

1-1-2007

# Cambios en las políticas públicas colombianas en materia de educación primaria a partir de la firma de los objetivos del milenio

María Esther Carolina Cardona Giraldo

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

---

## Citación recomendada

Cardona Giraldo, M. E. (2007). Cambios en las políticas públicas colombianas en materia de educación primaria a partir de la firma de los objetivos del milenio. Retrieved from <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/481>

This Trabajo de grado - Pregrado is brought to you for free and open access by the Facultad de Ciencias Económicas y Sociales 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](mailto:ciencia@lasalle.edu.co).

**CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COLOMBIANAS EN MATERIA DE  
EDUCACIÓN PRIMARIA A PARTIR DE LA FIRMA DE LOS OBJETIVOS DEL  
MILENIO**

**María Esther Carolina Cardona Giraldo**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
BOGOTÁ D.C.**

**2007**

**CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COLOMBIANAS EN MATERIA DE  
EDUCACIÓN PRIMARIA A PARTIR DE LA FIRMA DE LOS OBJETIVOS DEL  
MILENIO**

**María Esther Carolina Cardona Giraldo**

**Trabajo de grado para optar por el título de Economista**

**Directora  
Adriana Patricia López Velásquez  
Economista**

**UNIVERSIDAD DE LA SALLE  
FACULTAD DE ECONOMÍA  
BOGOTÁ D.C.**

**2007**

## **AGRADECIMIENTOS**

Aunque en una página de agradecimientos, la mayor parte de las veces se omitan, involuntariamente, nombres valiosos, es pertinente consignar los de algunas personas que han hecho posible llegar a la cumbre de un proceso. No obstante, también es necesario agradecer de modo tácito a aquellos nombres callados por diversos motivos.

Aquí, doy gracias a mi familia, por su apoyo en este proceso, por estar presentes en todo momento: a mis padres por construir esa gran familia, a mi hermano Marco por su valiosa ayuda que contribuyó a la versión final de este documento, a Juan y a José por sus consejos, a mi tía Luz Helena, mi otra madre. También agradezco a todos los profesores que me acompañaron durante la carrera. Muchas gracias al profesor Carlos Meza por sus observaciones y comentarios que enriquecieron el documento.

A la profesora Adriana López, quien más que profesora y directora de este proyecto, me brindó su amistad y su apoyo; de esa forma, el presente trabajo no sólo es el resultado de un ejercicio reglamentario sino de una relación de confianza y de esfuerzo mutuo. Es importante resaltar el apoyo del Profesor Jaime Rendón y su bolígrafo rojo y su colaboración aun en la distancia, que enriqueció sustancialmente el trabajo, gracias por padecerme.

A Raúl, por su compañía y colaboración, quien ha estado presente a lo largo de mi carrera, también por la confianza que ha depositado en mis capacidades, gracias por considerarme una gran economista.

Y al final de la página, cuántos ausentes resultan.

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>1. ANTECEDENTES</b> .....	<b>9</b>
1.1 ORIGEN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO .....	9
1.2 LOS ODM CINCO AÑOS DESPUÉS .....	10
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN EN COLOMBIA .....	11
<b>2. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>14</b>
2.1 POLÍTICA PÚBLICA Y DESARROLLO.....	14
2.2 EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	16
2.3 EDUCACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO .....	19
<b>2.3.1 Evolución histórica del concepto de educación</b> .....	<b>19</b>
<b>2.3.2 Teoría del Capital Humano</b> .....	<b>20</b>
<b>2.3.3 Críticas y teorías alternativas al Capital Humano</b> .....	<b>22</b>
2.4 EDUCACIÓN Y DESARROLLO.....	24
<b>3. POLÍTICAS EDUCATIVAS COLOMBIANAS: 1982–2006</b> .....	<b>26</b>
3.1 LA EDUCACIÓN PRIMARIA EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1982–2006 .....	26
<b>3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1986: Política educativa</b> .....	<b>26</b>
<b>3.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 1986–1990: Educación</b> .....	<b>28</b>
<b>3.1.3 Plan Nacional de Desarrollo 1990–1994: La apertura educativa</b> .....	<b>30</b>
<b>3.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1994–1998: El salto educativo y cultural</b> .....	<b>32</b>
<b>3.1.5 Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002: Un plan educativo para la paz</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1.6 Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006: La revolución educativa</b> .....	<b>36</b>
3.2 UNA MIRADA CRÍTICA A LOS PLANES DE DESARROLLO 1982–2006 .....	38
<b>3.2.1 Calidad</b> .....	<b>38</b>
<b>3.2.2 Eficiencia</b> .....	<b>39</b>
<b>3.2.3 Equidad</b> .....	<b>41</b>

<b>4. EVALUACION DE LAS POLITICAS COLOMBIANAS DE EDUCACION PRIMARIA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO .....</b>	<b>43</b>
4.1 EVALUACIÓN DE LA CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS .....	44
<b>4.1.1 Cobertura .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1.2 Calidad.....</b>	<b>48</b>
4.2 EVALUACIÓN LIBRE DE OBJETIVOS.....	51
4.3 MODELOS ECONÓMICOS .....	54
<b>4.3.1 Productividad.....</b>	<b>54</b>
<b>4.3.2 Eficiencia .....</b>	<b>58</b>
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>60</b>
<b>REFERENCIAS.....</b>	<b>63</b>

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 4.1. Tasa de cobertura bruta y tasa de cobertura neta educación básica y media 1996 – 2005 .....	45
Cuadro 4.2. Diferencia entre la tasa de cobertura bruta y la tasa de cobertura neta 1996 – 2005.....	46
Cuadro 4.3. Relación alumno docente por sector y zona educación primaria 1996 – 2004 .....	47
Cuadro 4.4. Resultados de las pruebas SABER grado quinto por niveles de logro 1997 – 2005 .....	50
Cuadro 4.5. Puntajes promedio y desviación estándar pruebas SABER grado quinto 2002 – 2005 .....	51
Cuadro 4.6. Tasas de aprobación, deserción y reprobación educación primaria 1995 – 2005 .....	52
Cuadro 4.7. Razones de no asistencia a la escuela 7– 11 años 1997 y 2003 .....	53
Cuadro 4.8. Gasto público en educación y gasto social 1985 – 1997 (millones de pesos corrientes) .....	55
Cuadro 4.9. Fuentes de financiación del gasto en educación 1993 – 2004 (porcentaje del PIB).....	56
Cuadro 4.10. Ejecución presupuestal de gastos en educación del PGN 1994 – 2005 (millones de pesos corrientes).....	57
Cuadro 4.11. Gasto por alumno en el sector oficial educación primaria 1985 – 1997 (millones de pesos corrientes).....	57
Cuadro 4.12. Tasa de crecimiento del gasto y la matrícula educación primaria 1985 – 1997 .....	59

## INTRODUCCIÓN

Partiendo de la consideración del desarrollo como un proceso de ampliación de las capacidades humanas, puede decirse que la educación se constituye en un medio efectivo a través del cual se hace posible ampliar las opciones de los individuos, pues ésta es considerada una libertad fundamental que contribuye al desarrollo. La aceptación del concepto de desarrollo humano hace que la importancia de la educación vaya más allá de su relación positiva con el ingreso, lo que posibilita la apreciación del ser humano como agente activo de la producción y beneficiario del proceso.

La década de 1990 significó el cambio en la concepción tradicional del crecimiento económico como medida de bienestar de las personas y surgieron de este modo compromisos con el desarrollo humano, sin embargo, el final de la década sugería que el avance en términos de desarrollo humano se había distribuido de manera desigual y planteaba la necesidad de modificar las estructuras de gobierno en términos del desarrollo humano. De este balance surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio como un compromiso de los jefes de Estado para reducir la pobreza humana, y establece el cambio en las políticas públicas en función del desarrollo humano.

En este sentido, puede afirmarse que las políticas públicas de educación en Colombia han experimentado transformaciones de acuerdo a las necesidades más apremiantes de cada momento de la historia, sin embargo, la década de 1990 se constituye en un período de reformas considerables al sistema educativo colombiano sobretodo en términos de cobertura. A partir del compromiso internacional adquirido con la firma de los ODM, el gobierno nacional estableció en 2005 las metas y estrategias de Colombia para el logro de los ODM, que en materia de educación van más allá del objetivo internacional. No obstante, la educación primaria ha perdido relevancia dentro de la formulación de las políticas públicas colombianas, que en todo caso han descuidado la calidad y la eficiencia del sistema educativo y han dado prioridad a la solución del problema de cobertura. En este sentido, debe reconocerse el papel socializador de la educación primaria y la importancia de

garantizar la calidad del sistema a este nivel, pues es el que proporciona las bases para los demás ciclos de formación

Aunque no existen evaluaciones concretas de las políticas públicas de educación en el marco de los ODM, trabajos anteriores han abordado el tema de las políticas educativas colombianas. Por ejemplo, Wiesner (1997) afirma que en las políticas educativas colombianas existe un problema de concepción y diseño, pues se confundió la provisión pública de la educación con su financiamiento público. Por otra parte, Corredor (2002) y la CEPAL (2004) afirman que el financiamiento es el principal determinante de la precariedad del sistema en cuanto a cobertura y calidad por lo que se plantea la necesidad de redefinir el uso de los recursos y modernizar la gestión para crear un sistema más eficiente que garantice tanto calidad como cobertura.

Este documento hace una evaluación de las políticas públicas de educación primaria a partir de la firma de los Objetivos del Milenio y llega a establecer que éstas no han cambiado su orientación y siguen un esquema basado en la eficiencia y la productividad, dejando de lado la concepción del desarrollo humano. Además identifica problemas que aun persisten en el sistema a nivel de educación primaria, diferentes a los de cobertura, que no permiten garantizar una educación de calidad.

