los aspectos económicos del sistema educativo (costes, financiación, inversiones requeridas, etc...).

Según Todaro (1982), al determinar que son los recursos humanos y no los materiales o de capital de un país, los que determinan, en última instancia, el carácter y la estructura del progreso económico y social, quiere decir que es el sistema de educación el que forma las habilidades y los conocimientos de las personas. En tal sentido Harbison, (1973:3) postula que:

“...los recursos humanos...constituyen la base final de la riqueza de las naciones. El capital y los recursos naturales son factores de producción pasivos: los seres humanos son los agentes activos que acumulan capital, explotan los recursos naturales, construyen organizaciones sociales, económicas y políticas y llevan adelante el desarrollo nacional. Es claro que un país no pueda desarrollar las habilidades y los conocimientos de sus habitantes, y utilizarlos con eficiencia en la economía nacional, no podrá desarrollar ninguna otra cosa.”

Para Todaro (1982), aspectos tales como los niveles del gasto público, las razones de inscripción, los niveles de alfabetismo, las tasas de deserción, las diferencias de costos e ingresos, influyen en la movilidad del sistema educativo y, así mismo, en la llamada “economía de la educación”, la cual se relaciona con los determinantes de la demanda y la oferta de lugares en las escuelas, y las distinciones existentes entre los beneficios y los costos privados y sociales de la inversión en educación, con lo cual se evidencia que dependiendo del capital humano que se emplee en una economía se logra crecimiento económico y así mismo desarrollo humano.

1.1.2 Fundamentos Normativos para la orientación del Gasto en Educación

El reconocimiento del Estado colombiano como social de derecho, atiende obligaciones prioritarias, con el fin de dar cumplimiento a los derechos sociales, económicos y culturales de las personas, y poder así corregir las estructuras injustas que conducen a la discriminación en el país y garantizar que la igualdad sea real y efectiva. En materia de educación, en Colombia la reforma constitucional promueve normas trascendentales que buscan contribuir al mejoramiento del sistema.

Corredor y Díaz (2002), señalan dentro de cada ley y decreto el objetivo concerniente a educación de la siguiente forma:

- **Ley 60 de 1993.** Hasta su vigencia, reglamentó lo relacionado con el situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, destinados básicamente a educación y salud. En diciembre 14 de 2001 es reemplazada por la ley 715 sobre la base del acto legislativo 01 del mismo año.
- **Ley 115 de 1994.** Ley General de Educación contiene las normas generales para regular el sector público de la educación. Esta ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la educación, que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de la personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.
- **Decreto 2886 de 1994.** Por el cual se reglamentan los procedimientos y demás formalidades necesarias que deben cumplir las entidades territoriales para obtener la certificación del cumplimiento de los requisitos que les permita asumir la administración de los recursos del situado fiscal por parte de los departamentos, distritos y municipios con más de 100.000 habitantes y la prestación del servicio educativo.
- **Plan Decenal de educación de 1995.** El Plan Decenal, establecido por la Ley General de Educación (artículo 72) y reglamentado por el Decreto 1719 de 1995, tiene por objeto fundamental elevar la educación a la categoría de política de Estado trascendiendo así los márgenes de un período de gobierno. El Plan fue una guía de acción que pretendió definir las metas para la educación colombiana durante 10 años y provocar una movilización no sólo institucional, sino social y continua en torno a la educación.
- **Decreto 1719 de octubre 03 de 1995.** Por medio del cual se dictaron normas para la preparación y formulación del Plan Decenal de Desarrollo Educativo 1995-2005.
- **Acto legislativo 001 de 2001.** (Esquema normativo de la financiación de la educación) dicha reforma modificó los criterios de asignación y distribución de recursos y redujo los montos del mismo.
- **Ley 715 de 2001.** Tiene por objeto definir el Sistema General de Participaciones (SGP), que está constituido por los recursos que la nación transfiere a las

entidades territoriales (departamentos y municipios) para la financiación de los servicios de salud y educación.

- **Decreto 3191 de 2002.** En este decreto se establecen los parámetros que indican las situaciones en las cuales el SGP apoyara financieramente a los departamentos para cubrir el faltante de los costos de nomina de los docentes, costos que serán financiados una sola vez según lo estipulado en el artículo 15 de la ley 715.

A pesar de la reglamentación existente, en Colombia el gasto en educación es un tema que no ha tenido la suficiente claridad en dos aspectos fundamentales: primero, la forma en que se ha hecho uso del gasto y segundo, la coherencia entre las políticas fiscales con relación a la educación y los objetivos en materia de financiamiento de la educación. Estos aspectos hacen que la educación colombiana se vea afectada en términos de calidad y de cobertura, dando paso a que la igualdad para acceder a la educación en el país sea cada vez más limitada.

1.2 Antecedentes sobre Coordinación y Coherencia de Políticas

A continuación se presentan una serie de estudios que abordan diferentes aspectos de la coordinación de políticas y de la coherencia interna de las mismas, especialmente referidas a la educación básica secundaria y media, para poder determinar la evolución de los diferentes actores y componentes en materia de financiación de la educación secundaria en Colombia.

Sarmiento (1997: 91-135), concluye que las debilidades que ha tenido el proceso de descentralización de la educación en Colombia se deben a que ha sido un proceso impuesto y no concertado, al exceso de normas ordenadoras y a la debilidad per cápita de las transferencias. Adicionalmente, el autor considera que teniendo los elementos necesarios para una descentralización educativa exitosa, se presentan problemas como la desigualdad de competencias entre niveles territoriales, inequidad en la asignación de recursos y falta de incentivos a la eficiencia y a la calidad, aspectos que deberían ser cada vez mejores en la medida del crecimiento de la población en edad escolar, ampliando la cobertura y mejorando la calidad en secundaria.

Por otra parte, Clavijo (1998: 25-58) realizó un estudio sobre la descentralización de la educación en Colombia, en el cual se evaluaron los aspectos fiscales del gasto social mediante un análisis cuantitativo de las asignaciones presupuestales del sector, teniendo en cuenta los determinantes institucionales tales como la expedición del Estatuto Docente y la doble jornada y los indicadores básicos de educación como el gasto educativo, escolaridad, analfabetismo y relación alumnos/docentes, entre otros. Para ello, el trabajo presenta un paralelo entre el gasto público y la cantidad y calidad de la educación, ya que la mala orientación de la administración de la educación pública ha dejado ver resultados limitados en los programas orientados a mejorar la educación. Además, el análisis de las fuentes y los usos de la educación, concluyó que en casi todos los departamentos la fuente de ingresos con mayor dinamismo ha sido la cofinanciación. También se examinaron los indicadores de desempeño en cuanto a tasa de cobertura neta, tasa de cobertura bruta y el dilema entre repitencia o promoción automática.

De lo anterior, el autor concluye que respecto al presupuesto educativo, a la educación secundaria se le ha destinado entre un 25% y un 34% del total de las asignaciones presupuestales lo que ha tenido una tendencia al alza, pero para lo que se refiere a inversión todavía se continúa con niveles muy bajos y un deterioro de la educación desde el punto de vista de distribución de los recursos públicos.

Con el fin de realizar una investigación sobre la política educativa del gobierno del presidente Andrés Pastrana en el período comprendido entre 1998 y 2002, Sarmiento et al. (2001) evaluaron aspectos como el acceso, la permanencia, la equidad, la eficiencia y la financiación de la educación. Además, realizaron un análisis de los actores, políticas y de la identificación de las respectivas metas e indicadores que conllevaron la toma de decisiones vitales para reformar la educación del país. De esta manera, el trabajo pone en evidencia las desigualdades que en ese momento persistían en la educación básica secundaria en cuanto a la falta de recursos según las tasas de escolaridad. Los autores recomendaron tener en cuenta para el caso del financiamiento la equidad por grupo de población, equidad en el gasto y equidad geográfica, más específicamente subsidios por quintil de ingresos, distribución del subsidio por quintiles y distribución de las transferencias por municipios respectivamente.

Del mismo modo, el trabajo de Corredor y Díaz (2002:85-115) identificó las circunstancias particulares del sector educativo colombiano y sus formas de financiamiento para acercarse a una evaluación de la deuda social que posee el país teniendo en cuenta que el número de niños excluidos del sistema y los recursos necesarios para poder ofrecerles educación son problemas que se relacionan con la calidad y equidad tanto de acceso como del gasto educativo. De esta forma, los autores evaluaron las características del sector y las condiciones de cobertura nacional y departamental según niveles. En cuanto a calidad, emplearon los resultados de las estrategias y objetivos con los cuales se comprometió el Estado en la década de 1990, como por ejemplo en el mejoramiento de la eficiencia de las escuelas y colegios y la disponibilidad de material didáctico para todos los alumnos. Por otra parte, se tuvo en cuenta la forma de financiamiento de la educación pública vista desde el marco de la descentralización política promovida por el gobierno, en donde la comunidad ha tenido poca participación, como es el caso de la mayoría de países de América Latina, en donde el principal objetivo ha sido la mayor eficiencia administrativa. Por consiguiente, el estudio concluyó que para que Colombia evolucione hacia un Estado Social de Derecho, toda la población debe tener las mismas oportunidades para lograr acceder a una educación de calidad.

Por su parte, Rodríguez (2003) realiza un análisis sobre las promesas educativas del presidente Álvaro Uribe en su campaña electoral en diferentes aspectos, tales como aumentar la cobertura, mejorar la calidad, pertinencia laboral, capacitación técnica e investigación científica y que después se traducirían en la llamada “Revolución Educativa”². El autor hace un paralelo entre las propuestas educativas del candidato expuestas en el “Manifiesto Democrático” y lo que se puso en marcha en el Plan de Gobierno. Con ello Rodríguez, concluye que tan sólo la mitad de las propuestas hechas en la campaña electoral se incluyeron en el Plan Educativo. Aspectos tales como la ineficiencia en la financiación de la educación debido a que el esquema educativo oficial no cuenta con los recursos que requiere para su cumplimiento, el aumento en la cantidad de cupos, que no se pudo llevar a cabo por problemas que no fueron contemplados con anterioridad, o la idea de la sustitución del servicio militar obligatorio

² El objetivo de la Revolución Educativa fue buscar la participación comunitaria, para que avance hacia la cobertura universal, la buena calidad con acceso democrático. Una educación crítica, científica, ética, tolerante con diversidad y comprometida con el medio ambiente.

por servicio docente de igual naturaleza, son algunos de los que inicialmente se propusieron y que no lograron su objetivo. Así, el autor concluye que la revolución educativa del gobierno de Álvaro Uribe Vélez, no tiene por que llamarse de esta forma puesto que aunque se alcanzarán las metas, es difícil esperar que se produzcan los cambios que necesita la educación en Colombia.

Como muestra de la tendencia que ha tenido el gasto en los últimos veintiséis años, Sarmiento et al. (2003) analizaron el gasto social entre 1975 y 2001 en donde intentaron resolver dos preguntas: la primera referida a la evolución del gasto social frente a distintas alternativas de gasto, y la segunda, al efecto de los cambios institucionales en la década de 1990 en la definición de estas alternativas, concluyendo que el crecimiento del gasto público no ha sido impulsado únicamente por el gasto social, sino que el principal motor ha sido la deuda y otras finalidades. Tampoco se puede afirmar que es el gasto en los departamentos y los municipios el que ha aumentado el gasto social.

Afanador et al (2003: 99-123) analizan la interacción entre la política educativa y las estrategias de desarrollo en Colombia teniendo en cuenta tres aspectos básicos los cuales son la cobertura, la calidad y la equidad en el acceso a la educación, llegando a un recuento del estado actual de la educación en Colombia. A partir de estos aspectos, los autores concluyen que las políticas educativas y sus resultados son responsabilidad del Estado, y la educación es un derecho de la población; también opinan que no se ha logrado una sintonía en el diseño de estrategias entre la política de educación y el proceso de desarrollo económico, lo cual requiere de un acuerdo en busca de una educación con calidad con base en un proyecto social más igualitario, además del diseño de políticas específicas para mejorar la calidad y elevar los niveles de cobertura de la educación básica y sobre todo de la educación media.

Respecto a la puesta en marcha del nuevo Esquema de Financiamiento, el cual entró en vigor con la ley 715 de 2001, López (2004), analiza los tres principios básicos que establece este sistema y que se relacionan a continuación: **(I)** la creación de un Sistema General de Participaciones³, **(II)** la instauración de criterios para cambiar el sistema de

³ Conjunto de recursos que la nación transfiere a los entes territoriales para que éstos financien los servicios a su cargo con prioridad en **salud** y **educación**. Está constituido por los recursos que la Nación

asignación de recursos, que estaba ligado al costo de la educación, por un sistema que pensara más en la población atendida y la población por atender, (III) el hecho de que la descentralización de responsabilidades se debe llevar a cabo. De acuerdo con lo anterior fue de vital importancia señalar el significado de esta reforma y los efectos que han traído en el ámbito territorial, para lo cual se tuvo en cuenta aspectos tales como la reforma de la educación básica que se llevó a cabo en Brasil en la cual se pusieron en marcha instrumentos de acción como la reorganización del sistema fiscal en el sector educativo, la política de descentralización y el estímulo al control social, entre otras. Otros aspectos que el estudio tuvo en cuenta para el caso colombiano fueron la equidad del gasto en el sector educativo y los efectos de la reforma educativa en el ámbito territorial, de donde se concluyó que si hay una mayor participación municipal en la administración de la educación, lo que se demostró por medio de cifras.

Con respecto a la financiación de la educación en América Latina, la CEPAL (2005) expone que es importante jerarquizar los cambios educativos según los logros de los educandos, lo cual permitiría reorientar la inversión en educación con el fin de mejorar el destino de la misma. El estudio afirma que si las reformas no han dado todos los frutos esperados en calidad, equidad y en eficiencia, es inminente evaluar los resultados de las reformas, reconocer sus triunfos y fracasos, para poder modificar los resultados y optimizar el impacto de los recursos adicionales. No se trata solo de invertir más, sino también de invertir mejor.

Finalmente, se puede considerar que la educación es un eje primordial para el fortalecimiento de la vida del ser humano, por lo cual es indispensable superar las diferencias que existen en el país y lograr que la educación sea un derecho de todos los ciudadanos, siendo este uno de los objetivos a los que se ha comprometido desde hace años el gobierno de Colombia.

De tal forma, es conveniente analizar hasta que punto el componente de gasto de la política fiscal ha incidido para el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa en el nivel secundario, y así poder llegar a un acercamiento de la realidad

transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política a las entidades territoriales, para la financiación de los servicios cuya competencia se les asigna en la **ley 715 de 2001**.

educativa del país. Por lo que el capítulo que sigue, permitirá dar un vistazo a la coherencia entre metas y objetivos en los planes de desarrollo y por ende la orientación de recursos en educación secundaria entre 1990 y 2004 y así poder concluir a hasta que punto contribuyó al mejoramiento del sistema en el país.