El documento está dividido en cinco secciones del siguiente modo: la primera parte presenta el surgimiento de los ODM y algunas de las revisiones existentes en materia de políticas públicas de educación en Colombia. La segunda sección presenta las aproximaciones teóricas al concepto de educación como factor de crecimiento y desarrollo económico. La tercera parte del documento se concentra en la revisión del componente educativo de los planes de desarrollo para el período 1983–2006 con el propósito de observar la evolución del sistema educativo colombiano en materia de educación primaria. La cuarta sección presenta la evaluación, con base en modelos cualitativos y cuantitativos, de las políticas públicas de educación primaria para el período 1998–2006. Finalmente, se presenta la sección de conclusiones y recomendaciones derivadas de la evaluación en materia de política pública de educación.

## **1. ANTECEDENTES**

Las políticas públicas colombianas de educación primaria han experimentado cambios de acuerdo con fenómenos sociales, políticos, jurídicos, económicos, entre otros. Con la firma de los Objetivos del Milenio (ODM) se ratifica el compromiso con el desarrollo humano, con el cual los países firmantes son responsables de reducir la pobreza humana relacionada con la insuficiencia de ingresos, el hambre, la desigualdad de género, el deterioro del medio ambiente y la falta de educación, atención médica y agua potable. A continuación se presenta una síntesis del surgimiento de los Objetivos del Milenio y la revisión de algunos de los trabajos que han explicado la evolución de las políticas en el sector educativo, partiendo de la base de su importancia para el desarrollo social.

### **1.1 Origen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio surgen de la Cumbre del Milenio, como un compromiso de los jefes de Estado para avanzar hacia la ampliación de oportunidades de los individuos. De acuerdo con el Informe del Milenio del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU: 2000), el grado de interconexión mundial existente al comienzo del siglo XXI exigía a los pueblos del mundo y a sus líderes el señalamiento de los retos futuros y la toma de medidas necesarias para hacerles frente. Así mismo, el nuevo milenio demandaba la reestructuración de las Naciones Unidas de tal modo que su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las naciones fuera efectiva, con una visión de largo plazo.

A partir de la década de 1990 surge la preocupación de considerar el desarrollo más allá de las concepciones tradicionales basadas en el nivel de ingresos y el crecimiento económico como medida de bienestar de las personas. De este modo, aparece el *Informe de Desarrollo Humano* y con él el “Índice de Desarrollo Humano” (IDH), que, a pesar de tener

limitaciones<sup>1</sup>, es un avance hacia la concepción del desarrollo centrado en las personas. En 1991, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) progresa en el concepto de desarrollo humano, planteando que el desarrollo es un proceso de las personas, por las personas y para las personas, en el cual se hace necesario el crecimiento económico de calidad, entendido como un crecimiento participativo, bien distribuido y sostenible (PNUD: 1991, 39).

Sin embargo, el seguimiento al desarrollo humano en cabeza del PNUD por medio de los sucesivos informes mostró, al final de la década de 1990, que el avance en tal materia fue insuficiente, a pesar del reconocimiento generalizado de la importancia de la dimensión humana, lo que se hace evidente en el *Informe Sobre Desarrollo Humano* de 1999. El análisis del desarrollo humano en el contexto de mundialización revela que los avances logrados durante la década se distribuyeron de manera desigual entre la población mundial, por lo cual afirma que “debe reinventarse la estructura de gobierno en los planos nacional y mundial, con el desarrollo humano y la equidad en su centro” (PNUD: 1999, 8), pues el debate prevaleciente giraba en torno al crecimiento económico y la estabilidad financiera, descuidando de este modo las preocupaciones humanas más generales.

De aquí se desprende que la Declaración del Milenio comprometiera a los países tanto ricos como pobres a hacer lo posible para erradicar la pobreza, promover la dignidad humana y la igualdad, y alcanzar la paz, la democracia y la sostenibilidad ambiental, adoptando objetivos concretos de avance en el desarrollo y la reducción de la pobreza.

## **1.2 Los ODM cinco años después**

La cumbre mundial del año 2005 fue concebida con el fin de hacer seguimiento a la aplicación de la Declaración del Milenio y demás grandes conferencias y cumbres de las

---

<sup>1</sup> El IDH no da cuenta total del desarrollo humano por excluir variables de difícil medición que reflejarían de manera más amplia los avances a este respecto, además, no incluye variables asociadas con el tema de la libertad y por ser cifras agregadas no permite mostrar las diferencias entre regiones y segmentos de la población.

Naciones Unidas. En este contexto, el *Informe Sobre Desarrollo Humano* del año 2005, presentó los avances y retrocesos en materia de desarrollo humano, y destacó que si bien los avances en tecnología, comercio e inversiones han sido enormes, así como el crecimiento económico, “las diferencias en desarrollo humano entre ricos y pobres, ya de por sí importantes, están aumentando” (PNUD: 2005, 21). El problema de traducir el crecimiento económico en desarrollo humano plantea una serie de inconvenientes para alcanzar las metas propuestas por los ODM, que según el PNUD (2005: 44) “representan el conjunto más integral y detallado de metas alguna vez adoptadas en pos del desarrollo humano. Comprenden los indicadores básicos del desarrollo humano en sus diversas dimensiones y representan los derechos humanos básicos”.

En términos de desarrollo humano, los avances de la década de 1990 fueron innegables, pero aun después de la firma de los ODM, en el año 2005 persistían graves problemas, que sumados a la falta de voluntad y compromiso de los países firmantes, presentaban un panorama desalentador con respecto a las metas fijadas para el año 2015. Según el *Informe sobre Desarrollo Humano*, en 2005 morían cada año 10 millones de niños antes de cumplir cinco años, más de mil millones de personas sobrevivían con menos de un dólar al día y el déficit de oportunidades educativas seguía siendo considerablemente alto. Las diferencias persistentes entre países y regiones se evidenciaban en la reducción del ritmo de la tasa global de convergencia y, según los cálculos del PNUD, cincuenta países estaban retrocediendo en al menos un ODM y otros 65 países no alcanzarían al menos uno de los ODM hasta después de 2040.

### **1.3 Políticas públicas de educación en Colombia**

La política social colombiana durante la década de 1980 se vio afectada por el proceso de transición permanente y por los ajustes macroeconómicos. En este contexto, Ramírez (1995:304 – 373), realizó una revisión de la gestión social colombiana en la década de 1980, donde identificó y analizó las orientaciones públicas que, durante este período, siguieron los diferentes sectores sociales. Este estudio llegó a determinar que las políticas

del sector educativo no alcanzaron el impacto esperado debido a su falta de continuidad y a la reducción de la participación del gasto social en el gasto público, lo que no permitió avanzar en logros de cobertura y calidad, pues aunque estas variables mostraron comportamientos positivos, no alcanzaron las dimensiones de décadas anteriores.

Wiesner (1997), desde una perspectiva institucional, analizó la efectividad de las políticas públicas en Colombia, destacando en materia de educación el papel de los factores institucionales en el suministro de la educación primaria y secundaria a partir de la descentralización en la prestación del servicio en el país. Este análisis mostró cómo el marco legal que conduce al servicio de educación se caracteriza por su rigidez. Así, concluyó que existe un problema de concepción y diseño, pues se confundió la provisión pública de la educación con su financiamiento público. A partir de este diagnóstico, se propuso un cambio estructural en las condiciones globales dentro de las que se efectuaba el gasto social para que fuera más eficiente y con un mayor efecto distributivo por medio de cinco etapas interdependientes que corresponden a: la definición de prioridades, la reestructuración institucional y legal, la reestructuración financiera, la concertación institucional y la evaluación y corrección.

Por otra parte, el trabajo de Corredor (2002: 85 – 115), identifica las particularidades de las políticas públicas en materia de educación y sus modos de financiación, por medio de un análisis de acuerdo con las estadísticas existentes y a la normativa vigente. En esta revisión, la autora concluye que el sector presenta una situación precaria en términos de cobertura y de calidad, con un alto nivel de exclusión determinado principalmente por un gasto público deficitario y plantea la necesidad de una reestructuración, obedeciendo ésta al financiamiento de la oferta como la vía de mayor efectividad en materia de cobertura, eficiencia y equidad.

Dentro del pacto de los países latinoamericanos con el desarrollo humano, ratificado tanto en la declaración de los ODM como en el *Programa de Educación Para Todos* y la *Cumbre de las Américas* de 1998, la CEPAL (2004) evaluó las necesidades financieras de los países en materia educativa a partir del análisis en el marco de los compromisos

asumidos con la educación, como eje principal del desarrollo, por los gobiernos de América Latina y el Caribe. Este informe mostró la necesidad de la modernización de la gestión, el mejoramiento en la asignación del gasto público y de los recursos de cooperación internacional además de la redefinición del uso de los recursos, pues la inversión en sí misma no garantiza avanzar hacia un sistema que ofrezca equidad, eficiencia y calidad.

El *Plan de Desarrollo Educativo 2002 – 2006*, afirma que el desarrollo económico y social está directamente asociado al aumento de la productividad que a su vez depende del crecimiento de la educación y de las habilidades de la fuerza laboral. Así, desde la perspectiva de cobertura y calidad de la educación como factores determinantes de la competitividad de un país, el trabajo de Botero (2004: 138 – 166), presentó la propuesta que a nivel gubernamental buscaba transformar el sistema educativo colombiano y mejorar la calidad de vida de la población. Partiendo del diagnóstico del sector durante la década de 1990 por medio de estadísticas, el plan pone en evidencia el modesto avance del sistema educativo tanto en cobertura como en eficiencia y calidad. En el caso particular de la educación primaria, Botero (2004:139), afirma que “sin descuidar la atención que demanda la cobertura de la básica primaria, los niveles que exigen especial consideración son los de preescolar, secundaria y media, en particular en las zonas rurales”. Tal afirmación la hace a partir de la comparación de las tasas de cobertura bruta y de cobertura neta para cada nivel de educación, que demuestran que la educación primaria tiene niveles de cobertura casi universales, mientras que en los demás niveles las tasas de cobertura no alcanzan el 80%. De este modo, el Plan de Desarrollo Educativo propuesto por el Gobierno Nacional centró su atención en tres políticas básicas: ampliar la cobertura, mejorar la calidad y mejorar la eficiencia para todos los niveles de educación, garantizando, al mismo tiempo, mayor equidad.

## **2. MARCO TEÓRICO**

Tradicionalmente, las teorías que aluden a la educación han centrado su atención en el aumento de la productividad como mecanismo para lograr un mayor nivel de crecimiento económico. De este modo, los postulados teóricos asumen que el aumento de la productividad derivado del incremento del nivel educativo contribuye al mismo tiempo al desarrollo económico. Sin embargo, partiendo del concepto de desarrollo, que según Sen (1999) es el proceso de expansión de las libertades reales de los individuos, puede decirse que éste no depende exclusivamente del nivel de crecimiento económico, sino que requiere de la acción pública que permita utilizar adecuadamente los frutos de este crecimiento en la creación de oportunidades sociales que permitan garantizar y ampliar las libertades de los individuos.

En este sentido, la política pública cobra gran relevancia en el proceso de desarrollo, en la medida que la acción política surge de la concertación de intereses dentro de la relación Estado–Sociedad, que pretende identificar las prioridades de la sociedad y dar solución o llevar a niveles tolerables las situaciones consideradas problemáticas.

### **2.1 Política pública y desarrollo**

El desarrollo exige la acción política encaminada a la eliminación de las principales fuentes de privación de las libertades tales como la pobreza económica, la falta de servicios y atención social públicos y el poco reconocimiento a las libertades políticas y civiles. En este sentido, las decisiones políticas dentro de un sistema democrático, en el cual los dirigentes cuentan con incentivos políticos para realizar acciones encaminadas a ampliar las opciones de los individuos, se traducen en objetivos, estrategias y acciones a partir de la identificación de un problema particular que afecta a la sociedad.

La concepción de Estado ha evolucionado de acuerdo con el contexto económico y social propio de diferentes épocas, en las cuales la intervención privada ha tenido mayor o menor

influencia, llegando a establecer en la actualidad la complementariedad entre las políticas públicas y las acciones privadas para proporcionar bienestar económico y social.

De acuerdo con Roth (2003: 25) “el Estado busca incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso”, es decir, el Estado define una estrategia legítima por medio de la reglamentación jurídica como resultado del arreglo de intereses (tanto públicos como privados) en contradicción. En este sentido, puede decirse que la política pública materializa la concertación de intereses y refleja la relación Estado–Sociedad.

Vargas (1999: 57) entiende la política pública como “el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”, lo que indica que ésta no es estática, sino que va evolucionando en la medida que surgen nuevas interpretaciones de lo socialmente deseable y lo socialmente problemático, de acuerdo con el grado de incidencia que tengan los distintos actores en su formulación. Esta conceptualización es similar a la que hace Roth (2003), quien entiende la política pública como un programa de acciones que representa la realización de decisiones del Estado que busca un cambio de la realidad operante en un determinado momento y es el producto de la relación de fuerzas que intervienen en la definición de acciones.

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo a Roth (2003), puede decirse que el análisis de las políticas públicas se refiere al examen de objetivos, medios y acciones definidos por el Estado y que buscan transformar parcial o totalmente la sociedad y sus resultados y efectos, como una perspectiva de abordar la relación Estado–Sociedad que busca producir información útil para mejorar las acciones y resultados futuros.

Roth (2003: 28) afirma que “la política pública existe sólo en la medida en que señala su campo de acción”, es decir, su objeto debe ser enunciado. De este modo, en el desarrollo de una política pública deben cumplirse etapas que permitan señalar este objeto que pueden

ser descritas así: La identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la implementación de la política y su evaluación.

## **2.2 Evaluación de políticas públicas**

La importancia de la evaluación de las políticas públicas está en la contrastación de sus objetivos y finalidades con la realidad en la cual se desarrolla. De acuerdo con el concepto de desarrollo como libertad, la ampliación de oportunidades de los individuos depende de las decisiones políticas de los dirigentes y éstas sólo serán benéficas en la medida que identifiquen de manera acertada las prioridades de la sociedad y diseñen estrategias coherentes con las posibilidades de acción.

De acuerdo con Vedung (1994: 19), la evaluación se entiende como una “cuidadosa valoración retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas”. Este concepto restringe la evaluación a las consecuencias, resultados y aplicación de las medidas políticas y los programas de carácter público y puede ser explicado por el efecto que estas políticas tienen sobre la sociedad.

Así pues, la evaluación es retrospectiva, es decir, se centra en la aplicación, consecuencias y resultados de las políticas públicas, pero también es prospectiva en el sentido que se propone desempeñar un papel en futuras decisiones públicas.

La intervención gubernamental, desde la teoría de la acción pública, debe estar presente en tres aspectos concretos: donde los privados no encuentren rentabilidad económica pero haya beneficio social, en proveer justicia y en brindar seguridad interna y externa. Desde el punto de vista teórico, la acción del Estado es realizada desde diferentes enfoques promovidos desde el denominado “análisis de políticas públicas”. Estos enfoques permiten hacer una separación de los componentes de las políticas públicas para entender qué son,

cómo nacen, quién las hace, cómo se formulan, implementan y evalúan, y cuáles son sus efectos e impactos, todo esto desde una concepción específica de Estado.

Vedung (1994), propone un esquema de evaluación desde la perspectiva de las ciencias políticas y de la economía, dentro del cual se encuentran los modelos de efectividad, los modelos económicos y el modelo profesional, que se explican brevemente a continuación.

- **Modelos de Efectividad**

*Evaluación de la consecución de objetivos.* Es un modelo de efectividad ya que plantea preguntas sobre el contenido esencial y los resultados y no sobre los procedimientos, sólo presenta cuestiones fundamentales sin prestar la menor atención ni a los costos del programa ni a la organización de la evaluación. Se basa en los objetivos premeditados del programa y utiliza una teoría descriptiva de valoración.

*Evaluación de los efectos colaterales.* Este modelo reconoce que es posible establecer efectos colaterales del programa. Un efecto colateral se define como un impacto al margen del área objetivo del programa. Los efectos colaterales pueden ser deseados o indeseados. Esta evaluación es pertinente cuando los evaluadores tienen un interés especial por estos efectos. El modelo pretende contrapesar el valor del principal efecto deseado de la intervención con los valores de los efectos colaterales beneficiosos y perniciosos, lo cual exige criterios de valor para los efectos principales, para cada tipo de efecto colateral y para la interrelación entre ambos.

*Evaluación libre de objetivos.* Se centra en descubrir cuáles son los impactos que ha producido el programa, sin tener en cuenta los objetivos propios del programa, es decir, no conoce, o no toma en cuenta, lo que éste intenta hacer. El elemento organizador son los resultados planificados y no planificados.

*Evaluación orientada al cliente.* Se basa en la idea de que la administración pública produce bienes y servicios para los consumidores en el mercado. Este modelo adopta los objetivos, expectativas, preocupaciones o incluso necesidades de los destinatarios del

programa como su principio organizador y criterio de mérito. El enfoque de necesidades implica una teoría prescriptiva de la valoración, es decir, es el propio evaluador quien debe determinar qué necesidades son las más válidas, pues las necesidades no coinciden necesariamente con las preferencias expresadas por los clientes.

- **Modelos económicos**

*De productividad.* Este modelo se basa en la relación entre resultados y costos, donde la productividad es la relación sencilla entre el ‘output’ de productos y servicios y el ‘input’ de recursos, el beneficio es el criterio de mérito y la forma de medir el éxito es la maximización de los beneficios. La productividad es la forma de medir las actividades del sector público: por costo y unidades físicas; utiliza diferentes algoritmos matemáticos para su cálculo.

*De eficiencia.* Este modelo relaciona la eficiencia con el análisis de costo–beneficio y de costo–efectividad, ya que estos proporcionan un marco de referencia para relacionar los costos con los resultados del programa. El criterio de evaluación es la valoración de la eficiencia a través del costo–efectividad y costo–beneficio.

- **Modelo Profesional**

*Evaluación por los propios compañeros.* Implica que entre los miembros de la profesión se elige a un conjunto de jueces para evaluar los rendimientos de otros miembros con respecto a los criterios de mérito y normas de la propia profesión. Se basa en la valoración retrospectiva de la aplicación y un modelo institucional de evaluación.

## **2.3 Educación y crecimiento económico**

La relación existente entre el grado de educación alcanzado por un individuo y su nivel de ingresos ha llevado a la formulación de diversas teorías que aluden al papel de la educación en el desempeño laboral de los individuos. Desde esta perspectiva la educación es considerada en términos de productividad y eficiencia, de modo tal que el concepto de educación, desde el mercantilismo se encuentra ligado al incremento de los ingresos tanto individuales como de la nación misma. De la evolución del concepto de educación surge, en la década de 1960, la Teoría del Capital Humano y más adelante las teorías alternativas, sin embargo, todas encuentran el punto de convergencia en la relación positiva del nivel educativo con el nivel de ingresos. A continuación se presentan las consideraciones más representativas de la relación entre educación y crecimiento económico.