2. COHERENCIA ENTRE LA FIJACION DE METAS Y OBJETIVOS PARA LA EDUCACIÓN SECUNDARIA Y LA ORIENTACIÓN DE RECURSOS PARA ESTE COMPONENTE EDUCATIVO EN EL PERÍODO 1990 – 2004.

2.1. Objetivos y metas para educación secundaria en los Planes de Desarrollo

Es importante destacar la política educativa imperante en cada uno de los períodos presidenciales, para poder mostrar un marco informativo, que permita establecer la coordinación de políticas educativas, específicamente la coherencia entre objetivos y metas fijadas en los Planes de Desarrollo. La tabla 2.1 ilustra los objetivos y metas que se relacionan con educación secundaria en los planes educativos dentro de los cuatro períodos de gobierno a que se ha hecho referencia.

Tabla 2.1. Objetivos y metas para educación secundaria en los Planes de Desarrollo

Planes de Desarrollo	OBJETIVOS	METAS
PLAN DE APERTURA EDUCATIVA (1990-1994)	<ul style="list-style-type: none"> * Lograr expandir masivamente la educación secundaria. * Elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos. * Transferir la administración de los recursos humanos, físicos y financieros de la educación secundaria a los municipios y departamentos. * Establecer mecanismos de financiación. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ampliar la cobertura para educación secundaria (del 46% actual hasta el 70% en 1995, para ello se crearán 600 mil nuevos cupos en educación secundaria entre 1991-1995). * combinar esfuerzos privados y públicos para lograr que el 100% de la población urbana estudie secundaria completa en el año 2000.
SALTO EDUCATIVO (1994-1998)	<ul style="list-style-type: none"> * Consolidar la educación básica. * Elevar el promedio de escolaridad de los colombianos, buscando que todos los estudiantes que ingresaran a la educación permanecieran en el sistema por lo menos hasta 9° grado. * Mejorar significativamente la calidad de la educación básica. * Mejorar la equidad del sistema educativo, facilitando el acceso y permanencia de estudiantes de escasos recursos en la educación básica. 	<ul style="list-style-type: none"> * Por lo menos el 50% de los niños que ingresan a la primaria concluyan los nueve grados de educación básica (anteriormente, sólo el 30% de ellos lograba ese propósito). * Ampliar coberturas educativas y mejorar la calidad de la educación. * Hacer que todos los jóvenes colombianos manejen un segundo idioma. * Hacer realidad los propósitos y objetivos del Plan decenal de educación.

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo entre 1990 y 2004

Tabla 2.1. Objetivos y metas para educación secundaria en los Planes de Desarrollo (Continuación)

Planes de Desarrollo	OBJETIVOS	METAS
<p align="center">PLAN EDUCATIVO PARA LA PAZ (1998-2002)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Crear las condiciones para el ejercicio del derecho a la educación en condiciones de igualdad * Prestar el servicio educativo de manera eficiente. * Concertación y socialización de estándares curriculares para áreas fundamentales y obligatorias por grupos de grados, con base en los reguladores del currículo establecidos en la Ley General de Educación para los niveles de educación preescolar, básica y media mediante 45 talleres. * Mejorar la calidad de la educación básica y media en las zonas rurales. * Reformar la educación media. 	<ul style="list-style-type: none"> * El reto del país en educación es alcanzar la cobertura neta universal de la educación básica y mejorar su calidad. * Brindar oportunidades educativas de calidad a tres millones de niños, niñas y jóvenes entre los 5 y 15 años de edad, del grado obligatorio de preescolar hasta noveno.
<p align="center">REVOLUCIÓN EDUCATIVA (2002-2004)</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Complementar los beneficios de las acciones para la ampliación de cobertura, poniendo en marcha proyectos de apoyo que favorezcan la demanda, aumentando las tasas de retención y mejorando la eficiencia del sistema educativo. * Mejorar la calidad del sistema educativo en los niveles básico, medio y superior y adecuarlo a las exigencias actuales y futuras que el país requiere. 	<ul style="list-style-type: none"> * Ampliación de la cobertura bruta en educación preescolar, básica y media de 82% a 92% a partir de la creación de 1.500000 de cupos educativos. * Evaluar el estado de desarrollo de las competencias básicas en las áreas de lenguaje y matemáticas. * Promover proyectos que impulsen el desarrollo de habilidades que prevengan la deserción escolar y el fracaso social. * Garantizar la creación y el fomento de hábitos de lectura y el uso y racionalización de materiales educativos.

Fuente: elaboración propia con base en los planes de desarrollo entre 1990 y 2004

De lo anterior, cabe destacar que desde la administración de Gaviria, las propuestas educativas del neoliberalismo entraron a dominar los planes de desarrollo educativo, es decir, que con las diferencias que se observan en cada uno de los planes, éstos tienen en común que fueron concebidos bajo la misma orientación ideológica y con las mismas finalidades: introducir a la educación en el discurso educativo internacional, el cual estuvo dominado por los mandamientos del modelo neoliberal de desarrollo.

2.1.1 Plan de apertura educativa 1990-1994

El primer grupo de políticas educativas neoliberales conocido en el país apareció en el Plan de Apertura Educativa (PAE) en el período comprendido entre 1990 y 1994 a cargo del presidente Cesar Gaviria Trujillo, Estas políticas fueron tres: primero, lograr la cobertura total de la educación primaria y expandir masivamente la educación secundaria, a la vez que elevar la calidad de la educación en todos los niveles educativos. Segundo, avanzar en la descentralización y modernización del sector educativo. Y tercero, establecer nuevos mecanismos de financiación de la educación, teniendo como fin el fortalecimiento de la estructura social.

A partir de 1990, se presenta una división debido a la Constitución de 1991, la cual introdujo cambios significativos en la educación del país. Entre 1990 y 1991, el problema principal fue la organización del Ministerio, que presentaba inconvenientes administrativos, evidencia de lo cual era, entre otras situaciones, el retraso del pago a maestros. Además, como hecho destacable se lanzó el Programa para el Mejoramiento de la Cobertura y la Calidad de la Educación Secundaria y Media (PACES), para incrementar el cubrimiento de la educación secundaria; este programa consistió en un sistema de becas focalizado en individuos de escasos recursos, otorgando subsidios a la demanda para que pudieran estudiar en el colegio de su predilección. En lo referente a recursos, el principal objetivo de la política educativa fue profundizar el proceso de descentralización y dar cumplimiento al mandato constitucional en temas de educación, la cual impulsó un nuevo ordenamiento territorial y nuevas funciones en materia de educación para la Nación, departamentos y municipios. Las dos leyes fundamentales en distribución de recursos y en educación fueron en su momento la Ley 60 de 1993 y la Ley 115 o Ley General de Educación.

2.1.2 El salto educativo 1994-1998

El cuatrienio siguiente fue el del presidente Ernesto Samper (1994 - 1998), designando con el nombre de El Salto Educativo a la política educativa contenida en el plan de desarrollo. Este plan tuvo por emblema la concepción de que la educación es el eje fundamental del desarrollo económico, político y social. Según esta concepción, además

de la economía, la educación guarda una relación importante con el desarrollo democrático y social.

El plan educativo se caracterizó por una clara preocupación por los sueldos de los maestros. En primer lugar, se aumentó en forma significativa la remuneración, y se creó el Fondo Educativo de Compensación (FEC), como mecanismo para cerrar la brecha entre los fondos destinados a la educación y los gastos que el sistema requería.

2.1.3 Plan educativo para la paz 1998-2002

Después se encuentra el gobierno a cargo del presidente Andrés Pastrana entre 1998 y 2002, el cual le da el nombre de Plan Educativo para la Paz a su política educativa, en este, el principal problema de la educación fue la desfinanciación estructural del sistema. Con el fin de dar solución a este fenómeno, se reorganizaron las finanzas del sector por medio de la creación del Sistema General de Participaciones (Ley 715), el cual, a diferencia del situado y del régimen de transferencias generados por la Ley 60, es una bolsa única de recursos con reglas claras de responsabilidad fiscal para los municipios. Otras tres políticas fundamentales del período fueron la expedición de un Estatuto Docente, las transferencias de recursos hacia las localidades por alumno atendido y el programa Familias en Acción, que incluye un componente de transferencia condicionada a educación.

Cabe destacar la puesta en marcha de la contrarreforma de la educación, la cual significa una vuelta atrás en relación con el proceso que se venía desarrollando a partir de la promulgación de la Constitución política de 1991, al querer pasar del neoliberalismo al neoestructuralismo, debido a las políticas que buscó implementar, por ejemplo la privatización de las universidades públicas y flexibilización laboral entre otras.

2.1.4 Revolución Educativa 2002-2004

Finalmente, el presidente Álvaro Uribe en su primer gobierno (2002-2006), establece una política de educación, dentro de la cual se desarrolla y se pone en práctica el sistema de capitación (pago por alumnos atendidos) de la Ley 715. Por otro lado, la política educativa de este período buscaba mejorar el desempeño docente y elevar su capacitación, para lo cual implementaba una serie de programas entre los que se encuentra la evaluación periódica. Además, cabe destacar la aplicación universal de la pruebas Saber. De igual manera se organiza el marco general de contratación privada mediante el Decreto 4313 de 2004 y se da continuidad al programa de Familias en Acción que venía funcionando desde el gobierno anterior.

De lo anterior se puede notar, que la política educativa imperante durante el período de estudio, buscaba básicamente poner un orden a lo que quizá había quedado inconcluso en gobiernos anteriores y poco se nota la puesta en marcha de políticas de verdad pensadas para mejorar los niveles educativos, empezando desde el tema de la calidad, que como se muestra más adelante no evidencia mejores resultados a lo largo del tiempo.

2.2. Destinación de recursos por objetivos fijados en los Planes de Desarrollo 1990-2004.

Esta destinación se relaciona con el ordenamiento de recursos para cumplir con un fin específico en materia de financiación de la educación secundaria. La tabla 2.2 permite establecer un paralelo entre los criterios para la destinación de los recursos en cada uno de los cuatro Planes de Desarrollo.

Tabla 2.2. Criterios para destinación de recursos: 1990-2004

PLAN DE APERTURA EDUCATIVA	EL SALTO EDUCATIVO	PLAN EDUCATIVO PARA LA PAZ	REVOLUCIÓN EDUCATIVA
<p>(I) Reorientar el gasto público educativo y los subsidios de las personas más pobres, a las zonas geográficas más necesitadas de educación básica.</p> <p>(II) Adoptar el mecanismo de transferencias de recursos del gobierno central según las necesidades y el esfuerzo local por incrementar las inversiones en educación.</p> <p>(III) Establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguran el subsidio directo a las personas de bajos recursos.</p> <p>(IV) Establecer un programa anual de becas especiales para los mejores estudiantes de cada una de las entidades territoriales en educación primaria, secundaria y universitaria.</p> <p>(V) Respecto a la racionalización del gasto público y la eficiencia administrativa, se planteó como estrategia Administrativa y financiera la optimización en la ejecución de los gastos de funcionamiento e inversión.</p>	<p>(I) El otorgamiento de subsidios a estudiantes de escasos recursos, mediante la contratación del servicio de educación básica con instituciones educativas privadas, solidarias o mixtas, constituidas como organizaciones sin ánimo de lucro.</p> <p>(II) subsidios estatales orientados de acuerdo con un nuevo modelo de asignación de recursos, dirigido a premiar la eficiencia, así como los logros en cobertura y calidad.</p> <p>(III) Los subsidios estatales dedicados a promover la expansión de cobertura y la calidad se distribuirán entre las instituciones escolares de acuerdo con los resultados obtenidos, medidos por las pruebas de logros, la ampliación de la cobertura por aumento de eficiencia, y los estudiantes promovidos.</p>	<p>(I) Superar las inequidades que se presentaban en la distribución de las plantas de personal.</p> <p>(II) Dar a conocer a los municipios y establecimientos educativos los aportes del situado fiscal.</p> <p>(III) Promover la equidad interregional en la asignación de los recursos y transferencias.</p> <p>(IV) Liberar recursos para invertirlos en insumos complementarios que incidan en el mejoramiento de la calidad de la educación.</p>	<p>(I) Aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se traduzcan en mejores resultados.</p> <p>(II) Mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen a los más necesitados.</p> <p>(III) Fortalecer el proceso de reorganización de las entidades departamentales y municipales y de las instituciones educativas, con el propósito de lograr un mejor balance y una mejor equidad en la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros.</p> <p>(IV) Creación de 640.000 cupos educativos a partir de la utilización de recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías territoriales.</p> <p>(V) Creación y consolidación de mecanismos que contribuyan a garantizar el uso eficiente de los recursos provenientes de las transferencias de la Nación.</p> <p>(VI) Revisar y validar el monto de las deudas que los departamentos, distritos y municipios certificados tienen con el sector educativo, provenientes de los pagos financiados con recursos del situado fiscal.</p>

Fuente: elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo 1990-2004

En cuanto a la destinación de recursos, en el Plan de Apertura Educativa de la administración Gaviria se propuso como objetivo central hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación, básicamente con la reorientación del gasto público hacia los grupos más pobres de la población, establecer mecanismos de financiación pública de la educación que aseguraran el subsidio directo a personas de bajos recursos.

Por otra parte, la administración Samper buscó reformar el sistema de asignación de recursos que había en ese momento basado en la financiación de los insumos, para transformarlo en un modelo de asignación de recursos vinculado a los resultados. Este modelo estaba dirigido a mejorar la eficiencia en términos administrativos y pedagógicos y su eje era la asignación de recursos en relación con la eficiencia y la calidad.

En el período siguiente, la administración Pastrana, con el fin de realizar una mejor distribución de recursos, dio paso al Plan de Racionalización o de reorganización del sistema educativo, el cual tenía como objetivo general asegurar el acceso y permanencia en el sistema educativo en condiciones de calidad a los niños, niñas y jóvenes que se encontraban excluidos del mismo, mediante el pleno aprovechamiento de los recursos asignados al sector.

Finalmente, con el fin de tener una sociedad más equitativa en cuanto a los recursos, la administración Uribe planteó dos desafíos principalmente: **a)** aumentar la eficiencia del gasto social para que los mayores recursos se tradujeran en mejores resultados; **b)** mejorar la focalización del gasto para que los recursos llegaran a los más necesitados.

De lo anterior se concluye que aunque no se generó la continuidad que se debía en cuanto a la destinación de recursos por parte de los gobernantes, se puede mencionar el gobierno del presidente Samper, en donde se puso en marcha el Plan Decenal de Educación, en donde se hizo uso de algunos de estos recursos. Pero quizás la falta de proyectos pensados en el mejoramiento de la educación es lo que ha contribuido a que persistan problemas en la financiación de la educación -en este caso secundaria- por la forma en que se ha hecho uso del gasto y por la falta de coherencia entre las políticas fiscales con relación a la educación y los objetivos en materia de financiamiento de la educación.