### **2.3.1 Evolución histórica del concepto de educación**

El mercantilismo significa un primer acercamiento al papel de las competencias de los individuos en la economía nacional. Para Petty, los recursos humanos, denominados “artes”, contribuyen al producto nacional, al igual que el capital físico y los recursos naturales. De acuerdo con Lassibille (2004), para los mercantilistas la educación juega un papel importante en el desarrollo económico de un país, pues al mismo tiempo que aumenta la productividad de los hombres y mujeres, disminuye los costos de producción y libera fuerza de trabajo que puede emplearse en otras actividades productivas.

Más adelante, algunos economistas clásicos resaltan la importancia de la educación. Por ejemplo, Adam Smith (1997) considera que las capacidades y destrezas humanas adquiridas por la práctica de ciertas actividades hacen parte del capital fijo, al igual que las máquinas, cuyo costo de adquisición se representa en un salario más elevado. Según Lasibille (2004), John Stuart Mill considera que la educación contribuye a incrementar la productividad del trabajo y por tal motivo es importante que el Estado desarrolle una instrucción primaria que brinde conocimientos esenciales. Robert Malthus argumenta que

“la formación ayuda a fomentar el sentido cívico y la armonía social, favorece el orden y la paz, permite comprender mejor las causas de la miseria y, por consiguiente, a limitar las crisis” (Lassibille: 2004, 29).

Posteriormente, surge la primera aproximación a la Teoría del Capital Humano dentro de la corriente neoclásica. Los economistas neoclásicos contemplaron a la formación de los individuos como una inversión, en la cual el capital humano es considerado como un stock de recursos que genera flujos de rentas futuras. De acuerdo con Veblen (1908), la definición de capital, expuesta por Irving Fisher en “The nature of capital and income”, incluye a los seres humanos y los objetos materiales. Sin embargo, esta teoría no alcanza un gran reconocimiento debido a la influencia de las ideas de Alfred Marshall, quien, de acuerdo con Lasibille (2004), consideraba que las inversiones educativas no podían ser asimiladas a las inversiones en bienes físicos dado el carácter no mercantil de las actividades de formación.

### **2.3.2 Teoría del Capital Humano**

En 1960 aparece la economía de la educación durante la reunión anual de la *American Economic Association*, en la cual se populariza el concepto de capital humano gracias a la conferencia de Theodore Schultz, basada en los aportes de Fisher, titulada *Investment in Human Capital*. Para Schultz (1971), los conocimientos se asimilan a un capital, que se constituye por la inversión deliberada de los individuos y contribuye al crecimiento económico de un país y al incremento de los salarios de los individuos.

De acuerdo con Burnet (1996), el desarrollo de la Teoría del Capital Humano permitió la intervención del Estado en los aspectos educativos, pues éstos potencian el desarrollo humano. En efecto, a partir de la década de 1960, la democratización de la educación en los países industrializados cambió la escala de producción de los sistemas educativos y se produjo un incremento acelerado del gasto público dirigido a la enseñanza.

Gary Becker formalizó en 1964 la Teoría del Capital Humano. De acuerdo con Becker (1975) el estudio sobre el capital humano parte de las consideraciones de algunos economistas de que el crecimiento del ingreso en los Estados Unidos radica en la importancia de la educación en la promoción del desarrollo económico. Ante tal afirmación, Becker consideró que la tasa de retorno de la educación debía ser significativa, por lo cual dirigió su estudio a estimar el rendimiento de la educación en Estados Unidos.

En este sentido, la Teoría del Capital Humano argumenta que las capacidades de las personas son, en gran medida, adquiridas y no innatas y que se desarrollan mediante la educación, sea formal o no formal, y por medio del aprendizaje o la experiencia adquirida en el mercado de trabajo. Basada en la hipótesis neoclásica de que el trabajador está pagado de acuerdo con su productividad marginal, esta teoría argumenta que las acciones educativas se justifican en la medida que existe la percepción de un beneficio futuro. De este modo, existen intereses tanto privados como sociales en la inversión educativa y vienen dados por las tasas de rendimiento de la educación.

La tasa de rendimiento de la inversión en educación se obtiene de la comparación entre los costos presentes, tanto directos como indirectos, de la educación y los beneficios futuros que proporciona dicha inversión. Dentro de los beneficios privados del aumento en el nivel de formación se encuentra el incremento de la productividad del individuo en el mercado de trabajo, que al mismo tiempo aumenta el nivel de remuneración y el aumento en sus niveles de satisfacción, asociados a mejoras en salud y a puestos de trabajo bien valorados socialmente. Los beneficios sociales corresponden a la contribución efectiva de los sujetos a la economía o al crecimiento económico y a las externalidades ligadas a la inversión educativa como el incremento de la movilidad social, que lleva a un mayor grado de igualdad; la participación ciudadana en aspectos políticos y sociales; las mejoras en la organización social y la generación de un impacto positivo sobre el crecimiento económico que favorece a la convergencia entre naciones pobres y ricas.

Los costos privados de la inversión educativa corresponden a gastos directos asociados a los derechos de matrícula, textos, material escolar, entre otros; gastos ajenos, que están

ligados al régimen escolar de los sujetos que estudian, y los costos de oportunidad de la educación. Los costos sociales de esta inversión se asocian al gasto público en el funcionamiento del sistema y a los gastos de transferencias, que corresponden a diversas subvenciones que las autoridades públicas otorgan a los estudiantes.

### **2.3.3 Críticas y teorías alternativas al Capital Humano**

Puede decirse que las críticas fundamentales a la Teoría del Capital Humano surgen de su afirmación de que la educación es la única fuente de aumento de la productividad, pues aunque la educación es fundamental para la adquisición de habilidades y conocimientos, la productividad no depende exclusivamente de ella. De tales críticas surgen teorías alternativas que otorgan diversos papeles a la educación.

La Teoría del Filtro, basada en los fundamentos de la Teoría de la Información, argumenta que la educación no tiene como finalidad aumentar la productividad de los individuos sino revelar sus aptitudes. De este modo, la escuela permite a los empleadores identificar a los individuos que son más productivos en el mercado laboral, pero el proceso educativo no afecta las habilidades innatas de los individuos. Esto hace que el rendimiento privado de la educación se justifique sólo por el valor que los empresarios otorgan a las habilidades del individuo que son reveladas por el sistema de formación.

Aunque la Teoría del Filtro y la Teoría del Capital Humano llegan a la conclusión de que la educación aumenta las rentas de los individuos, la razón por la cual esto sucede es diferente en cada teoría: mientras que para la primera el nivel de educación de las personas constituye un revelador de aptitudes, para la segunda el aumento de las rentas se deriva del aumento de la productividad de los individuos.

Otra teoría alternativa a la del Capital Humano es la Institucionalista, formulada por Thurow. De acuerdo con Lassibille (2004: 48), esta teoría afirma que “el mercado de trabajo no es el lugar donde se venden las cualificaciones, sino más bien un mercado donde los puestos de trabajo están atribuidos a los individuos en función de sus posibilidades de formación futura en la empresa”. Según esta teoría, la productividad no está asociada a los

trabajadores sino a los empleos y las empresas ajustan el nivel de productividad de los individuos a los requerimientos de productividad de los empleos por medio de la formación interna. Así, el nivel de educación de cada individuo actúa como un revelador de sus aptitudes a ser formados dentro de las empresas y son las características de los individuos en el momento de ser contratados las que determinan la distribución de los salarios.

El papel de la educación desde esta concepción es simplemente el de revelar la disposición de cada individuo a ser formado de acuerdo con las necesidades particulares de cada empresa. De este modo, la inversión educativa no es realizada deliberadamente por los individuos sino por las empresas, incrementando la productividad del factor trabajo y contribuyendo al crecimiento económico. Sin embargo, el aumento de los beneficios derivado de la mayor productividad no aumenta el ingreso de los individuos, pues su salario no es establecido por la productividad derivada de la capacitación interna sino por las características personales al momento de la contratación.

Finalmente, la Teoría de la Socialización de la Escuela Radical Norteamericana de la década de 1960, de la cual Bowles y Gintis son representantes, aunque reconoce el avance que representa la teoría del capital humano, sobre todo en lo que se refiere al abandono de la hipótesis de homogeneidad del factor trabajo, no comparte sus postulados y al contrario argumenta que “el sistema educativo está al servicio de la sociedad capitalista y de su aparato de producción” (Lassibille: 2004, 50). Para estos autores neomarxistas, el sistema educativo se organiza de forma tal que reproduce las relaciones de clases, formando a un determinado grupo de individuos en la obediencia y el conformismo, mientras que a otros los prepara para tareas de dirección y control. De acuerdo con Lassibille (2004: 51), la Teoría de la Socialización considera que “el sistema de formación está organizado para perpetuar el sistema capitalista y para asegurar el control de la producción y de las empresas a las clases dominantes”.

En este sentido, la Teoría de la Socialización sigue en la línea de las teorías alternativas a la del capital humano, en la cual sólo cobra importancia la educación como un sistema de selección, de acuerdo con las características individuales. Sin embargo, todas las teorías

tienen en común el efecto sobre el crecimiento económico nacional, como un resultado u objetivo final.

Efectivamente, todos los desarrollos teóricos alrededor de la educación dirigen su atención al aporte de ésta al crecimiento económico de los países. La visión de la educación como factor de incremento de la productividad, en la cual se apoyan las diversas teorías de la economía de la educación, hace de ésta una condición necesaria para el desarrollo, en la medida que contribuye directamente al crecimiento económico. De acuerdo con Brunet (1996: 98) “la educación se va constituyendo en un elemento de estratificación ya que a partir de ella se accede al mercado de trabajo y según el puesto donde se labore se consigue mejor o peor bienestar social”. Esta visión deja claro que el desarrollo requiere de la acumulación de capital que favorece al crecimiento económico y que al mismo tiempo posibilita la satisfacción de las necesidades que se generan en el proceso de desarrollo, tales como salud, cultura, educación, entre otras.

## **2.4 Educación y desarrollo**

Siguiendo a Sen (1999), puede decirse que la influencia del crecimiento económico en el desarrollo económico depende de cómo se utilicen sus frutos. Entendiendo el desarrollo como el proceso de ampliación de las libertades reales de las que disfrutan los individuos, puede afirmarse que el crecimiento económico no garantiza per se el desarrollo, pues si la prosperidad económica no garantiza la expansión de los servicios sociales relevantes, los fines por los que cobra importancia el desarrollo no son de ninguna manera alcanzables.

De lo anterior se desprende que la educación debe ser considerada más allá de la relación positiva con el ingreso, dado que ésta amplía las opciones de los individuos y favorece al desarrollo como libertad, pues mejora las capacidades humanas. La creación de oportunidades sociales, dentro de las cuales se incluye la educación, influyen en la libertad fundamental del individuo para vivir mejor y “[...] puede contribuir tanto a fomentar el desarrollo económico como a reducir la mortalidad” (Sen: 1999, 60).

Las libertades fundamentales son los componentes constitutivos del desarrollo y por lo tanto son importantes para el enriquecimiento de la vida humana. Para Sen (1999), la educación hace parte de estas libertades fundamentales y es un determinante del desarrollo, dado el papel instrumental de las libertades, que se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y por lo tanto a fomentar el desarrollo.

En el primer *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD, se argumenta que “El desarrollo humano es un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y el disfrute de un nivel de vida decente.” (PNUD: 1990, 33). En este sentido, el ingreso no puede ser calificado como el medio más eficaz para suplir las demás oportunidades del ser humano. La consideración de que el acceso a un mayor nivel de ingreso permite el ejercicio de cualquier otra opción no es totalmente cierta pues “el bienestar de una sociedad depende del uso que se da al ingreso, no del nivel de ingreso mismo” (PNUD: 1990, 33).

Según el PNUD (1990), la Teoría del Capital Humano considera al ser humano como un medio o instrumento para fomentar la producción de bienes de consumo y por lo tanto, sólo considera un aspecto del desarrollo humano, pues los seres humanos son tanto agentes activos de la producción como fines ulteriores y beneficiarios del proceso. De este modo, la educación debe ser vista como un instrumento para mejorar la capacidad humana, aunque los años de escolaridad no se reflejen en el nivel de ingresos.

### **3. POLÍTICAS EDUCATIVAS COLOMBIANAS: 1982–2006**

Aunque la Constitución Política de 1886 consagró la educación primaria pública como un derecho de las personas y la Ley 56 de 1927 la estableció como obligatoria, aún en la década de 1950 sólo el 40% de la población en edad escolar se encontraba matriculado. Según el Informe del Sistema Educativo de Colombia de la Organización de Estados Interamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI), en ésta década existían diferencias entre las zonas rurales y urbanas del país, esto es, del total de alumnos matriculados en este nivel de educación, el 66% se ubicaba en las ciudades.

Además del problema de cobertura que presentaba el sector, incrementado por las altas tasas de crecimiento de la población infantil (superiores al 2% anual), las deficiencias de la educación primaria se reflejaban en las tasas de deserción y repitencia y en el número reducido de escuelas y docentes. En este contexto comenzó a desarrollarse una política de Estado dirigida a ampliar la cobertura de la educación primaria y, de acuerdo con la OEI, a mediados de la década de 1980 el 90% de los niños entre 6 y 11 años tenía acceso a la primaria. Sin embargo, la revisión de los Planes de Desarrollo a partir de la década de 1980 demuestra que, aun, persisten problemas en el sector educativo colombiano en cuanto a educación primaria, pues aunque a mediados de la década de 1990 se alcanza prácticamente la cobertura primaria universal, no existen avances considerables en cuanto a la calidad del sistema.

#### **3.1 La educación primaria en los Planes de Desarrollo 1982–2006**

##### **3.1.1 Plan Nacional de Desarrollo 1983 – 1986<sup>2</sup>: Política educativa**

El diagnóstico del sistema educativo del comienzo de la década de 1980, mostraba una tendencia de acceso desigual entre las zonas rural y urbana, alcanzando ésta última una tasa

---

<sup>2</sup> Este plan fue diseñado bajo la presidencia de Belisario Betancur y se denominó Cambio con equidad

de escolaridad de 98% en 1982, mientras que la primera sólo llegó al 67%. Adicionalmente, problemas asociados a la deserción escolar, más marcados en zonas rurales hizo que los programas educativos se centraran en solucionar problemas de cobertura, aunque comenzó a ser evidente la preocupación por la calidad. Las estadísticas de 1980 revelaban que en ese momento el 38% de los docentes asociados al nivel de primaria no contaban con título de maestro y que el 98% de los niños tenían menos de un libro a su disposición.

La política educativa para el período 1983–1986 denominada como una educación abierta, permanente e integral, definió objetivos, dentro de los cuales se encontraba en primer lugar la solución al problema de cobertura, buscando en este sentido el acceso con equidad a las opciones educativas y la permanencia de los individuos en el sistema. La calidad de la educación como objetivo del Plan de Desarrollo se orientó hacia la capacitación de los docentes y la dotación escolar de acuerdo con las necesidades de cada región y a los requerimientos de la comunidad. La política educativa también se comprometió con la afirmación de la identidad cultural nacional, el fomento de la investigación científica y tecnológica y el fomento de la cultura y el acceso de los colombianos a recursos para la recreación y el deporte.

El componente educativo del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Bentancur buscó avanzar hacia un sistema educativo más eficiente. Este plan concibió el Sistema Nacional de Educación como ordenador de la gestión educativa para un adecuado desarrollo de políticas a nivel central que permitieran al mismo tiempo la flexibilidad de implementación a nivel regional, distribuyendo funciones en los subsistemas académico, administrativo, de planeación y financiero.

Los programas propuestos para la educación pública incluyeron la Campaña de Instrucción Nacional CAMINA que pretendía brindar educación tanto formal como no formal a población vulnerable, tradicionalmente excluida del sistema; el fomento a la educación en áreas rurales y centros menores de población para el progreso en la educación primaria rural y el fortalecimiento de la administración del sector educativo en los niveles nacional, departamental y local, así como la expansión de la *Escuela Nueva* como técnica de

enseñanza multigrado, mediante un plan de estudios flexible que permitiera ofrecer la primaria de cinco grados en escuelas rurales pequeñas, con un máximo de tres salones y tres profesores. El avance en calidad del sistema se basó en la expansión en todos los establecimientos educativos de un nuevo currículo de carácter dinámico, previamente diseñado y experimentado por el Ministerio a través de centros experimentales piloto.

### **3.1.2 Plan Nacional de Desarrollo 1986–1990<sup>3</sup>: Educación**

Este plan de desarrollo concibió la educación como “el instrumento básico de democratización social, crecimiento económico y bienestar individual y colectivo” (DNP: 1987,95). Dentro del diagnóstico elaborado por el gobierno Barco, se evidencia que a pesar de la existencia de programas dirigidos a mejorar la cobertura y la calidad del sistema educativo, la enseñanza primaria seguía presentado problemas tales como baja calidad docente, rigidez de los programas educativos, poca integración con la comunidad y espacios físicos inadecuados.

En cuanto a la cobertura, seguían presentes las desigualdades entre las áreas rurales y urbanas. La educación primaria urbana cubría el 90% de la población en edad escolar y sólo el 60% de los estudiantes terminaban el ciclo, mientras que la educación primaria rural atendía menos del 40% de los niños y sólo el 20% terminaba el ciclo debido a la repitencia excesiva y la elevada tasa de deserción. Según el Plan de Desarrollo, la ineficiencia del sistema educativo se reflejaba en los años de escolaridad promedio, que para la zona urbana alcanzaba 3.7 años y para la zona rural sólo 1.7 años.

El diagnóstico del sistema educativo logró la diferenciación entre entidades territoriales, distinguiendo tres grupos así: los departamentos del centro del país, que seguían un desempeño eficiente, con tasas de escolaridad por encima del promedio nacional, que contaban con infraestructura física adecuada y un nivel adecuado de retención de los niños en el sistema; las regiones de las cuatro grandes ciudades, que por el predominio urbano

---

<sup>3</sup> Vigente durante la presidencia de Virgilio Barco, fue denominado Plan de economía social.

facilitaba la expansión de la cobertura y no presentaban mayores problemas en el sistema y, por último, las regiones costeras o fronterizas, que presentaban las menores tasas de escolarización y cobertura e infraestructuras físicas insuficientes.

Los objetivos definidos en el componente educativo de este Plan de Desarrollo se dirigieron a garantizar la educación básica a toda la población, a elevar la calidad de la educación en los niveles básicos y a aumentar la eficacia y eficiencia del aparato educativo estatal por medio de una mejor administración y una reasignación equitativa de los recursos.

El programa de Educación Básica para Todos contempló la universalización de la educación básica primaria, que buscó reducir la brecha entre las zonas rurales y urbanas bajo criterios de calidad. En este sentido, se propuso la extensión de la escolaridad primaria rural a los cinco años, mediante la incorporación de todas las escuelas rurales a la metodología de *Escuela Nueva*. El programa expresó la necesidad de dotación de textos a todos los alumnos de escuelas públicas y de mobiliario y bibliotecas, la capacitación de los docentes y el mejoramiento de la infraestructura física en aquellas regiones que presentaran mayores carencias.