2.3. Ejecución de recursos en la educación secundaria

La asignación de los recursos para educación en Colombia tiene una connotación bastante grande, referida a que a partir de la Constitución de 1991 se determinó el

monto de recursos destinado a las regiones, así como su utilización, otorgando a las transferencias territoriales una destinación específica. Así, las regiones comenzaron a recibir mayores ingresos destinados a servicios sociales básicos, orientado estos recursos educativos a mejorar la eficiencia, calidad, equidad y cobertura. Sin embargo, no se puede concluir que las condiciones de la prestación del servicio hayan mejorado en todas las regiones, y mucho menos al ritmo en que han recibido los recursos.

Por lo tanto, es importante comenzar resaltar la evolución del total de los recursos destinados a educación.

Tabla 2.3. Recursos para el total de la educación a precios corrientes y constantes de 1994

AÑO	RECURSOS TOTALES EDUCACION CORRIENTES	RECURSOS TOTALES EDUCACION CONSTANTES (94)
1990	\$325.363.569.115	\$439.240.818.305
1991	\$413.703.117.000	\$525.402958.590
1992	\$551.569.322.168	\$733.587.198.483
1993	\$824.096.531.400	\$1.227.903.831.791
1994	\$1.316.956.724.434	\$1.316.956.724.434
1995	\$1.512.651.389.869	\$1.326.887.184.091
1996	\$1.724.434.830.342	\$1.512.662.131.881
1997	\$2.295.205.228.920	\$1.725.718.217.232
1998	\$2.842.541.721.960	\$2.311.009.539.055
1999	\$3.331.672.192.800	\$2.847.583.070.771
2000	\$3.817.541.828.037	\$3.348.720.901.787
2001	\$5.721.360.955.568	\$3.839.830.567.491
2002	\$6.584.837.750.338	\$5.725.945.869.851
2003	\$7.219.486.357.193	\$6.623.381.979.074
2004	\$7.855.404.981.819	\$7.273.523.131.312

Fuente: elaboración propia con base en los datos del DNP.

En la década de 1990, los recursos para el total de la educación se multiplicaron por 10.1 veces (de \$325.363.569.115 en 1990 a \$3.3 billones en 1999, en pesos corrientes) y a precios constantes se puede notar un crecimiento de \$2.718.556.941.612 en promedio a lo largo del período, mientras que en el mismo lapso de tiempo la población en edad escolar pasó de 10.4 millones de niños entre 5 y 17 años a 11.5 millones (se multiplicó por 1.1 veces). Esto indica que, si bien hacia el futuro serán necesarios y bienvenidos más recursos para educación, esta década paso a la historia como el período

en que los recursos para el sector crecieron en mayor proporción, debido al incremento en las transferencias.

Con la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 de 2001 los recursos para el sector educativo aumentaron en cerca de \$4.0 billones de pesos entre el año 2000 y 2004. Tal como muestra la tabla 2.4, en el período que corresponde de 1993 a 2005, el monto ejecutado para educación secundaria creció en 82% a precios constantes. Su comportamiento real es creciente excepto en el 2000 cuando se redujo en 4.2%, por efectos de la crisis de 1999, para luego recuperarse en 2001 con 5.5% de variación. Con la reforma, en 2002 se nota una pequeña reducción de 1.24% y luego se estabiliza su comportamiento pues se estableció un crecimiento real de 2.84% hasta el 2005.

Tabla 2.4. Total recursos para educación secundaria

AÑO	RECURSOS PUBLICOS (MILLONES)	RECURSOS PRIVADOS (MILLONES)	TOTAL
1993	2.377.528	1.645.524	4.023.052
1994	2.522.284	1.915.733	4.438.016
1995	2.805.292	1.822.318	4.627.609
1996	3.276.960	2.522.075	5.799.035
1997	3.235.442	3.099.561	6.335.003
1998	3.595.868	3.355.203	6.951.071
1999	3.486.192	3.437.230	6.923.422
2000	3.475.234	3.156.898	6.632.132
2001	3.839.702	3.157.576	6.997.278
2002	3.720.450	2.990.636	6.711.086
2003	3.966.679	2.933.056	6.899.734
2004	4.256.284	2.887.334	7.143.618
2005	4.467.559	2.892.534	7.360.093
TOTAL	45.025.473	35.815.677	80.841.150

Fuente: Ministerio de Educación Nacional (2007)

Asimismo, en el año 1991, para lo programas prioritarios en el desarrollo de la educación secundaria fueron apropiados \$13.084 millones que corresponden a los subsidios para construcción y mejoramiento de planteles educativos, becas estudiantiles y para la adquisición de laboratorios integrados y de informática. De estos recursos quedaron en reserva \$12.424 millones.

La ejecución presupuestal para la vigencia del año 1992, entre enero y junio el fondo MEN adquirió compromiso por un valor de \$14.428.15 millones para distribuirlos en los programas establecidos hasta ese momento.

En la vigencia de 1994, el presupuesto para el sector asciende a \$1.73 billones, de los cuales \$931.664.576.422 fueron destinados a financiar los costos de servicios personales, gastos generales y transferencias de los fondos educativos regionales. Este valor corresponde al situado fiscal comunicado a los departamentos y distritos para esta vigencia.

En inversión los programas de educación preescolar, educación básica y secundaria que se ejecutan a través del Fondo de Inversión Social muestran crecimientos importantes entre 1995 y 1996, al pasar de \$ 109.527 millones a \$ 191.048 millones.

Además se debe tener presente que para el período de gobierno Pastrana se ejecutó un total de \$880.548 millones para educación secundaria entre 1995 y 1998, siendo \$89.519, \$231.885, \$275.642, \$283.501 respectivamente, repartidos entre mejoramiento de la calidad, subsidios para infraestructura, subsidios para la asistencia y el desarrollo institucional.

En cuanto a cobertura en secundaria, en este mismo período se ejecutó un total de \$59.969.376.000 y entre 2003 y octubre de 2005, se ejecutaron un total de 401.526 millones de pesos en los proyectos para ampliación de cobertura, para educación secundaria fue un total de 236.043 millones. En términos generales se evidencia la tendencia creciente del total de los recursos a lo largo del período para educación secundaria, pero aún así continúan siendo ineficientes, porque no alcanzan a cubrir todas las necesidades del sistema, para lo que se debería tener un control más específico del uso de los recursos.

2.4. Logros y limitaciones en la coherencia de la política educativa

Partiendo de lo anterior, cabe resaltar los principales resultados en cada uno de los gobiernos, para así establecer la coherencia de la política educativa entre 1990 – 2004.

En 1990 el presidente Gaviria recibió su mandato con una serie de problemas, los cuales tenían que ver con la baja cobertura de la educación secundaria, la poca capacidad del sistema para retener a los jóvenes y la desigual enseñanza en las distintas regiones, es decir, no era un proceso que llevara unos lineamientos educativos específicos, sino por el contrario en cada región enseñaban cosas diferentes. También como hecho destacable está la baja calidad en la educación secundaria, debido a la inadecuada formación de docentes, los escasos apoyos didácticos y la innecesaria dispersión de los currículos. Según Rodríguez (2003), la ejecución del PAE no arrojó los resultados que el gobierno esperaba. Básicamente, la discusión, concertación y expedición de las leyes 115 y 60 y la resistencia del magisterio, se convirtieron en un obstáculo insalvable para su aplicación.

Aunque el comienzo de la década dio solución a algunos de los problemas del sistema educativo, el gobierno Samper afronta problemas persistentes en el sistema, principalmente la baja calidad de la educación, y además el hecho de la inequidad en el acceso y la permanencia de estudiantes con escasos recursos en el sistema educativo. De lo anterior se concluye que la gran mayoría de la larga lista de objetivos que se propuso el plan educativo del gobierno anterior se quedó en el papel. Ni las metas en cobertura, ni las de calidad ni las de descentralización y modernización, ni las financieras lograron realizarse.

Posteriormente, y como si fuera la constante de todos los períodos presidenciales, el gobierno Pastrana también tiene problemas en su gobierno con la cobertura de la educación básica secundaria y media, además de la deficiente calidad de la misma. En secundaria los resultados del programa SABER indicaban que, en los colegios públicos, una cuarta parte de los estudiantes no lograba superar el nivel mínimo de las pruebas en lenguaje en 7° grado y menos del 20% alcanzaban un nivel óptimo en 7° y 9° grado (MEN: 1997). En el caso de la educación media, al analizar los resultados obtenidos por los bachilleres colombianos en los exámenes de Estado ICFES, se evidencia un deterioro progresivo, pues entre 2000 y 2002 se redujo el porcentaje de estudiantes que superaban los puntajes mínimos esperados. Los resultados más deficientes se presentaban en matemáticas, mientras que los mejores resultados se obtuvieron en lenguaje. En 2002, el 59% de las instituciones educativas estaban clasificadas en la

categoría de desempeño bajo o inferior y sólo el 18% de las instituciones estaban clasificadas en la categoría de desempeño alto o superior.

Además, el diagnóstico del sector contenido en el Plan de Desarrollo del gobierno Pastrana reveló que los indicadores de acceso mostraban las inequidades de las décadas pasadas: menores oportunidades de acceso para los más pobres en la educación básica secundaria, menores oportunidades para los habitantes de los departamentos y regiones menos desarrollados, menores oportunidades en el campo y mayor concentración de recursos en las grandes ciudades.

En el caso de los dos primeros años del gobierno de Álvaro Uribe la cobertura continúa en niveles inferiores, así como la calidad de la educación básica secundaria y media ofrecida por las instituciones públicas presenta grandes deficiencias. Claro está que entre 2003 y 2004 se crearon 734.413 cupos, lo que significa un avance del 49% en la meta del cuatrienio.

Como se puede notar, la baja cobertura de la enseñanza secundaria y media constituyó uno de los problemas más preocupantes entre 1990 y 2004. Según estudios es evidente que en 1992 la tasa bruta de escolarización⁴ alcanzó el 60%, y si se toma la tasa neta⁵ este porcentaje se reduce al 43.6%, lo que significa que de los 4.249.796 jóvenes entre los doce y los diecisiete años 2.396.220 no fueron al colegio en ese año.

Por último, como complemento a la coherencia entre metas y objetivos y a la orientación de recursos, el siguiente capítulo permite apreciar la tendencia del gasto en educación secundaria durante el período de estudio, proporcionando elementos que están relacionados con la coordinación y coherencia de las políticas educativas.

⁴ Mide la relación existente entre el total de la población matriculada en determinado grado o nivel y el total de la población en edad escolar

⁵ Se deriva de dividir el total de la matrícula por el total de la población en el rango de edad escolar.

3. TENDENCIA DEL GASTO EN EDUCACION -SECUNDARIA EN EL NIVEL CENTRAL, DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL PARA EL PERÍODO 1990-2004

Desde hace tiempo, el tema del gasto público ha adquirido importancia no sólo por la cantidad de gasto público que debe incorporarse al sistema económico, sino también en el análisis de la coyuntura fiscal misma, en la que se ha venido insistiendo que no es suficiente con suministrar dinero a los problemas generados por el gasto público, sino que también es necesario evaluar la eficiencia de este componente. De tal forma, el gasto juega un papel de gran relevancia en la actividad económica del país, no sólo en el manejo eficaz del mismo sino en la correcta asignación de los recursos públicos.

Es pertinente aclarar que en lo administrativo la financiación de la educación se divide en dos momentos: antes del 2001 en donde ésta se fijaba mediante la ley 60 de 1993, en la cual las fuentes de recursos eran el Situado Fiscal (SF), las transferencias territoriales (TT) y el Fondo Educativo de Compensación (FEC). Luego de la supresión de esta ley, y la promulgación de la ley 715, la financiación de la educación cambio hacia el Sistema General de Participaciones (SGP) con recursos de calidad y alimentación. (Sánchez, 2006). Este tema será desarrollado en el punto 3.1.

Según Sarmiento y Vargas, en el caso del gasto público por niveles de administración, el decenio de los noventa presenta un aumento de participación de más de un punto porcentual del PIB. Este incremento obedece al crecimiento real de las transferencias a los departamentos y municipios con destino a la educación establecidas por la constitución de 1991.

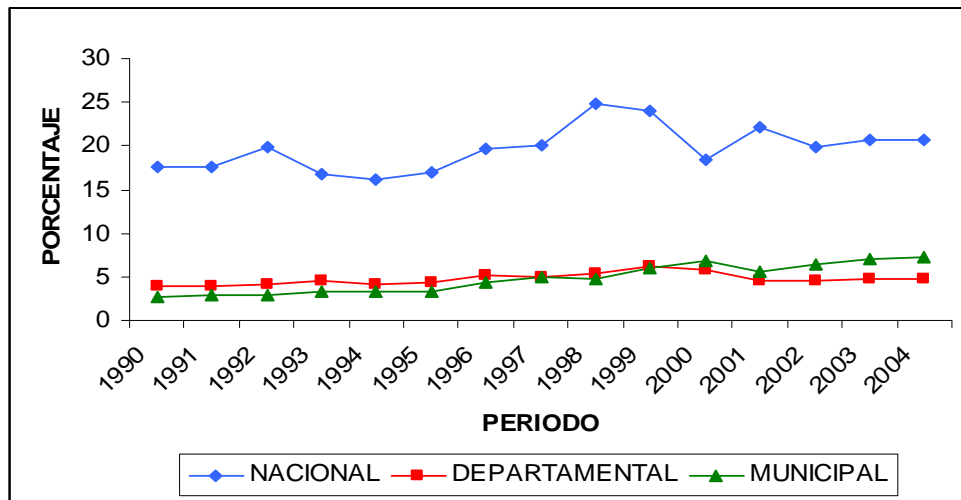
Como se puede apreciar en la tabla 3.1, el gasto público a nivel nacional en promedio fue de 19.6% entre 1990 y 2004, en donde el mayor crecimiento se presentó entre 1998 y 1999 con una participación del 24.8% y 24.1% respectivamente. A nivel departamental le corresponde el 4.7% en promedio, siendo 1999 el año con la mas alta participación con un 6.2%. Y a nivel municipal el gasto fue de 4.76% en promedio, siendo el año mas representativo el 2004 con el 7.2%.

Tabla 3.1. Gasto público por niveles de administración: 1990-2001 (%PIB)

AÑO	NACIONAL	DEPARTAMENTAL	MUNICIPAL	TOTAL
1990	17,5	4,0	2,6	24,1
1991	17,6	3,9	2,8	24,3
1992	19,9	4,1	3,0	27,0
1993	16,7	4,5	3,4	24,6
1994	16,2	4,2	3,3	23,7
1995	17,0	4,3	3,3	24,6
1996	19,7	5,1	4,3	29,1
1997	20,0	4,9	4,9	29,8
1998	24,8	5,4	4,8	35,0
1999	24,1	6,2	6,1	36,4
2000	18,4	5,8	6,8	31,0
2001	22,2	4,6	5,5	32,3
2002	19,9	4,6	6,4	30,9
2003	20,6	4,8	7,0	32,4
2004	20,7	4,8	7,2	32,7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Nacional de Estadísticas (DANE (2005)

Gráfico 3.1. Gasto público por niveles de administración: 1990-2001 (%PIB)



Fuente: elaboración propia con base en los datos del DNP y el DANE

De tal forma, se puede notar que de los tres niveles de administración, el Nacional es el que mayor participación tiene, más aún desde el proceso de descentralización que el país ha vivido, desde los gobiernos de Betancur y Barco en la década de 1980 y establecida formalmente en la constitución de 1991. Estos recursos se explican por las transferencias directas a las entidades territoriales y otros aportes del Presupuesto Nacional.