Por otra parte, el programa concentró las acciones educativas en las zonas urbanas en el perfeccionamiento de las condiciones enseñanza–aprendizaje y en la capacitación docente para la adopción de la reforma curricular que estaba en curso. Adicionalmente, el programa buscó la integración de los padres y las comunidades a la orientación y control administrativo de los establecimientos educativos, estableció un programa nutricional para contribuir al incremento de la asistencia y la retención en el sistema y comenzó la transformación del sistema de evaluación vigente hacia el sistema de promoción automática.

### **3.1.3 Plan Nacional de Desarrollo 1990–1994<sup>4</sup>: La apertura educativa**

Aunque la década de 1980 significó un avance en materia de cobertura y calidad de la educación, el balance dejó en claro que las políticas no fueron suficientes para alcanzar los niveles adecuados. La desigualdad entre zonas rurales y urbanas y zonas marginales de las principales ciudades en cuanto a acceso a la educación, la expulsión de los niños del sistema escolar antes de terminar el ciclo, las tasas elevadas de repitencia y la poca pertinencia de los currículos seguían siendo una constante del sector.

El gasto en educación (privado y público) representó el 5% del PIB en la década de 1980, correspondiendo al gasto público cerca del 60% del total<sup>5</sup>. Sin embargo, comparado con patrones internacionales, el gasto público en educación en términos del PIB fue bajo en Colombia (3.2%) y estuvo por debajo del promedio para los países de Latinoamérica y el Caribe (4.3%) y de los países en desarrollo (4.2%). Al contrario, las transferencias del gobierno central financiaron el 98% de la educación pública, y como porcentaje de los gastos del gobierno central, fueron un poco más altas que el promedio regional (15.7%) y las de los países en desarrollo (15.4%)<sup>6</sup>.

El gobierno central financiaba el 85% de la oferta educativa en primaria, pero las finanzas del sector carecían de procesos adecuados de planeación, programación y control. La asignación de recursos para el funcionamiento del sector (95% del total) era centralizada y se basaba en los comportamientos históricos de los gastos por entidades territoriales y niveles educativos, sin tener en cuenta criterios de eficiencia, prioridad o pertinencia.

La política educativa del comienzo de la década de 1990 definió metas claras en materia de educación primaria. La ampliación de la cobertura en la década anterior se reflejó en el porcentaje menor de niños por fuera del sistema escolar, esto es, 22% de los niños campesinos y 12% de los niños pobres de las ciudades a los cuales se dirigió el objetivo de

---

<sup>4</sup> La revolución pacífica: plan de desarrollo económico y social. Presidente Cesar Gaviria.

<sup>5</sup> Fuente: Plan de Apertura Educativa 1991 – 199 MEN – DNP – UDS–2518, anexo estadístico cuadro 22

<sup>6</sup> Fuente: UNESCO, Basic Education and Literacy. World Statistical Indicators, 1990.

lograr la cobertura total de la educación primaria entre 1991 y 1995. Sin embargo, la calidad del sistema no tuvo avances significativos, por lo cual el Plan de Desarrollo dentro de su objetivo de elevar la calidad del sistema estableció diversas medidas dentro de las que se cuentan el establecimiento del grado cero en las escuelas públicas que buscaban preparar a los niños para su ingreso a la educación primaria; la dotación de textos escolares y material pedagógico a todos los estudiantes de la primaria pública, guías didácticas y material de apoyo para los docentes y laboratorios básicos, bibliotecas y material pedagógico a los establecimientos educativos; además del establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la educación primaria y secundaria, con base en pruebas cognitivas aplicadas anualmente a los estudiantes.

El programa de descentralización y modernización de la administración de la educación pública surgió como medida de eficiencia, en donde se buscaba la especialización del Ministerio de Educación Nacional (MEN) en funciones de diseño de políticas, planeación y evaluación de los programas nacionales, avanzando al mismo tiempo en el proceso de descentralización de la administración educativa primaria y secundaria en los municipios y departamentos.

Adicionalmente, la política educativa buscó mayor equidad y eficiencia dentro del sistema de financiación pública de la educación, por medio de la reorientación del gasto público hacia los grupos más pobres de la población (mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria), la redistribución del gasto del Gobierno Central hacia las regiones geográficas con menor oferta de cupos en el nivel de básica primaria y el establecimiento de mecanismos de financiación pública de la educación que aseguraran el subsidio directo a las personas de bajos recursos.

Dentro de los programas prioritarios del sector educativo se encontraban la reorientación del programa de universalización de la educación básica primaria, que buscaba garantizar el acceso y permanencia de los niños en edad de estudiar con una ampliación en 200 mil cupos entre 1990 y 1995 a través del mejoramiento de la eficiencia de las escuelas existentes y la construcción de escuelas adicionales donde fueran necesarias. La extensión

del programa “*Escuela Nueva*” a todas las zonas rurales del país, buscó mejorar la calidad del sistema y aumentar la escolaridad. La provisión de docentes faltantes en zonas de expansión de la primaria pretendió hacerse mediante acuerdos entre la nación y los municipios, en donde su permanencia se viera garantizada por medio de incentivos como seguros privados de salud y acceso al programa de vivienda social.

### **3.1.4 Plan Nacional de Desarrollo 1994–1998<sup>7</sup>: El salto educativo y cultural**

El Plan Nacional de Desarrollo del período 1994–1998, centró su atención en la superación de la pobreza y en la propagación de los avances económicos al conjunto de la población. En este sentido, la educación fue definida como eje del desarrollo del país, argumentando que “Además del valor intrínseco que tiene una sociedad más educada, por medio de la educación se apropia, crea y difunde el progreso científico y tecnológico, y se construye y transmite una ética de convivencia y equidad que es sustento de desarrollo integral de una nación” (DNP: 1994, 81).

El diagnóstico del sector educativo mostró que, aunque la cobertura se había incrementado, aun existían excesivos niveles de repitencia y deserción escolar, situación que evidenciaba la incapacidad de retención del sistema escolar y la baja calidad de la educación. Adicionalmente, afirmaba que el bajo grado de escolaridad alcanzado por la población se constituía en una de las mayores restricciones para el ascenso social de amplios sectores de la población colombiana. En este sentido, aunque el número promedio de años de educación aumentó de 3.5 a 5.9 años entre 1973 y 1993, en la población pobre este indicador sólo alcanzó 3.2 años, que en las áreas urbanas llegó a 4.3 años y en las rurales a 2.3 años.

La política educativa del gobierno Samper buscó la universalización de la educación básica y el mejoramiento de la calidad de la educación, a través de la ampliación del promedio de escolaridad de 5.5 a 6.9 años, la ampliación gradual de la jornada escolar de 3.5 a 6 horas

---

<sup>7</sup> Denominado El salto social, bajo la presidencia de Ernesto Samper.

diarias, la dotación de textos escolares a todos los estudiantes de establecimientos oficiales y la puesta en marcha de bibliotecas y centros de recursos educativos. Los subsidios anuales a los estudiantes pobres y el apoyo a las madres jefes de hogar en el pago de los costos educativos, fue la herramienta concebida para asegurar el acceso y permanencia de los estudiantes de escasos recursos en la educación básica.

El programa de mejoramiento de la calidad de la educación básica, buscaba aumentar la capacidad institucional de los establecimientos educativos, superar el carácter pasivo de la enseñanza tradicional, mejorar las condiciones de entrada de los niños al sistema educativo, incrementar el número de horas empleadas en actividades de aprendizaje, mejorar la dotación de las instituciones educativas, aumentar el nivel de logro en las áreas básicas y elevar la capacidad de los docentes. La creación de un nuevo modelo de organización educativa, buscó consolidar el proceso de descentralización, para dar a la institución educativa mayor autonomía y capacidad de decisión con respecto a sus procesos curriculares y a la administración de sus recursos financieros. Finalmente, el programa de cobertura y equidad intentó ampliar las oportunidades de acceso y permanencia en la Educación Básica, a través del mejoramiento de los planteles oficiales y la entrega de subsidios a instituciones privadas según el número de estudiantes atendidos.

### **3.1.5 Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002<sup>8</sup>: Un plan educativo para la paz**

Luego de casi dos décadas, el problema de cobertura en educación primaria estaba prácticamente solucionado, sin embargo, la baja calidad del sistema educativo seguía presente. El Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002 (1998: 235) argumenta que “Las políticas adoptadas en el sector educativo han centrado su interés en dos aspectos fundamentales: cobertura y calidad del servicio, sin embargo, se ha dado prioridad a la cobertura, por razones de equidad y distribución del ingreso principalmente, y ha tenido limitaciones para promover adecuadamente la calidad del sistema educativo.”

---

<sup>8</sup> Plan de desarrollo vigente durante la administración de Andrés Pastrana, se denominó Cambio para construir la paz.

El diagnóstico presentado por el gobierno nacional presentó estadísticas relacionadas con el sector educativo nacional, demostrando que la tasa de matrícula primaria mantuvo un crecimiento estable de 2% anual desde 1985. Para 1997 la tasa de cobertura bruta de educación primaria era de 113%, es decir, que en ese momento el sistema educativo en educación primaria contaba con recursos, profesores, aulas y puestos para atender 13% más que todos los niños entre 7 y 11 años. Sin embargo, la población por fuera del sistema en este nivel ascendía en el mismo período a 749 mil niños. Las causas de inasistencia se encontraban por una parte en las restricciones de la oferta, como falta de cupos y distancia de la escuela a la población demandante; y por otro lado en las restricciones de la demanda, derivadas de la necesidad de trabajar, los costos educativos, la falta de pertinencia de los contenidos educativos y los problemas sociales causados por el conflicto armado. La distribución desigual de oportunidades educativas entre zonas rurales y urbanas y por grupos de ingresos permanecía en el sistema, tal como lo demostraban las tasas de escolaridad: para 1997, la escolaridad promedio en la zona rural, para la población mayor de 5 años fue de 3.2 años, la urbana de 6.8 años, mientras que en las siete principales ciudades fue de 7.5 años.

La calidad de la educación primaria seguía siendo deficiente, demostrado por el hecho de que los niños no alcanzaban ni los objetivos curriculares establecidos por el país ni los estándares internacionales para los mismos niveles. En este nivel los niños aprendían menos de la mitad de lo que deberían aprender de acuerdo con el currículo vigente. Dentro de las causas asociadas a tal deficiencia se encontraba el nivel socioeconómico de las familias, la insuficiente dotación de textos, bibliotecas y medios pedagógicos, la falta de promoción de la lectura como parte de la actividad escolar y el tiempo efectivo de aprendizaje en Colombia, que se situaba por debajo de los países más industrializados. La incipiente investigación sobre factores asociados a la calidad limitaba el análisis costo – beneficio de los resultados obtenidos y hacía difícil el diseño de una canasta educativa de calidad que permitiera maximizar los recursos asignados a mejorar la calidad educativa.

El esquema de asignación de recursos se basaba en la utilización de insumos y no en el logro de resultados, carecía de incentivos para aumentar el esfuerzo fiscal regional y local,

no contaba con sistemas de regulación y rendición de cuentas, no coincidía con los requerimientos de las entidades territoriales en cuanto a población atendida y por atender, las transferencias a las instituciones no eran reguladas y se desviaban hacia el pago de docentes. La inequitativa distribución del situado fiscal favorecía la expansión educativa de los municipios más ricos de cada departamento, pues contaban con un mayor número de docentes y con la capacidad de generar mayores recursos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1998–2002 propuso una serie de estrategias dirigidas a mejorar el sistema educativo, mediante la reorganización de la educación básica y media para lograr que la institución educativa tuviera una autonomía real que mejorara su gestión, permitiéndole tomar decisiones y ejercer control efectivo sobre sus recursos para el cumplimiento de sus funciones; la promoción del Nuevo Colegio a partir de instituciones ya existentes que ofrecieran todos los grados de educación básica y media con un mismo proyecto educativo institucional, un mismo presupuesto y un mismo gobierno escolar. Para dar solución al problema de financiación, este plan propuso una reforma al esquema de asignación de recursos de modo tal que se basara en criterios de evaluación por resultados, regulados a través de la adopción de estándares técnicos y de la introducción de incentivos de acuerdo con la población atendida y por atender. Este mecanismo de regulación sería administrado por los departamentos, ejecutado por los municipios y monitoreado y evaluado por el nivel nacional mediante el Sistema de Información de la Gestión Educativa.

Los programas motores diseñados para la política educativa en lo que se refiere a educación primaria entre 1998 y 2000 fueron “*Caminante*”, dirigido a: brindar oportunidades educativas de calidad a niños entre 5 y 15 años, garantizando su permanencia; superar restricciones de demanda no satisfecha, mediante subsidios para estudiantes de bajos recursos y restricciones de oferta en cada municipio, mediante razones técnicas del uso de la infraestructura y la redistribución de recursos humanos y financieros; atender a la población dispersa por medio de modelos educativos probados; y establecer la jornada escolar complementaria ampliándola al menos dos horas diarias; y “*Educación es Calidad*” que propuso establecer mecanismos de exigibilidad educativa, concertar y socializar los

estándares curriculares y evaluar los logros del estudiante en cuatro áreas fundamentales y obligatorias y en cuatro grados de educación básica.

### **3.1.6 Plan Nacional de Desarrollo 2002–2006<sup>9</sup>: La revolución educativa**

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 67 que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social y debe ser obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, lo que comprende por lo menos nueve años de educación básica. El avance en la cobertura de la educación primaria, que en ese momento alcanzaba niveles casi universales (tasa de cobertura bruta de 112%, tasa de cobertura neta de 82%), hizo centrar la atención en los demás niveles de educación. Sin embargo, el balance de la década de 1990 demostró que el sistema educativo en general no tuvo una evolución significativa en cuanto a cobertura, calidad y eficiencia.

El diagnóstico presentado por el Plan Nacional de Desarrollo mostró la persistencia de acceso desigual al sistema educativo entre las zonas rurales y urbanas del país: mientras que en el año 2001 el 12% de la población entre 5 y 17 años de las zonas urbanas estaba por fuera del sistema, en las zonas rurales este porcentaje ascendía al 25%, aunque entre 1997 y 2001 el porcentaje de la población en el rango de edad para la educación primaria (entre 7 y 11 años) por fuera del sistema disminuyó de 7.2% a 5.9%<sup>10</sup>. En cuanto al problema de las tasas de deserción y repitencia en educación primaria, el diagnóstico concluyó que las restricciones de oferta representaron el 63% de las causas de inasistencia, además de los problemas de indisciplina, los conflictos familiares o con los docentes, entre otras. Las tasas de deserción y repitencia más elevadas se presentaban en el primer grado de primaria, siendo estas de 18% y 10% respectivamente, mientras que en los otros grados éstas se situaban en 6% y 4%.

En cuanto a la calidad del sistema educativo, Colombia se encontraba por debajo del promedio regional, según lo demostraban las diferentes pruebas en las que había

---

<sup>9</sup> Este plan se denominó Hacia un Estado comunitario, vigente durante el primer mandato de Álvaro Uribe

<sup>10</sup> Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 2001

participado el país. Los resultados de las pruebas SABER sugerían una tendencia al deterioro de la calidad de la educación básica.

A pesar de la serie de reformas planteadas a través de las dos décadas anteriores, el sistema educativo seguía caracterizado por su ineficiencia, reflejada en la multiplicidad de instancias, la pobre coordinación entre sus entidades, la inestabilidad de la gestión territorial y por un diseño institucional y un esquema de financiación que no permitían generar incentivos a la eficiencia, lo que a su vez limitaba las posibilidades de avanzar tanto en cobertura como en calidad de la educación.

En este sentido, los objetivos planteados por la política educativa para el período 2002 – 2005 se dirigieron a ampliar la cobertura educativa, mejorar la calidad de la educación y mejorar la eficiencia del sector educativo.

Las estrategias planteadas por la política educativa fueron diseñadas de modo tal que permitieran avanzar simultáneamente en la solución de los tres problemas identificados, basadas en criterios de eficiencia. La reorganización del sistema educativo buscó mejorar la gestión de las entidades departamentales, municipales y de las instituciones educativas mediante la mejor distribución y utilización de los recursos del Sistema General de Participaciones definido en la Ley 715 de 2001, con la pretensión de lograr un mejor balance y equidad en la distribución de los recursos y una optimización de la capacidad instalada.

La asignación de recursos adicionales para la atención a la población vulnerable, que por razones específicas se encontrara por fuera del sistema, pretendió realizarse a partir de la orientación de recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías y del ahorro fiscal derivado de la supresión de las contralorías territoriales. Estos recursos serían dirigidos a la creación de programas flexibles que respondieran a sus características de dispersión y movilidad.

El mejoramiento de la calidad de la educación tuvo como base el apoyo al desarrollo y aplicación metodologías pedagógicas y modelos educativos innovadores efectivos tales

como *Escuela Nueva* y el Sistema de Aprendizaje Tutorial SAT y la definición de estándares básicos de calidad medidos a través de la evaluación de estudiantes y docentes.

La modernización institucional del MEN y de las entidades territoriales, buscaron mejorar la eficiencia del sector a partir de la racionalización de los recursos físicos y humanos y de la reorganización de la oferta disponible para atender la demanda del servicio educativo.

### **3.2 Una mirada crítica a los Planes de Desarrollo 1982–2006**

De la revisión de las políticas de educación primaria contenidas en los Planes de Desarrollo de los últimos 25 años, se establecen varias constantes dentro del sistema. La primera de ellas es la calidad asociada a los programas, que evidencia problemas tales como la inadecuada infraestructura, la baja capacitación docente y la poca pertinencia de los currículos. En segundo lugar se encuentra la ineficiencia del sistema educativo, referida tanto a la financiación como a la administración y en tercer lugar, las diferencias de acceso tanto entre zonas rurales y urbanas como entre ricos y pobres, problema asociado a la equidad de la educación primaria.

#### **3.2.1 Calidad**

Si bien el problema asociado a la baja calidad del sistema fue reconocido desde décadas anteriores, el carácter prioritario de la ampliación de cobertura no permitió la ejecución de programas dirigidos a su solución. Aunque desde el final de la década de 1970 comenzaron a ser evidentes los programas tendientes al mejoramiento de la calidad de la educación, la década de 1980 se constituye en un esfuerzo concreto enfocado a dar solución a este problema. Durante ésta década se adelantaron programas como la reforma curricular y el cambio en el sistema de evaluación, sin embargo, sólo hasta la mitad de la década de 1990 se reglamenta el cambio en el sistema de evaluación hacia el sistema de promoción automática por medio del Decreto 1860 de 1994. Este decreto establece al mismo tiempo

una reforma curricular que dicta los criterios mínimos para la elaboración de los programas académicos basado en el sistema de logros.