Por otra parte, cabe anotar que los departamentos y municipios solamente destinaron el 10% de sus rentas propias al financiamiento de la educación, mostrando que a medida que las transferencias de la Nación han incrementado su participación, el esfuerzo fiscal de los departamentos y municipios ha disminuido, tal como lo indica la disminución del gasto a nivel departamental a partir del año 2000 y el leve incremento del gasto municipal en el mismo período.

3.1 Sistema de financiación de la educación en Colombia

3.1.1 fuentes de financiación

En Colombia, la ley de Competencias y Recursos establece que el gasto en educación se financia por medio de dos fuentes principales. La primera es el Situado Fiscal el cual se calcula sobre la base de los ingresos de la Nación, siendo este un porcentaje de los ingresos corrientes. El Situado Fiscal financia la educación en los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria, media vocacional, así como la educación contratada, las prestaciones sociales de los docentes y administrativos y gastos generales. La segunda fuente se refiere a las Participaciones Municipales las cuales se trasladan a los municipios y luego a las instituciones educativas para cubrir gastos de inversión, dotaciones y pagos de maestros municipales.

A partir de 2001 cambian los componentes del gasto, el Situado Fiscal continua con el Sistema General de Participaciones y las transferencias municipales se vinculan con los recursos de calidad y el esfuerzo propio, el cual se calcula durante 1994-2001 como la diferencia entre la inversión y las transferencias y para el 2002-2004 este se calcula restando a la inversión el rubro de calidad y alimentación. (Sánchez, 2006: 31).

3.1.1.1 Situado fiscal

Según el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, el Situado Fiscal se establece como “el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que será cedido a los departamentos, el Distrito Capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa

Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se le asignaran. Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud en los niveles que la ley señale, con especial atención en los niños...” (Restrepo, 2000: 397).

Con recursos del Situado Fiscal que son el 24.5% de lo ICN, los Departamentos y Distritos cubren los gastos de personal docente y administrativo, incluyendo los aportes patronales y de seguridad social, así como los gastos generales de los establecimientos educativos.

Para educación, el situado fiscal se consideró como compuesto de los siguientes programas definidos en la ley de presupuesto: educación básica primaria, secundaria y media vocacional, colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misional, centros experimentales piloto, pago de prestaciones sociales del magisterio personal docente y administrativo, gastos generales de los FER y plazas móviles, por un valor total de \$ 824.096 millones en 1993, año en el cual entro en vigencia esta ley.

Tabla 3.2. Participación del situado fiscal del sector educativo en el PIB. Cifras de situado fiscal y SGP en billones de pesos

\$CONSTANTES	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Situado Fiscal	725.396	794.872	1.136.344	1.348.617	1.345.123	3.828.037
Variación		9.0%	15.8%	13.5%	7.1%	49.0%
PIB	56,873,930	60,757,528	67,532,862	72,506,824	75,421,325	74,363,831
Situado / PIB		1.0%	1.6%	1.8%	2.0%	17%

Fuente: elaboración propia con base en del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Y Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE)

El situado fiscal en el sector educativo del país entre 1990 y 2000, presentó una tendencia creciente. En 1990 el situado fiscal fue de \$ 725.396 millones y para el año 2000 se estimó en \$3.828.037 billones, presentando un crecimiento real promedio de 4.3% anual. Sin embargo hay que tener en cuenta que en 1997 y 1998 se presentó una pequeña caída de las transferencias correspondientes al situado fiscal. Esto se compensó en 1999, cuando se transfirió a los departamentos lo que se les debía por el aumento no esperado de los Ingresos Corrientes de la Nación.

Por otra parte, en el año 2002 con la puesta en marcha de la ley 715 de 2001 se puede apreciar un incremento significativo en la participación de SGP del sector educativo en el PIB, logrando un incremento alrededor del 67%. Esto debido a que la Ley 715 permitió que a los distritos se les girara a inicios de 2002 con la nueva fórmula, es decir, por población atendida. Así se hizo: se definieron tipologías⁶ y se les giró \$826.000 por niño matriculado.

Tabla 3.3. Participación del SGP del sector educativo en el PIB

PRECIOS CONSTANTES	2001	2002	2003	2004
				SGP
SGP	4.037.634	6.750.338	7.357.193	7.981.819
Variación	5.4%	67%	8.9%	8.4%
PIB	75,458,108	76,917,222	79,884,490	83,772,433
SGP / PIB	5.3%	8.7%	9.2%	9.5%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del DNP Y el DANE

3.1.1.2 Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación

Corresponde al 22% de los ICN y deben asignarse preferentemente a insumos que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación, tales como textos, bibliotecas y materiales educativos, construcción, adecuación, y mantenimiento de las instalaciones educativas, entre otros. Para el año 1993 se le destino a la educación el 30% de los ingresos de la Nación a los municipios.

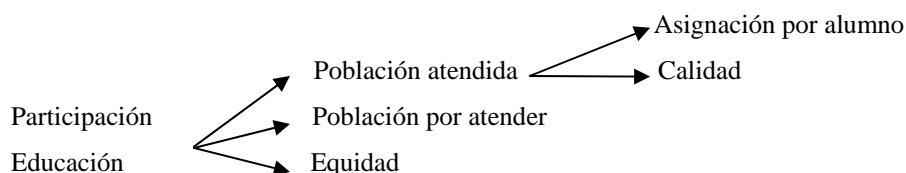
Estas participaciones municipales para el año 1991 fueron de \$ 0,8 billones y para el año 2000 ascendieron a \$ 3,3 billones, mostrando un crecimiento anual promedio del 29.3% en términos reales; a su vez, estas participaciones representaron el 14% de los Ingresos Corrientes de la Nación en 1993. Más adelante, mediante el acto legislativo 01 de 2001 se reformó el sistema de transferencias de recursos de la Nación a las entidades territoriales.

⁶ Son agrupaciones de departamentos que tienen características geográficas y socioeconómicas similares.

La reforma se denominó Sistema General de Participaciones (SGP), la cual unificó las transferencias constitucionales vigentes hasta el 2001, el situado fiscal y las Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación con los recursos adicionales a través del Fondo educativo de Compensación.

Esta reforma estableció unos porcentajes fijos para cada sector, en donde al sector educativo le correspondió el 56,16%. Además definió los siguientes criterios de distribución para el sector educación:

CRITERIOS DE DISTRIBUCION



Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Educación Nacional (MEN)

En el SGP existe un período de transición del Acto Legislativo (2002-2008) en el cual el SGP se desliga de los Ingresos Corrientes de la Nación y crece, además de la inflación causada, unos puntos reales (2% hasta el 2005 y 2.5% del 2006 al 2008). Adicionalmente, la Nación se comprometió a recoger el costo de las plantas docentes municipales y departamentales financiadas con recursos propios y transferencias. Esta reforma permite una reorganización de las plantas docentes y administrativas del sector educativo y un mejor uso de los recursos para generar mayores niveles de cobertura y calidad en una política de rendición de cuentas a la comunidad.

3.1.1.3 Otras fuentes de financiación

Además de las fuentes de financiación tradicional, mencionadas anteriormente, se incluyen dentro de los mecanismos de financiación recursos destinados al mejoramiento de la gestión, calidad, ampliación de cobertura y subsidios a la permanencia y asistencia de la educación básica y secundaria oficial, que se obtienen por varias vías a saber:

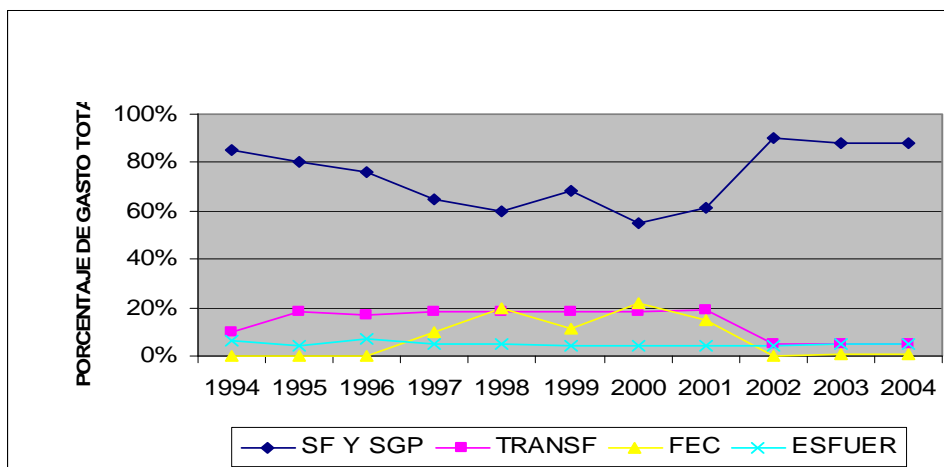
- **Recursos de Cofinanciación:** En virtud de la liquidación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, a partir de 1999 los recursos para los

proyectos de educación para subsidios a la permanencia y a la asistencia de la educación básica y secundaria se incluyeron en el presupuesto de inversión del Ministerio de Educación Nacional.

- **Recursos de crédito externo:** Existen actualmente dos proyectos financiados con créditos externos así: a) Implantación del Nuevo Sistema Escolar, cuyo objeto es iniciar reformas en el sistema educativo colombiano dirigidas a fortalecer la gestión descentralizada y autónoma y mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos, como medio para ofrecer un servicio educativo de mejor calidad. b) Ampliación y Mejoramiento de la Cobertura en Educación Básica y Media – Educación Rural.
- **Transferencias de la Nación:** Comprende los recursos transferidos por la Nación a los entes territoriales y corresponden al 46.5% de los Ingresos Corrientes de la Nación - ICN: a) Situado Fiscal y b) Participaciones Municipales en los ICN
- **Fondo Educativo de Compensación (FEC):** Recursos apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, con el objeto de mejorar las inequidades en la distribución de los recursos del situado fiscal entre las entidades territoriales y completar la cancelación de los reajustes salariales y prestacionales del personal docente a cargo del situado fiscal.
- **Recursos propios de departamentos, distritos y municipios:** Son los recursos diferentes a las transferencias de la Nación que estos entes territoriales asignan para la prestación del servicio educativo y provienen de fuentes como ingresos corrientes, tasas, impuestos, contribuciones, rendimientos financieros de las empresas, entre otras.

La gráfica 3.2 muestra la evolución de las diferentes fuentes del gasto en educación. En ella se puede apreciar que a partir del año 2001 los recursos del SGP se convierten en la fuente con mayor crecimiento, básicamente porque recogen el situado fiscal, el FEC y parte de las transferencias. Los recursos de esfuerzo propio de los municipios, que llegaron a ser cercanos al 6% del gasto total, disminuyeron a partir del año de 1998 para llegar al 2004 con algo más del 5%.

Grafica 3.2. Fuentes de financiación de la educación



Fuente: elaboración propia con base en cálculos del CEDE

3.2. Composición del gasto público en educación

El gasto público esta compuesto, básicamente, por los gastos que corresponden a funcionamiento e inversión. Un componente del gasto público es el gasto público social, cuya evolución se presenta en la tabla 3.4, que muestra la dinámica del gasto social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total.

3.2.1 Gasto público social en educación

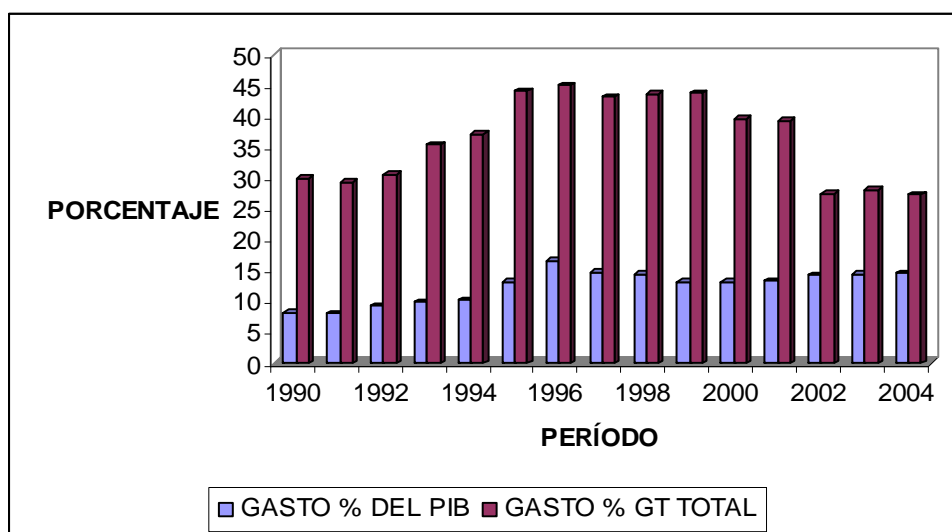
Entendiendo el gasto público como el que realizan las administraciones públicas y el gasto social como la partida del gasto público destinada a cubrir las necesidades de los ciudadanos, puede decirse que, tal como lo indica la tabla 3.4 el gasto público social como porcentaje del PIB pasó de representar el 8,21% en 1990 al 14,58% en el 2004, lo que significa que este gasto se incrementó en algo mas de 6 puntos porcentuales del PIB, mientras que el gasto público social como porcentaje del gasto total representó el 29,93% en 1990 al 39,30% en el 2001, es decir, que el gasto total se incrementó en cerca de 10 puntos porcentuales del PIB, esto puede ser interpretado como una mayor intervención del sector público en la economía. Sin embargo, a partir del 2002 el gasto social como porcentaje del gasto total presenta una disminución de cerca de 12 puntos que se mantiene hasta el 2004.

Tabla 3.4. Gasto público social como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total 1990-1998⁷

PERÍODO	GASTO % DEL PIB	GASTO % DEL GT
1990	8,21	29,93
1991	8,08	29,30
1992	9,28	30,56
1993	9,96	35,45
1994	10,22	37,17
1995	13,14	44,06
1996	16,70	45,08
1997	14,77	43,16
1998	14,38	43,56
1999	13,18	43,80
2000	13,21	39,52
2001	13,36	39,30
2002	14,23	27,45
2003	14,51	28,12
2004	14,58	27,35

Fuente: elaboración propia con base en Misión Social DNP con base en DANE registró F-400 Cuentas nacionales (1990-1998)

Grafica 3.3. Gasto público social, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto total 1990-1998



Fuente: elaboración propia con base en los cálculos del DNP y el DANE

⁷ El gasto social incluye: educación, salud, seguridad social, asistencia social, recreación, cultura, vivienda y agua potable.

Según Sarmiento y Delgado (2005), de la relación entre el PIB y el gasto total desde 1990 han surgido comportamientos contracíclicos, es decir, que han variado en dirección opuesta. Por ejemplo en 1993, debido a la adopción de las nuevas reglas de la Constitución, o como en 1999 cuando debido al momento recesivo el gasto creció a pesar de que bajó el PIB.

Respecto al gasto social, cabe anotar que las variaciones que ha presentado con el tiempo tienen que ver con aspectos relacionados con cambios institucionales en donde se ha buscado proteger el gasto social, mediante las rentas de destinación específica, hecho que continua presentándose hasta la reforma a las transferencias y la Ley 715; lo que contribuye a que las variaciones presentadas no sean específicamente por el PIB.

Según la grafica 3.4 la composición del gasto social en este período presenta tres hechos notables: **(I)** disminución en el gasto destinado a educación, **(II)** aumento del gasto en salud y **(III)** alta participación de seguridad social.

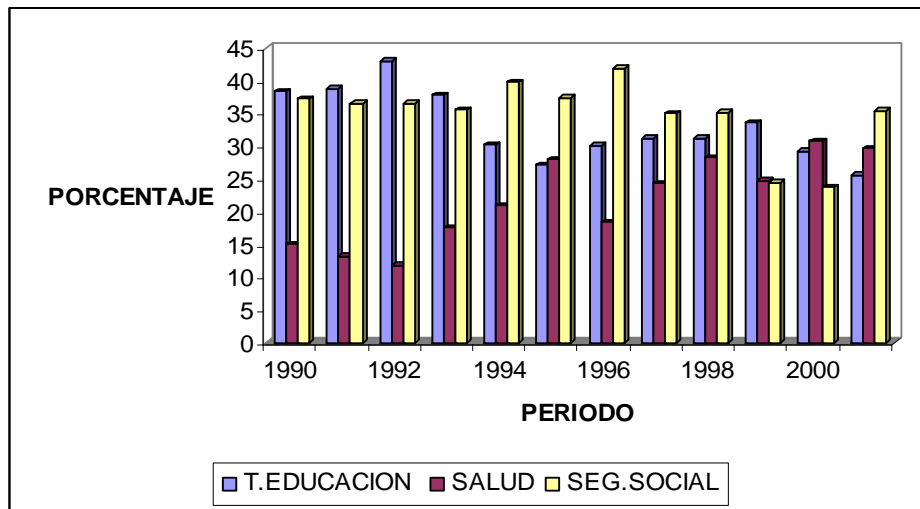
En cuanto al gasto público en el total de la educación respecto a la educación secundaria las fluctuaciones han sido constantes con una leve tendencia a la baja.

Tabla 3.5. Estructura del gasto público social como porcentaje del PIB 1990-2001

PERIODO	EDUCACIÓN	EDUCACION SECUNDARIA	SALUD	SEG. SOCIAL
1990	38.40	10.02	15.06	37.28
1991	38.79	10.24	13.23	36.50
1992	43.02	8.56	11.74	36.51
1993	37.86	8.48	17.61	35.59
1994	30.22	6.95	20.91	39.80
1995	27.16	5.86	27.99	37.36
1996	30.14	7.05	18.43	41.88
1997	31.29	9.07	24.30	34.99
1998	31.29	5.91	28.31	35.16
1999	33.57	7.85	24.67	24.52
2000	29.18	5.85	30.78	23.81
2001	25.52	7.40	29.67	35.42

Fuente: elaboración propia con base en Sarmiento y Delgado, 2003: 67

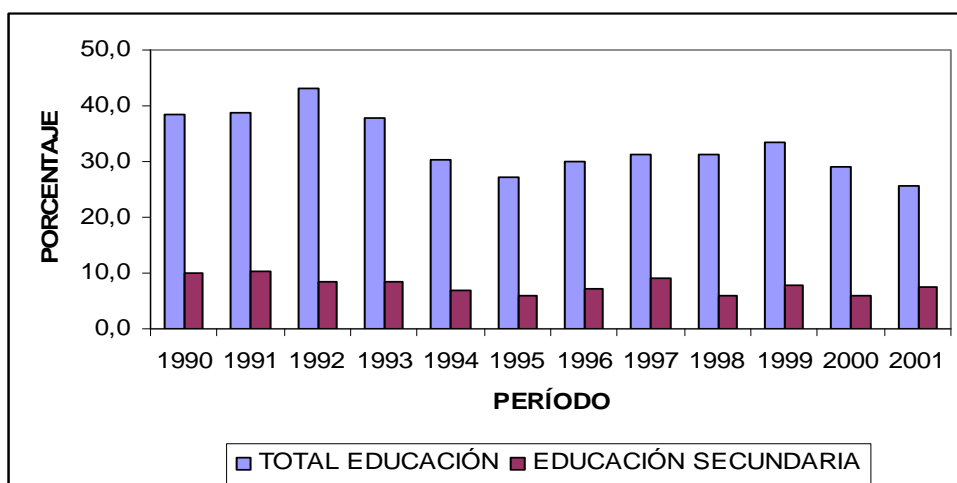
Grafica 3.4. Estructura del gasto público social



Fuente: elaboración propia con base en Sarmiento y Delgado, 2003: 67

En cuanto al gasto social en educación, en el año 2001 alcanzó la cifra de 6,4 billones, habiendo tenido un máximo de 9,3 billones en 1998. El mayor crecimiento se presenta entre 1996 y 1999, debido a un aumento significativo en el gasto de entidades tales como el FIS, el ICFES, y el Ministerio de Educación, cuyo gasto se cuadruplica en estos dos años, y el SENA, que triplica su gasto.

Grafica 3.5. Gasto público en educación total frente a la educación secundaria



Fuente: elaboración propia con base en Sarmiento y Delgado, 2003: 67

En el período final, 2000-2001, el gasto público educativo, en términos constantes, presenta un descenso continuado. En cuanto a la educación secundaria se evidencia una

notable disminución entre 1990 y 2001 en su participación en el PIB, pasando de 10,24% (el punto más alto alcanzado 1991) a un 5,85% en el año 2000, una caída de 4,4 puntos en la participación del PIB en ocho años. Este desplome del gasto entre 1998 y 2000 es explicada por la substancial disminución del gasto propio de los departamentos.

3.2.2 Distribución del gasto nacional en educación

Tabla 3.6. Distribución del gasto nacional en educación (%)

AÑO	INVERSION	FUNCIONAMIENTO
1993	11,3	88,7
1994	17,9	82,1
1995	22,3	77,7
1996	27,9	72,1
1997	29,1	70,9
1998	29,6	70,4
1999	17,6	82,4
2000	16,3	83,7
2001	15,1	84,9
Promedio 93-01	20,8	79,2
2002	4,3	95,7
2003	4,3	95,7
2004	3	97
Promedio 02-04	3,9	96,1

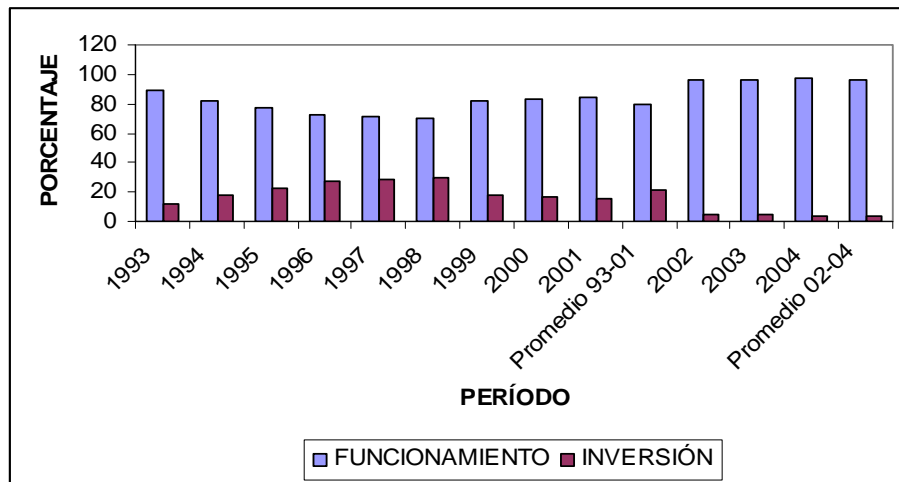
Fuente: Afanador (2006) con base en Henao y Silva

De acuerdo con la aplicación del gasto, y según la tabla 3.6, se puede notar que los recursos aportados por el gobierno nacional están orientados en un alto porcentaje a funcionamiento, lo que deja ver el crecimiento de los gastos en la administración de la educación, los cuales se destinan al pago de los funcionarios del sector (no docentes), así como a programas educativos especiales, tales como investigaciones, estudios y dotaciones.

Como puede verse en la tabla 3.6 entre 1993 y 2001, el 79.2% de los aportes del gobierno nacional para educación corresponde a gasto de funcionamiento, mientras que en el mismo período los gastos correspondientes a inversión equivalen al 20.8%, tendencia que muestra una notoria disminución en el período 2002 al 2004 cuando este porcentaje cae al 3.9%, mientras que, por el contrario los gastos destinados a

funcionamiento continúan en ascenso logrando llegar al 96,1% de los recursos aportados.

Gráfica 3.6. Distribución del gasto nacional en educación



Fuente: elaboración propia con base en Afanador (2006)

Así, se evidencia que los recursos asignados al sector cubren prioritariamente los gastos de funcionamiento, dentro de los cuales sobresalen el costo de la nómina y las prestaciones sociales de los docentes. Los recursos para inversión han sido tradicionalmente escasos e incluso han tendido a disminuir en los últimos años.

3.2.2.1 Estructura de los gastos de funcionamiento e inversión en educación

- **Funcionamiento.**

El presupuesto de funcionamiento se compone de recursos apropiados para gastos de personal, gastos generales y transferencias corrientes. Los gastos de funcionamiento para educación básica y media sirven para financiar gastos de consumo del Estado, según la Sentencia C-151 abril 1995, la cual busca diferenciarlos de los productivos que generan riqueza y desarrollo. Estos gastos corresponden básicamente a gastos de la Secretaría y deben ser financiados con recursos propios. Solamente los gastos de funcionamiento de las instituciones pueden ser financiados con SGP.

Los gastos de personal son en los que debe incurrir la entidad territorial, como contraprestación de los servicios que recibe, sea por una relación laboral de planta o a través de contratos laborales. Los gastos generales son los relacionados con la adquisición de bienes y servicios necesarios para que la institución cumpla con las funciones asignadas y con el pago de impuestos y multas legales. Los gastos generales de la Secretarías debe ser financiado con recursos propios, los de las instituciones educativas pueden ser cofinanciados con SGP.

Entre 1990 y 1994 los gastos en funcionamiento equivalieron en promedio al 85%, mientras que entre 1993 y 2001, llegaron en promedio al 79.2%, tendencia que se acentúa entre 2002 y 2004 con el 96.1%. De igual manera, cabe resaltar la participación que tuvo la educación secundaria en los gastos de funcionamiento durante este período, en donde se presenta una tendencia al alza, pasando de 0.68% del PIB total de 1990 a precios constantes, para pasar a representar casi el 1.1% en el año 1998. Estos porcentajes son representativos si se tiene en cuenta que se hace referencia sólo el porcentaje de educación secundaria.

- **Inversión**

El presupuesto de Inversión de Ministerio de Educación - Gestión General está dirigido básicamente a proyectos de mejoramiento de la calidad de la educación y de desarrollo institucional.

En este presupuesto están apropiados los recursos para el FEC, el cual tiene como objetivo principal el de mejorar las inequidades en la distribución del Situado Fiscal entre las Entidades Territoriales; y los aportes de la Ley 21 de 1982, que corresponden a recursos provenientes del 1% de la nómina oficial del sector central y su recaudo se realiza por el Ministerio de Educación a nivel central y los Fondos Educativos Departamentales y Distritales a nivel territorial, estos recursos se destinan a la Escuelas Industriales y los Institutos Técnicos oficiales de Educación Secundaria y media técnica. También, cabe resaltar los proyectos financiados con crédito externo, que se encuentran en este presupuesto:

Programa Nuevo Sistema Escolar⁸. Tiene un costo de US\$ 46,2 millones, de los cuales el 30% corresponde a recursos del presupuesto nacional y el 70% a recursos del crédito. Comenzó a ejecutarse en 1999 y su objeto es iniciar reformas en el sistema educativo colombiano, dirigidas a mejorar la eficiencia y la equidad social en la asignación de recursos, como medio para ofrecer un servicio educativo de mejor calidad. A 31 de diciembre de 2003, se habían ejecutado US\$ 15,6 millones, es decir, el 34% del costo total.

Programa Ampliación y Mejoramiento de la Cobertura en Educación Básica y Media- Educación Rural⁹. Tiene un costo de US\$ 32,8 millones, de los cuales el 70% se financia con recursos de crédito externo y el 30% con recursos del presupuesto nacional, de departamentos y municipios participantes. El programa se inició en 1998 y tiene como objeto mejorar el acceso a una educación básica con calidad en las áreas rurales. Hasta el 2003 se habían ejecutado el 37% de los recursos.

Los gastos de inversión, están divididos en proyectos de inversión en calidad los cuales persiguen el mejoramiento de la calidad del servicio ofrecido, por ejemplo: Desarrollar acciones destinadas a la identificación de la situación actual en términos de calidad – evaluación de alumnos, docentes y directivos y su análisis, planes de mejoramiento; dotación de textos escolares y bibliotecas, refrigerios escolares, etc. y en proyectos de inversión en cobertura, siendo estos los que permiten garantizar el acceso y permanencia de la población estudiantil, ampliando la capacidad del sistema educativo oficial, por ejemplo: Sostenimiento de la matrícula actual – en instituciones oficiales y mediante contratación del servicio, ampliación de cobertura mediante contratación de servicios, etc. Y por último están los proyectos de eficiencia dirigidos a mejorar la utilización de los recursos dentro de una política de racionalización del gasto.

Partiendo de lo expuesto, la inversión en educación en el período comprendido entre 1990 – 1994 correspondió al 15%. Esta situación cambió a partir de 1995, año en el cual la inversión del sector comenzó a reactivarse hasta llegar al 29.6% del total del gasto, y se mantuvo hasta 1998, cuando los gastos en inversión disminuyeron en un 12% en 1999. Respecto a esto, se puede señalar que la inversión para la educación secundaria muestra una tendencia creciente hasta 1997, en donde representa el 0.19% del total

⁸ Se financia con recursos de crédito del Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

⁹ Se financia con recursos de crédito de Banco Mundial- BM.

invertido en ese año para educación. En el año siguiente se presenta una reducción del 0.03% al pasar de 121.088 a 103.740 miles de millones de pesos.

A partir de 1993 y hasta 1998 se mantuvieron en el nivel nacional recursos destinados a incentivar cierto tipo de inversiones locales mediante el mecanismo de cofinanciación, a través de un fondo especializado llamado Fondo de Inversión Social – FIS. De tal forma, en promedio entre 1993 y 2001 el 20.8% estuvo destinado a educación, mientras que entre el 2002 y 2004 fue sólo de 3.9%.

En promedio, el total de de los gastos de funcionamiento e inversión para educación secundaria entre 1990 y 1998 como porcentaje del PIB fue de 1.05% siempre con tendencia al alza.

3.3. Gasto público frente a las reformas en educación en el nivel secundario

3.3.1 Ley 115 de 1994

Esta Ley señala las normas generales para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de la personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, se define y desarrolla la organización y la prestación de la educación formal en sus niveles preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, no formal e informal, dirigida a niños y jóvenes en edad escolar, a adultos, a campesinos, a grupos étnicos, a personas con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, con capacidades excepcionales, y a personas que requieran rehabilitación social.

3.3.2 Ley 60 de 1993

La ley 60 hasta su vigencia reglamentó lo relacionado con la distribución del gasto correspondiente al situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. La distribución de estos recursos debía ser hecha por los departamentos y distritos de la siguiente forma: 60% para educación, 20% para salud y el resto en cualquiera de estos sectores según las metas individuales de cobertura.

Según la Ley 60 los municipios debían financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación educativa, además de los costos de mantenimiento de las mismas. Pese al crecimiento de estas transferencias desde su puesta en marcha, los recursos para educación en las regiones fueron insuficientes, lo que propició la creación del Fondo Educativo de Compensación, que financió el faltante desde 1996. En diciembre 14 de 2001, la ley 60 es remplazada por la ley 715 sobre la base del acto legislativo 01 del mismo año.

3.3.3 Ley 715 de 2001

Esta ley se crea con el fin de establecer una nueva distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno y el funcionamiento del Sistema General de Participaciones (SGP) para educación y salud.

En materia educativa el Gobierno Nacional buscó crear las condiciones para el cumplimiento del derecho constitucional de una educación con calidad y cobertura universal. Con esta ley se tienen por objeto garantizar la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, con base en viabilidad financiera y la organización adecuada del sistema educativo, construcción de la infraestructura y otros gastos (mantenimiento y pago de servicios públicos), además la evaluación y promoción de la calidad educativa. Para tal efecto, los recursos para educación del SGP (58.5% del total de los recursos del SGP). Asimismo, la ley buscaba solucionar problemas de inequidad, ineficiencias, escasos recursos para calidad, la escasa sostenibilidad financiera del sector y la duplicidad de competencias entre los niveles, municipal, departamental y nacional.

La participación del SGP es distribuida por municipios y distritos según los siguientes criterios:

- a) Población atendida (población financiada con recursos del SGP en el año anterior)
- b) Población por atender en condiciones de eficiencia

La transferencia de los recursos se da de la siguiente forma: los distritos y municipios certificados reciben directamente los recursos de la participación en educación mientras que el departamento recibe los recursos para los no certificados pagando directamente la nómina y los gastos administrativos de esos municipios.

Estas dos últimas leyes son la base fundamental de la financiación de la educación, al ser un tema de mucho interés y de controversia nacional, debido a que es frecuente el reclamo de mayores recursos y las opiniones de quienes piensan que los recursos se utilizan mal. De modo tal, que el punto de partida debe ser proponer mayores recursos para el sector, al tiempo en que se le da un mejor uso a los que ya se tienen.

Por último, como complemento a todo lo anterior, el capítulo siguiente muestra que tanto contribuyeron los recursos para mejorar la calidad y cobertura en el período de estudio, para así corroborar el cumplimiento de metas y objetivos de la política educativa en el país.

4. COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS PUBLICOS Y PRIVADOS Y LOS NIVELES DE CALIDAD Y COBERTURA OBTENIDOS EN LA EDUCACION SECUNDARIA ENTRE 1990 Y 2004

4.1. Evolución porcentual de los recursos públicos y privados entre 1990 y 2004 para la educación secundaria frente al sector

De acuerdo con lo dispuesto en las Leyes 60 de 1993 y 715 de 2001, la Nación está en capacidad de distribuir y girar por entidad territorial los recursos de las transferencias de la Nación (Situado Fiscal 1993 - 2001, SGP 2002 en adelante), en forma global. Si bien dichos recursos tienen destinación específica, la Nación no los distribuye por rubros presupuestales ni por concepto de gasto. Sin embargo, la Oficina Asesora de Planeación ha diseñado matrices y ha dado lineamientos, para que las entidades territoriales presenten sus informes de ejecución presupuestal de gastos en educación, en las que se incluyen la desagregación por niveles.

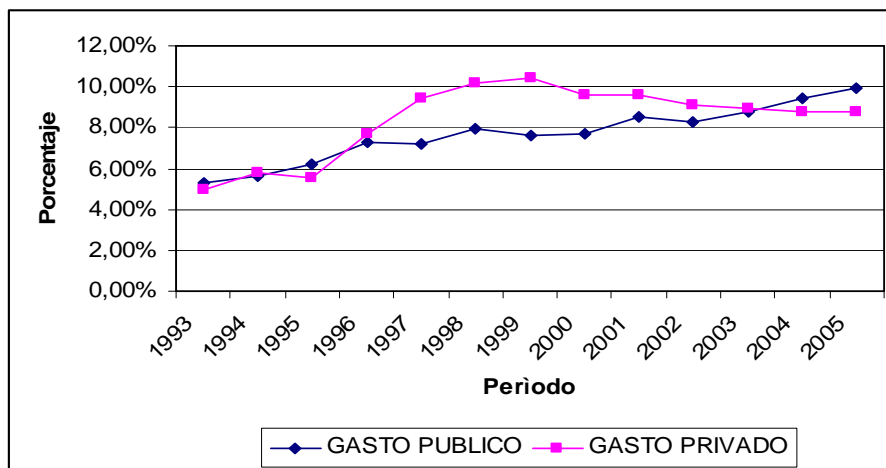
La tabla 4.1 muestra el comportamiento de los recursos tanto públicos como privados desde 1993, ya que los porcentajes entre 1990 y 1992 no se encuentran disponibles.

Tabla 4.1. Evolución de los recursos para educación secundaria 1993 – 2004 como porcentaje del gasto público y privado total a precios constantes de 2005

PERÍODO	G.PUBLICO	G.PRIVADO
1993	5.28%	5.0%
1994	5.60%	5.83%
1995	6.23%	5.55%
1996	7.27%	7.68%
1997	7.18%	9.44%
1998	7.98%	10.2%
1999	7.64%	10.4%
2000	7.72%	9.62%
2001	8.53%	9.62%
2002	8.26%	9.11%
2003	8.81%	8.94%
2004	9.45%	8.80%
2005	9.92%	8.81%

Fuente: elaboración propia con base el Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación Inicialmente, los datos muestran una tendencia creciente a lo largo del período en donde se evidencia que las fallas que tiene la educación secundaria y media en cuanto a cobertura y calidad no obedece a falta de recursos, sino a la forma en que se ejecutan.

Grafica 4.1. Recursos públicos y privados para educación secundaria¹⁰



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación

Como se mencionó anteriormente, y como se puede apreciar en el grafico 4.1, la tendencia de los recursos públicos y privados para educación secundaria ha sido en términos generales creciente entre 1993 y 2005, en el caso del gasto público, pasa de 5.28% en 1993 a 9.92% en el año 2005, como consecuencia en parte de las crecientes transferencias a las regiones, convenidas en la Constitución de 1991 y la distribución del gasto social procedida del mismo documento. En el caso del gasto privado, en 1993 registra un 5.0% y doce años mas tarde representa un 8.81%. Como se muestra en la grafica 4.1, es evidente que en 1994 y luego desde 1996 hasta el 2003, el total de los recursos por parte del sector privado son mayores, en donde el 60% de este gasto está constituido por pago de oferta de educación privada, y el resto por pagos complementarios, como son textos, uniformes, transporte y materiales.

¹⁰ El gasto público educativo está conformado por el gasto ejecutado desde el nivel central y el ejecutado con recursos propios de los entes territoriales.

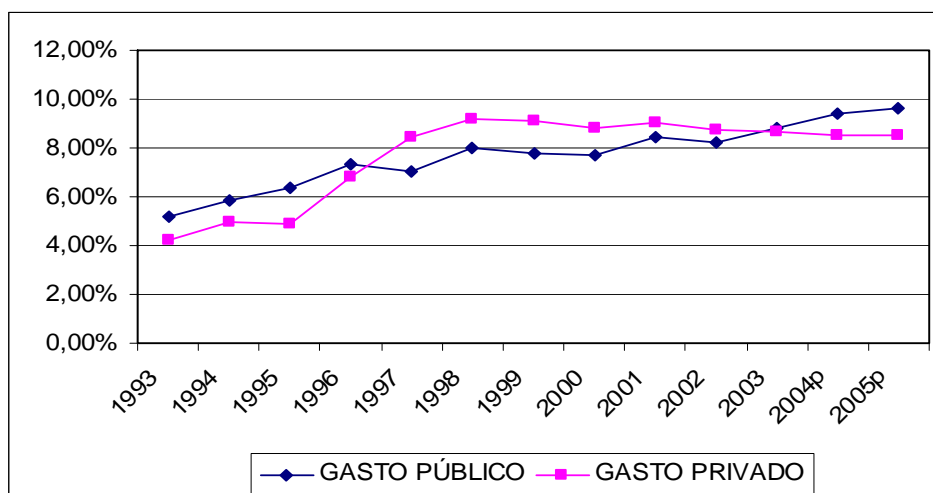
Con el fin de hacer una comparación en la evolución porcentual de los recursos públicos y privados en el período de estudio para la educación secundaria frente al sector, a continuación se muestra la evolución porcentual del gasto total en educación, es decir, grado cero y básica primaria, básica secundaria y media y por último educación superior.

Tabla 4.2. Evolución de los recursos para el total de la educación como porcentaje del gasto público y privado total a precios constantes de 2005

PERÍODO	G. PUBLICO	G. PRIVADO
1993	5.22%	4.21%
1994	5.84%	4.95%
1995	6.38%	4.89%
1996	7.35%	6.83%
1997	7.07%	8.47%
1998	7.98%	9.15%
1999	7.78%	9.13%
2000	7.73%	8.78%
2001	8.45%	9.05%
2002	8.23%	8.75%
2003	8.82%	8.64%
2004	9.42%	8.53%
2005	9.66%	8.54%

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación

Grafica 4.2. Recursos públicos y privados para el total de la educación



Fuente: elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación

Los recursos públicos del sector educativo en la década de 1990 presentan variaciones en su crecimiento, como resultado de la normatividad vigente en cuanto a las políticas financieras del sector y de los mayores o menores recursos asignados por el gobierno nacional de acuerdo con su situación fiscal. Es así como en pesos constantes de 2005 los crecimientos mayores del sector se registraron entre 1993 y 1996 y de 2003 a 2005. Particularmente en 1995 los recursos en educación fueron mayores, debido a que en este año se comenzaron a reflejar en el presupuesto del sector los mayores recursos provenientes de las transferencias de la Nación, que definitivamente constituyen la fuente más dinámica de crecimiento en estos años. Al comienzo de la década, las transferencias equivalían al 1.6% del PIB, y en 1997 correspondían al 2.4% del PIB.

Entre 1997 y 2002 se evidencia nuevamente que a precios constantes son superiores los recursos del sector privado, debido a que el gasto público en educación decreció significativamente en términos reales, dadas las políticas de restricción y de racionalización del gasto público impuestas por el gobierno nacional. A partir del 2003 estos empiezan a decrecer y nuevamente los públicos recuperan su dinamismo.

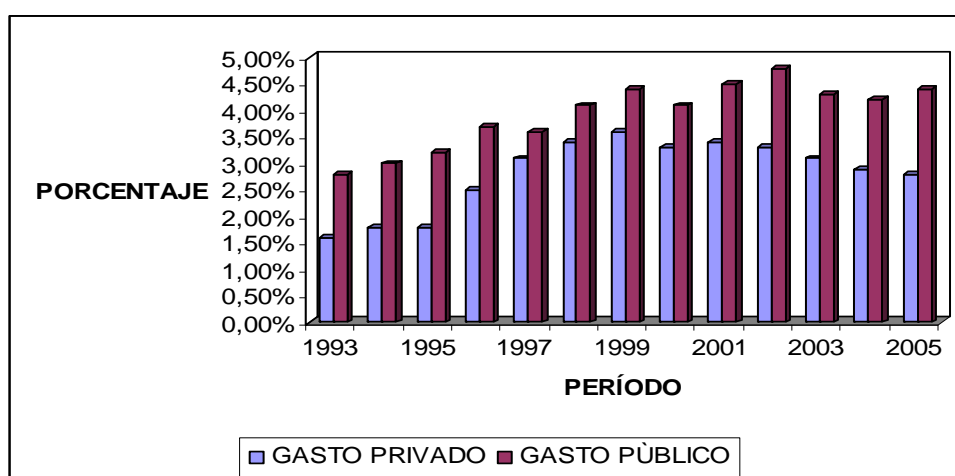
Tabla 4.3. Gasto total en educación como porcentaje del PIB

AÑO	G. PRIVADO COMO PORCENTAJE DEL PIB	GASTO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DEL PIB
1993	1.6%	2.8%
1994	1.8%	3.0%
1995	1.8%	3.2%
1996	2.5%	3.7%
1997	3.1%	3.6%
1998	3.4%	4.1%
1999	3.6%	4.4%
2000	3.3%	4.1%
2001	3.4%	4.5%
2002	3.3%	4.8%
2003	3.1%	4.3%
2004	2.9%	4.2%
2005	2.8%	4.4%

Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación

Por último, al mirar la evolución del gasto público y privado como porcentaje del PIB, se evidencia la mayor participación que tienen los recursos públicos, pero también se muestran los altibajos que presentan estos recursos, lo que significa que los recursos fiscales tuvieron limitaciones que afectaron en mayor proporción a la educación.

Grafica 4.3. Gasto total en educación como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con base en el Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Oficina de Planeación

Según Afanador (2006), la caída en el dinamismo que se presenta a partir del año 2003 se relaciona con las consecuencias de la puesta en marcha de la reforma al sistema de transferencias territoriales mediante el Acto Legislativo N° 1 de 2001 y la Ley 715 del mismo año.

4.2. Efectos del gasto público en cobertura y calidad

El principal objetivo de la política educativa en el nivel de preescolar, secundaria, media y universitaria de los últimos gobiernos ha sido el aumento de cobertura, la cual ha mostrado avances. De hecho, se pasó de una cobertura bruta de 75% en 1996 a una de 88% en 2005, en educación secundaria como consecuencia de los recursos de las transferencias.

Según un estudio realizado por el Banco de la República (2006), la tasa de cobertura neta en secundaria mejora con el nivel de ingreso de los países. Los países de más altos ingresos registran, en promedio, una cobertura de 86.6% en secundaria para el período 1998-2001. Por su parte, los países de ingreso bajo, en el mismo período, tienen una tasa de cobertura neta promedio de 29% en secundaria. En el caso de Colombia, este indicador presenta avances durante la década de 1990, como se muestra en la tabla 4.4.

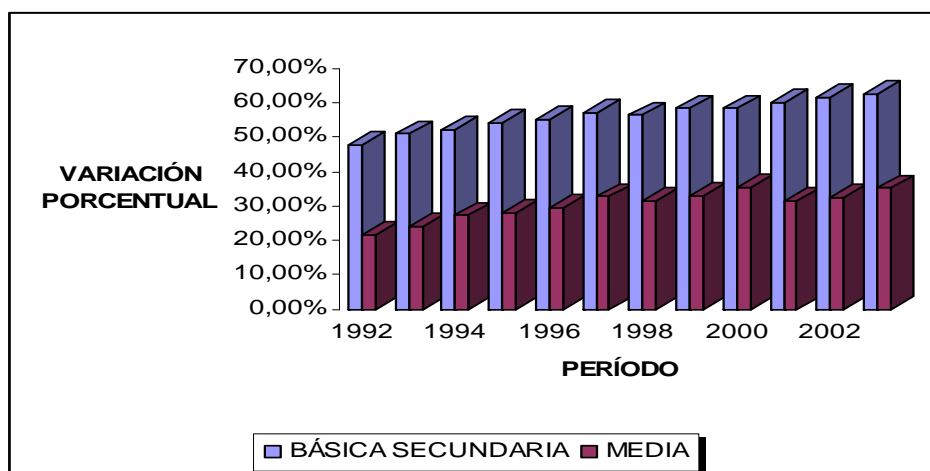
Tabla 4.4. Tasa de cobertura neta

PERÍODO	BASICA SECUNDARIA	MEDIA
1992	47,90%	21,70%
1993	51,10%	24,10%
1994	52,40%	27,30%
1995	54,30%	28,10%
1996	55,10%	29,70%
1997	57,10%	32,70%
1998	56,50%	31,50%
1999	58,40%	33,00%
2000	58,40%	35,60%
2001	60,30%	31,70%
2002	61,70%	32,50%
2003	62,50%	35,30%
2004	n.d	n.d

Fuente: elaboración propia con base en la Encuesta Nacional de Hogares -DANE.

En particular esta tasa para básica secundaria, como se puede observar en la grafica 4.2, muestra una tendencia creciente a lo largo del período, está ascendió de 47.9% en 1992 a 62.50% en 2003. En el caso de la educación media, se presentan una serie de fluctuaciones desde 1998 hasta el 2003 como consecuencia de los cambios en la matrícula en los últimos grados. Sin embargo, la cobertura educativa continúa siendo relativamente baja, especialmente en el caso de la media, cuyo nivel de cobertura neta se ubica por debajo del promedio del grupo y lejos de los grupos de ingresos medio-alto y alto.

Grafica 4.4. Evolución de la tasa de cobertura neta en educación secundaria y media



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco de la República.

Sin embargo, los resultados en cuanto a coberturas no pueden atribuirse solamente al aumento continuo de los recursos de transferencias, ya que éste fue acompañado por procesos de eficiencia en la utilización de la capacidad instalada y de racionalización de la planta docente. Al respecto el MEN afirma que los logros alcanzados en materia de cobertura, por la mayoría de los departamentos del país, se deben principalmente a los esfuerzos de racionalización de la capacidad instalada y no a la mayor o menor participación de las entidades territoriales en la distribución de los recursos del SGP.

En términos de calidad, hay que tener en cuenta que en Colombia, para evaluar la calidad del sistema educativo se han utilizado los resultados del ICFES y las pruebas Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación SABER pero mas específicamente, para notar los efectos del gasto publico en cuanto a calidad el DNP (2001) realizó un estudio, en donde se presenta una comparación de la evolución de la calidad en una muestra de planteles públicos y privados, concluyendo que el aumento del gasto en educación que tuvo lugar en Colombia en la década de 1990 no contribuyó a mejorar la calidad de la educación, por lo menos en lo que respecta a la secundaria en los colegios públicos respecto a los privados. Entre 1993 y 1998, la diferencia entre unos y otros permaneció constante a pesar de un incremento sustancial en el gasto en educación.

Los resultados muestran también que la calidad de la educación posee una inercia propia que no parece responder de manera expedita a la inyección de mayores recursos. Con base en el comportamiento de los indicadores anteriormente descritos y teniendo en cuenta el fortalecimiento del proceso de descentralización que dio lugar a un aumento de los recursos públicos para el sector educativo, se puede afirmar que el esfuerzo del Estado en materia de educación ha estado orientado principalmente a la ampliación de los niveles de secundaria. No obstante, la calidad del sistema educativo público, no ha registrado avances importantes, ya que sigue siendo una de las prioridades en cada gobierno en materia educativa. Esto se puede notar en las pruebas Saber y los exámenes de estado del Icfes en donde se evidencia una gran diferencia entre planteles públicos y privados, debido a factores que se asocian con la planta docente, currículos educativos, entre otros.

Específicamente, con las pruebas SABER los resultados a lo largo del tiempo han mostrado que en el país muy pocos estudiantes alcanzan el nivel de logro necesario para desempeñarse en el futuro como ciudadanos productivos y participativos.

En cuanto a las pruebas para el ingreso a la educación superior, dada la metodología utilizada por el Icfes para tratar los resultados de los exámenes de estado, resulta poco probable establecer tendencias que permitan determinar posibles mejoras o deterioros de la calidad de la educación desde 1990. Ello se debe a que los resultados brutos son objeto de un proceso de estandarización que arroja una media de 50 puntos y una desviación estándar de 10 puntos (para cada prueba), haciendo que los promedios en todos los años sean iguales, es decir 50 puntos. Sin embargo el Ministerio de Educación presenta unos porcentajes del total nacional por categoría de desempeño.

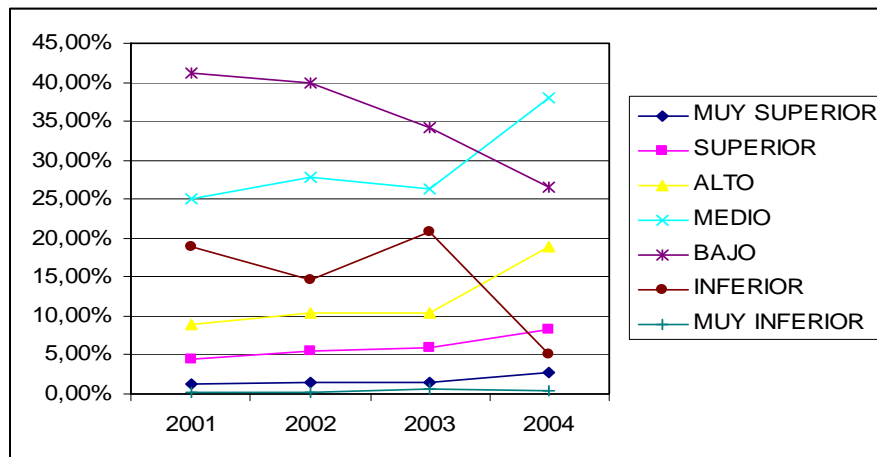
Tan solo entre el 2000 y 2004 la aplicación del examen de estado en los 34 departamentos, arroja que los resultados de mayor predominio se encuentran en las categorías medio y bajo, lo que es una muestra clara que son todavía niveles muy bajos, cuando la meta de los gobiernos siempre ha sido alcanzar niveles superiores.

Tabla 4.5. Porcentajes del Icfes por categoría de desempeño

	2001	2002	2003	2004
Muy Superior	1,21%	1,57%	1,56%	2,71%
Superior	4,43%	5,56%	5,92%	8,37%
Alto	8,85%	10,48%	10,48%	18,91%
Medio	25,12%	27,74%	26,42%	37,96%
Bajo	41,26%	39,80%	34,21%	26,59%
Inferior	18,97%	14,72%	20,79%	5,05%
Muy Inferior	0,16%	0,13%	0,62%	0,42%

Fuente: Ministerio de educación Nacional con base en el ICFES

Grafica 4.5 Porcentajes del Icfes por categoría de desempeño



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de educación Nacional

4.3. Relación entre esfuerzo financiero, y recursos públicos y privados frente a logros en calidad y cobertura

Según Santamaría et al (2002), el comportamiento de la cobertura bruta oficial en educación entre 1995 y 2000 no responde al ritmo de crecimiento de los recursos entregados para la prestación del servicio a los departamentos y distritos, mientras que los recursos se incrementaron en términos reales en un 30% la matrícula aumentó sólo el 18%. Existen departamentos que a pesar de haber tenido un incremento en los recursos por encima del 50% en este período, disminuyeron la cobertura en esa misma proporción. Sin embargo la posibilidad de mejorar la eficiencia redistribuyendo sus

docentes, ha sido demostrada por departamentos que han logrado aumentar la cobertura bruta en 16% con incrementos de sólo 4% en los recursos que reciben.

Aunque en Colombia todavía hacen falta esfuerzos en materia de calidad y cobertura de la educación, no sólo de la secundaria sino también de los otros niveles, la mayor cobertura ha sido posible racionalizando lo que existe y orientando hacia las mayores necesidades los nuevos recursos. Si bien existen grandes diferencias entre regiones, la cobertura bruta en secundaria ha aumentado especialmente a partir de 1993. Además este incremento ha sido causado por un mayor número de matriculados, como se puede notar en la tabla 4.4 en donde en 1996 había un total de 3.137.216 matriculados en secundaria y media, mientras que 9 años después se incremento en 945.765 llegando en el 2004 a un total de 4.082.981 matriculados en todo el territorio.

En Colombia se ha sustentado el incremento de cobertura en dos grandes estrategias: la reorganización del sector y la contratación del servicio con recursos adicionales para atención de poblaciones vulnerables; proviniendo estos recursos del Fondo Nacional de Regalías –FNR y del Programa de Educación Rural del Ministerio de Educación. En el primer caso, la reorganización está orientada a lograr mayor equidad en la distribución de los recursos del sector y una mejor utilización de los mismos, con este proceso se logró mejorar la distribución del personal docente, llevándolo a los sitios donde están los niños, de la misma forma se ha logrado una mayor utilización de la infraestructura de los establecimientos educativos. Adicionalmente, con la asignación de los recursos del SGP que la Nación transfiere a las entidades territoriales, se ha incentivado el aumento en la matrícula pública, pues dicha asignación se hace tomando como base la población atendida.

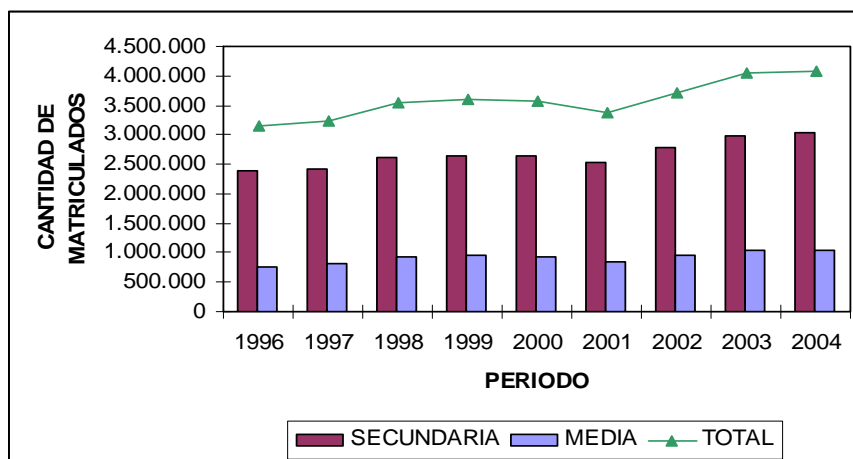
En el segundo caso, la contratación del servicio educativo ha logrado ampliar la capacidad de atención de la población escolar financiada con recursos públicos y se han superado restricciones de la oferta educativa oficial, especialmente las que se presentan en sitios apartados y con altos índices de conflicto. Esta contratación se hace con entidades privadas, oficiales o Iglesia, mediante la asignación de recursos adicionales a las entidades territoriales.

Tabla 4.6. Total matrícula secundaria y media

AÑO	SECUNDARIA	MEDIA	TOTAL
1996	2.379.316	757.900	3.137.216
1997	2.422.380	824.999	3.247.379
1998	2.626.668	922.700	3.549.368
1999	2.649.261	944.822	3.594.083
2000	2.637.176	938.103	3.575.279
2001	2.534.079	851.288	3.385.367
2002	2.772.278	949.744	3.722.022
2003	2.993.860	1.046.096	4.039.956
2004	3.041.803	1.041.178	4.082.981

Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional

Grafica 4.6. Total matrícula secundaria y media



Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación Nacional

En el caso de la calidad, como ya se ha mencionado, persiste el problema de que los municipios –y especialmente los municipios más pobres- dedican a la contratación de maestros gran parte de sus recursos propios y transferidos, lo que ha traído como consecuencia, por lo menos en el período de estudio, que la inversión en material audiovisual, textos, bibliotecas y ayudas pedagógicas, que son elementos que mejoran la calidad de la educación, obtienen menos recursos de los que originalmente se plantearon.

Por consiguiente, hay una relación muy estrecha entre la parte financiera y los recursos para calidad y cobertura, por ser elementos que contribuyen, o por el contrario truncan los objetivos que se han propuesto en torno a ellos y que por ende hacen que persistan las iniquidades en el sistema.

4.4. Comparación entre ejecución de recursos frente a logros en calidad y cobertura

En 1994 el Programa PACES, el cual tiene como objetivo principal el de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la educación secundaria, entre otros-; inició actividades por un monto de US\$ 150 millones de los cuales US\$ 60 millones corresponde a recursos de contrapartida nacional.

En 1995 se comprometieron recursos a través de FINDETER para la construcción de nuevos colegios por \$1.403 millones de pesos. Por su parte el Ministerio de Educación Nacional, a través del FIS, ejecutó \$1.120 millones de pesos en subsidios para la construcción de estos planteles y financió más de \$355 millones de pesos para la reparación y renovación de establecimientos de educación secundaria. Para el año siguiente, el monto fue de \$36.023 millones, con lo que se pudieron construir colegios de educación secundaria, además con estos recursos se logró, entre otras cosas, impactar positivamente los índices de cobertura.

Para la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria y media, entre 1998 y 1999 la ejecución del presupuesto nacional fue de \$187.500.000, además de otras fuentes como crédito externo por \$17.394.660. Con los recursos para 1998 se financiaron 34 convenios con 50 proyectos consistentes en gestión institucional e infraestructura física como responsabilidad del municipio y gestión institucional insumos educativos y adecuación de espacios físicos como responsabilidad de las instituciones educativas.

Los recursos invertidos en el mejoramiento de la calidad de la educación secundaria presentan una tendencia creciente entre 1995 y 1996 al pasar de 15.671 millones de pesos en 1995 a 67.324 millones de pesos en 1996. Entre 1997 y 1998 presentan una pequeña disminución con 66.930 millones y 66.924 millones respectivamente.

Entre 2003 y 2005 se ejecutó un total de 124.276 millones de pesos¹¹ en los proyectos para mejoramiento de la calidad de la educación, que para el año 2003 fueron 16.182 millones de pesos para el 2004 aumentaron en 6.635 para un total de 22.817 millones de

¹¹ Incluye recursos de MEN.

pesos y finalmente en el año 2005 hubo un aumento aun más significativo, representado en 62.451 millones de pesos pasando a un total de 85.268 millones de pesos. Todo esto debido al fortalecimiento de la gestión de las instituciones educativas, al uso pedagógico de medios y recursos para el aprendizaje, la formación de docentes en competencias básicas y planes de mejoramiento, desarrollo de competencias laborales, proyectos intersectoriales, modelos flexibles para la población vulnerable, entre otras metas en términos de calidad del gobierno del presidente Álvaro Uribe.

En cuanto a proyectos de ampliación de la cobertura los recursos que se invirtieron del 2003 al 2005 reflejan un crecimiento significativo (88%), al pasar de 191.257 millones de pesos en 2003 a 359.507 millones de pesos en 2005, lo cual fue fundamental para la generación de nuevos cupos escolares mediante contratación de la prestación del servicio y mediante la reorganización, la implementación de modelos educativos flexibles e inversión en infraestructura escolar. Con lo anterior, la matrícula oficial se incrementó en un 27.4% pasando de 7.8 millones a 9.2 millones y la cobertura bruta total básica y media pasó del 82% al 90%¹².

Con este panorama, de todas maneras no se puede negar que por lo menos desde 1998 los gobiernos han querido profundizar en aspectos como la calidad y la cobertura, sin embargo, se vuelve a la idea que se ha podido llegar a lo largo de este trabajo y es que siguen siendo mal distribuidos y asignados los recursos, tanto a nivel central como municipal y departamental, lo que hace que muchos jóvenes se queden sin cursar o no salgan bien formados por lo menos en lo que respecta a educación secundaria, de tal forma que el desarrollo de sus capacidades se vea limitada y por ende no se alcancen altos niveles de desarrollo humano en el país.

De tal forma, con lo anterior queda claro que si bien el propósito de la política educativa ha buscado ser más competitiva frente a otros países, todavía no se evidencia logros que permitan que haya una coherencia entre la orientación del gasto y los indicadores educativos como lo son la calidad y en alguna medida la cobertura. De nada sirve que en algunos períodos se presentes aumentos si al año siguiente cae a niveles inferiores; es lo que no permite que el país disponga del capital humano necesario para contribuir al desarrollo humano en términos del logro educativo en Colombia.

¹² Incluye transición, básica primaria, básica secundaria y media.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La consideración que el mercado es un criterio de asignación de recursos y que la eficiencia en el uso de esos recursos prima sobre las consideraciones éticas ó de interés distributivo y social, fue una constante desde la administración del presidente Gaviria a principios de la década de 1990. Esto es entendible en cuanto las propuestas educativas del neoliberalismo entraron a dominar los planes de desarrollo educativo, es decir, que con las diferencias que se observan en cada uno de los planes, éstos tienen en común que fueron concebidos bajo la misma orientación ideológica y con las mismas finalidades: introducir a la educación en el discurso educativo internacional, el cual estuvo dominado por los mandamientos del modelo neoliberal de desarrollo. Exceptuando el período 1994 – 1998, en donde se pone en marcha el Plan Decenal de Educación, el cual tenía como finalidad específica definir las acciones que eran necesarias para poner en vigencia los mandatos constitucionales y legales sobre educación.

A partir de la década de 1990 se empiezan a observar algunos cambios entre los que se cuentan los que se presentaron en las políticas educativas, debido principalmente al proceso de descentralización que se tradujo en la mayor autonomía de las entidades territoriales con el fin de lograr una mejor distribución de los recursos físicos, humanos y financieros, para este caso en materia educativa. La Constitución de 1991 determina el monto de recursos destinado a las regiones, así como su utilización, otorgando a las transferencias territoriales una destinación específica.

De esta forma las regiones comenzaron a recibir mayores ingresos destinados a servicios sociales básicos, orientado estos recursos educativos a mejorar la eficiencia, calidad, equidad y cobertura. Por ejemplo En la década de 1990, los recursos para el total de la educación se multiplicaron por 10.1 veces (de \$325.363.569.115 en 1990 a \$3.3 billones en 1999, en pesos corrientes) y con la aplicación del Acto Legislativo 01 de 2001 y de la Ley 715 de 2001 los recursos para el sector educativo aumentaron en cerca de \$4.0 billones de pesos entre el año 2000 y 2004, y en lo que respecta a la educación secundaria en el período que corresponde de 1993 a 2005, el monto ejecutado para educación en este nivel creció en 82% a precios constantes. Sin embargo, no se

puede concluir que las condiciones de la prestación del servicio hayan mejorado en todas las regiones, y mucho menos al ritmo en que han recibido los recursos.

En términos de objetivos y metas, se puede notar que la política educativa imperante durante el período de estudio, buscaba básicamente poner un orden a lo que quizá había quedado inconcluso en gobiernos anteriores y poco se nota la puesta en marcha de políticas de verdad pensadas en mejorar los niveles educativos, empezando desde el tema de la calidad, que no ha mostrado mejores resultados a lo largo del tiempo. Además se puede decir que en los planes de desarrollo educativo no hubo una clara preocupación por la generación de capital humano, pues no han existido estrategias ó políticas educativas claras tendientes a mejorar la calidad y competitividad de los egresados, ni adecuar la oferta educativa a la demanda cambiante del mercado laboral.

Respecto a la destinación de recursos, se puede concluir que aunque la tendencia de los recursos como porcentaje del gasto público y privado mostraron un ligero crecimiento entre 1993 y 2005 de tan solo 4.44% al pasar de 5.22% a 9.66% en el primer caso, y de 4.33% al pasar de 4.21% a 8.54% en el segundo caso, no ha sido muy clara la forma en que han sido utilizados por parte de los gobernantes, con excepción del gobierno del presidente Samper, en donde se puso en marcha el Plan Decenal de Educación. Pero la falta de proyectos pensados para mejorar el sistema educativo del país es lo que quizás ha contribuido a que persistan problemas en la financiación de la educación.

En cuanto a calidad y cobertura se puede concluir que los avances no fueron los esperados, la baja cobertura de la enseñanza secundaria y media constituyó uno de los problemas más preocupantes entre 1990 y 2004, por ejemplo, en 1992 la tasa bruta de escolarización alcanzó el 60%, y si se toma la tasa neta este porcentaje se reduce al 43.6%, lo que significa que de los 4.249.796 jóvenes entre los doce y los diecisiete años 2.396.220 no asistieron al colegio en ese año. Sin embargo, aunque no es lo que se quiere, la cobertura, especialmente para educación secundaria, aumentó 13 puntos entre 1996 y 2005, hecho que se atribuye no solamente a los recursos de las transferencias sino también la eficiencia en la capacidad instalada y la racionalización de la planta docente. Pero aún así, tanto en el sector público como en el sector privado, el aumento de recursos no va acompañado de un incremento continuo en los resultados.

En lo que respecta a calidad, específicamente, con las pruebas SABER los resultados a lo largo del tiempo han mostrado que en el país muy pocos estudiantes alcanzan el nivel de logro necesario para desempeñarse en el futuro como ciudadanos productivos y participativos. En cuanto al examen de estado, tan sólo entre el 2000 y 2004 la aplicación en los 34 departamentos, muestra que los resultados de mayor preponderancia se encuentran en las categorías medio y bajo, lo que muestra que todavía los estudiantes se encuentran en niveles muy bajos, cuando la meta de los gobiernos siempre ha sido alcanzar niveles superiores.

Respecto al presupuesto educativo, se concluye que a la educación secundaria se le ha destinado entre un 25% y un 34% del total de las asignaciones presupuestales lo que ha tenido una tendencia al alza, pero para lo que se refiere a inversión todavía se continúa con niveles muy bajos y un deterioro de la educación desde el punto de vista de distribución de los recursos públicos. Además se evidencia que los recursos aportados por el gobierno nacional están orientados en un alto porcentaje a funcionamiento, lo que deja ver el crecimiento de los gastos en la administración de la educación. Hecho que puede generar mayores problemas en la calidad de la educación entre las entidades territoriales, dado que la inversión en infraestructura, dotaciones educativas, entre otras inversiones que requieren los establecimientos para su progreso se ve limitada.

Así, es evidente que siguen siendo mal distribuidos y asignados los recursos, tanto a nivel central como municipal y departamental, lo que hace que muchos jóvenes se queden sin cursar o no salgan bien formados por lo menos en lo que respecta a educación secundaria, de tal forma que el desarrollo de sus capacidades se vea limitada y por ende no se alcancen altos niveles de desarrollo humano en el país.

Por lo tanto es necesario que la financiación de la educación en el país se más equitativa y eficiente reorientando el gasto hacia los grupos más pobres. Así mismo se debe asegurar el acceso y permanencia de niños y jóvenes en el sistema mejorando la distribución de los recursos racionalizando el gasto y así lograr el pleno aprovechamiento de los mismos.

De este modo se puede afirmar que si las reformas no han dado los frutos esperados, es urgente evaluar los resultados de las reformas, reconocer sus triunfos y fracasos, para

poder modificar los resultados y optimizar el impacto de los recursos adicionales. No se trata solo de invertir más, sino también de invertir mejor.

Finalmente, se puede considerar que la educación es un eje primordial para el fortalecimiento de la vida del ser humano, por lo que se hace necesaria la coherencia y coordinación de las metas y objetivos para el logro de una sociedad más productiva, es decir mayores niveles de capital humano, más justa, equitativa y con mayor potencialidad para alcanzar la realización personal y colectiva, por lo cual, es indispensable superar las diferencias que existen en el país y lograr que la educación sea un derecho de todos los ciudadanos, porque de nada sirve que se hayan aumentado los recursos para educación, por lo menos en el período de estudio, si en realidad estos no han sido distribuidos equitativamente. Muestra de esto es lo que se evidencio a lo largo de este trabajo, en donde desde 1990 hasta el año 2004 no se cumplieron en su totalidad las metas y objetivos propuestos en materia educativa, porque realmente lo que se ha ejecutado en cuanto a políticas y gasto no corresponde a la realidad que enfrenta el sistema educativo en el país. Y por el contrario se pretende impulsar la globalización, firmar tratados de libre comercio TLC, concurrir a los mercados europeos o asiáticos, cuando nuestro capital humano sigue en un 50% bajo la responsabilidad de la inversión privada y son claros derroteros frente a las metas y pretensiones del desarrollo de los sectores productivo y de servicios.

BIBLIOGRAFIA

- Afanador, B. Et Al. (2003): “La Educación Superior como Eje del Desarrollo”. En: *Revista Equidad y Desarrollo*. No. 1. Universidad de la Salle. Bogotá D.C.: 99 – 123.
- CEPAL. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.
- Clavijo, Sergio (1998). Descentralización de la educación y la salud: aspectos fiscales del gasto social en Colombia (CEDE) UNIANDES
- Corredor, M. Et Al. (2002). “Universalidad de la Educación”. Garay Salamanca, Luís Jorge (dirección académica), En: *Colombia entre la Exclusión y el Desarrollo: Una propuesta para la transición al Estado Social de Derecho*. Contraloría General de la República. Bogotá D.C.: 85 – 115.
- Departamento Nacional de Planeación. “Apertura Educativa”. *La Revolución Pacífica: Plan de Desarrollo Económico y Social 1990 – 1994*. Bogotá: 1991.
- Departamento Nacional de Planeación. “El Salto Educativo y Cultural”. *El Salto Social: Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 1994 – 1998*. Bogotá: 1995.
- Departamento Nacional de Planeación. “Un plan educativo para la paz”. *Plan Nacional de Desarrollo 1998 – 2002 Cambio para Construir la Paz*. Bogotá: 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. “Revolución Educativa”. *Plan Nacional de Desarrollo 2002– 2006 Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: 2003.
- Frederick, H. (1973) *Human Resources as the Wealth of Nations*, un enfoque general e informativo al estudio de la educación y el desarrollo de los recursos humanos. Oxford University Press, Nueva Cork. P.3
- Gaviria, A (2002). “Gasto publico y calidad de los planteles educativos”, Cáp. IV *de los que suben y los que bajan*. Fedesarrollo y Alfa y Omega Editor. Bogota: 67-74.
- Hanson, M. (1997). Descentralización educacional: Temas y Desafíos. PREAL, Santiago De Chile. Disponible en el enlace Preal.

- López, M. (2004). Nuevo esquema de financiación de la educación preescolar, básica y media. CONVERSEMOS SOBRE EDUCACION (Memorias de foro) CORPOEDUCACION.
- MAX-NEEF, M. (1994): *Desarrollo a escala humana*. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones. Barcelona.
- Ministerio de Educación Nacional –MEN– (1995) Plan Decenal de Educación 1996-2005. Bogota, D.C., (disponible en: http://mineducacion.gov.co/documentos/Plan_Decenal.pdf–Acceso: (marzo 14 de 2007)
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Tasa de cobertura bruta en educación básica y media. (Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-115622_archivo_xls4.xls – acceso marzo 19, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Tasa de cobertura neta en educación básica y media. (Disponible en http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-115622_archivo_xls5.xls – acceso marzo 19, 2007).
- Restrepo, J (2000). “Finanzas Territoriales”. En Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. P 397.
- Rosen, S. (1998). “Human Capital”. En: *The New Palgrave: a Dictionary of Economics*. Tomo 2. Palgrave Publishers Ltd. New York, N.Y.: 681-689
- Sánchez, F. (2006). Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. DOCUMENTO CEDE 2006-15. ISSN 1657-7191
- Sarmiento, A. (2001). Situación de la educación, básica, media y superior en Colombia (CORPOEDUCACIÓN).
- Sarmiento, A. y L, Delgado. “Análisis del gasto social 1975 – 2001”. *Economía colombiana No. 307*. Contraloría General de la República, (2005): 55 – 75.
- Schultz, Th. W., “Education and Economic Growth”, en Henry N. (ed.), *Social Forces Influencing American Education*, Chicago, 1961.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta S.A. Barcelona.
- Todaro, M. (1982) *Economía para un mundo en desarrollo: introducción a los principios, problemas y políticas para el desarrollo*. Traducción de Suárez, Eduardo L. 406 – 435.