A comienzos de la década de 1990, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) comenzó la aplicación de las pruebas SABER para evaluar las competencias básicas alcanzadas por los estudiantes de los grados 3°, 5°, 7° y 9°. Esta prueba, aplicada de manera muestral y periódica, se constituyó en el mecanismo de evaluación de la calidad de la educación básica y sus resultados han evidenciado que los estudiantes no alcanzan los estándares curriculares establecidos por el país. Según Ramírez y Téllez (2006: 69) “Las pruebas que desde 1991 elabora el Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (Saber) muestran que a finales de siglo la mayoría de los estudiantes de los grados 3 y 5 de la escuela primaria poseen un nivel académico inferior al correspondiente a su edad”. El MEN (2006), afirma que desde el año 2002 se han realizado evaluaciones censales en las áreas de lenguaje y matemáticas a los estudiantes de los grados 5° y 9° y “Se han encontrado deficiencias en los aprendizajes y en la utilización de éstos en la vida cotidiana, con grandes inequidades entre los aprendizajes de algunos niños y niñas de determinadas instituciones y zonas del país, en relación con otros niños y niñas de su misma edad y grado escolar de otras zonas e instituciones educativas”.

De lo anterior se desprende que si bien se han adelantado reformas enfocadas hacia el mejoramiento de la calidad de la educación, éstas no han sido suficientes, o mejor no han dado los resultados esperados. Ramírez y Téllez (2006: 69), afirman que “la deficiente calidad de la educación explica en gran medida la baja eficiencia del sector”.

### **3.2.2 Eficiencia**

La eficiencia del sector educativo hace referencia tanto a los procesos administrativos y de financiación como a la eficiencia interna, o capacidad del sistema de retener y promover a los alumnos ingresados hasta terminar cada nivel en el tiempo programado para ello, medida por medio de las tasas de aprobación, deserción y repitencia.

De acuerdo con lo anterior, el problema de eficiencia administrativa se ve reflejado en las múltiples reformas que ha experimentado el sector. Desde el final de la década de 1970 comenzaron los intentos por cambiar la tendencia centralizada del sistema educativo, por medio de la descentralización de la capacitación y promoción de los maestros. Sin embargo, Iregui et al (2006) afirman que el sistema se encontraba prácticamente centralizado hasta 1987, esto es, hasta ese momento el MEN era la entidad encargada de formular las políticas educativas y de coordinar las finanzas del sector a través de mecanismos como los Fondos Educativos Regionales (FER) que se traducían en la presencia de un delegado del MEN encargado de la supervisión de los gastos.

A partir de 1987 se comienza a estructurar la descentralización del sector educativo, con la cesión a los municipios del mantenimiento de la infraestructura física, pero es realmente a partir de 1991 que se fortalece el proceso de descentralización del manejo de los recursos del sector, cuando efectivamente la administración de la educación primaria y secundaria se transfiere totalmente a los departamentos y municipios. Esta medida buscaba principalmente la ampliación de la cobertura en la educación básica. La Ley 60 de 1993 y la Ley 115 de 1994 consolidarían el proceso de descentralización y a partir de esta reglamentación la institución educativa pasa a ser una entidad semi autónoma en el manejo administrativo y financiero, aunque la administración de los recursos financieros seguía a cargo de los gobiernos territoriales. Durante la década de 1990 el mayor problema asociado a la eficiencia del sector fue el esquema de asignación de recursos por medio de las transferencias reglamentadas en la Ley 60 de 1993. Estos recursos, asignados de acuerdo a la utilización de insumos, no generaban incentivos para mejorar la calidad y la eficiencia del sector, esto es, los municipios ricos recibían mayores ingresos que aquellos con mayores necesidades. Iregui et al (2006: 10) afirman que la Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas encontró que “en muchos casos los municipios pobres recibieron menos transferencias por estudiante que los municipios ricos, lo que amplió el diferencial en la provisión de los servicios de educación”. Este problema llevó a la reforma del sistema de transferencias por medio de la Ley 715 de 2001, en la cual se distribuyen los recursos de acuerdo con el número de estudiantes matriculados en los diferentes niveles y al número de estudiantes en edad escolar no matriculados en el sistema. Sin embargo, 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” (Iregui et al: 2006, 28).

En términos de financiamiento, la evolución del gasto en educación como porcentaje del PIB ha seguido una tendencia creciente, esto es, pasó de representar el 3.2% en 1980 a 3.41% en 2001. Sin embargo, el gasto en educación como porcentaje del gasto social disminuye su participación, pasando de 42.3% en 1980 a 25.5% en 2001. Según Sarmiento y Delgado (2005), la educación primaria ha mejorado el nivel de eficiencia, lo cual se ve reflejado en la caída de la tasa de cobertura bruta y el aumento de la tasa de cobertura neta. Esta eficiencia se ha dado con un aumento del costo, derivado del mejoramiento de la calificación de los docentes y de las ayudas pedagógicas.

Según Sarmiento y Delgado (2005: 71), “para medir la eficiencia del gasto en educación primaria se mide el aumento porcentual logrado en la matrícula con el aumento porcentual del gasto en primaria. Si crece más la matrícula que el gasto, la gestión ha sido eficiente, con el supuesto que la calidad sigue constante; de lo contrario, el aumento del gasto sería ineficiente”. La medición realizada por los autores está dividida en cuatro períodos así: 1974 – 1985, donde la elasticidad es positiva, pero como el incremento del gasto es superior al incremento de la matrícula, se clasifica como un período de ineficiencia; los períodos de 1985 – 1993 y 1993 – 1996, que son clasificados como períodos de eficiencia y 1997 – 2000, años de ineficiencia pues el gasto aumenta al mismo tiempo que desciende la matrícula.

### **3.2.3 Equidad**

Aunque las diferencias de acceso entre las zonas rurales y urbanas se han disminuido considerablemente en el período analizado, aun persiste la desigualdad. Según Ramírez y Téllez (2006: 58) “Para comienzos de los ochenta, mientras alrededor del 65% de la población estaba ubicada en las zonas rurales sólo el 24% de la matrícula pertenecía a esta zona”. El programa de Escuela Nueva, creado en 1976 buscó disminuir estas diferencias,

pues las escuelas rurales no ofrecían más de tres grados de educación primaria. El esquema de Escuela Nueva permitía la atención de todos los alumnos de la zona en edad escolar e impartía una enseñanza flexible. Sin embargo, el comienzo de la década de 1990 reflejaba aun las diferencias de acceso, esto es, 22% de los niños campesinos y 12% de los niños pobres de las ciudades se encontraban por fuera del sistema y en el año 2001, el 9.9% de la población rural entre 7 y 11 años estaba por fuera del sistema frente al 4.2% de la población urbana en el mismo rango de edad.

Estas diferencias sugieren un desarrollo desigual entre las regiones del país, aunque durante la década de 1990 se intentó mejorar tanto la calidad como la cobertura de la educación. Según Ramírez y Téllez (2006: 70) “Los problemas de calidad al igual que los de cobertura son más agudos en algunas regiones del país como la Costa Pacífica y la Costa Atlántica y en las zonas rurales en general”.

Teniendo en cuenta que dentro del diagnóstico del sector educativo realizado durante la administración Barco fueron identificadas las regiones costeras y fronterizas como las más atrasadas en términos de cobertura e infraestructura física, puede afirmarse que es un problema que sigue vigente en el sector. Mientras que para el año 2002 algunas regiones del país contaban con tasas de cobertura bruta superiores al 100%, Amazonas, Atlántico, Barranquilla, Guainía, Guaviare, San Andrés y Vichada no alcanzaron el 100% de cobertura bruta y Amazonas, Barranquilla, Guainía y San Andrés presentaron tasas inferiores al 90%.

#### **4. EVALUACION DE LAS POLITICAS COLOMBIANAS DE EDUCACION PRIMARIA EN EL MARCO DE LOS OBJETIVOS DEL MILENIO**

Como se mencionó anteriormente, los ODM surgen de la Cumbre del Milenio como un compromiso de las naciones para reducir la pobreza extrema en el mundo. Si bien Colombia firma los ODM en el año 2000, sólo hasta el año 2005 ratifica su compromiso con la expedición del CONPES social No. 91, en el cual fija las metas nacionales con respecto al compromiso internacional adquirido. Aunque en materia de educación, la meta universal es lograr que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de educación primaria, el país va más allá, debido en gran medida a que la cobertura en este nivel de educación es prácticamente universal. Las metas nacionales pretenden lograr en el año 2015 reducir a 1% la tasa de analfabetismo para la población entre 15 y 24 años, aumentar la cobertura al 100% en educación básica y a 93% para educación media, alcanzar en promedio 10.63 años de educación para la población entre 15 y 24 años y disminuir la repetición a 2.3% en educación básica y media (DNP: 2005,12).

Según el DNP (2005: 3) “El compromiso del país con los Objetivos de Desarrollo del Milenio no circunscribe su accionar en materia de política social a dichos objetivos”, afirmando que la política social abarca programas y objetivos más amplios que buscan construir y conservar el capital humano del país, especialmente dirigidos a la población más vulnerable. En este sentido, puede afirmarse la orientación de las políticas públicas de educación primaria no se han transformado y por el contrario, al igual que el compromiso adquirido con la firma de los ODM, está sujeta a las políticas de gobierno establecidas con anterioridad.

Sin embargo, el seguimiento a las políticas públicas de educación primaria se constituye en un elemento de valor agregado, pues aunque existe consenso en la atención prioritaria a los demás niveles de educación, este nivel, que se constituye en la base para los demás niveles

de educación formal, aun presenta deficiencias que deben ser atendidas por la política pública.

De los modelos de evaluación de política pública propuestos por Vedung (1994) y descritos en el apartado 2.2, se utilizarán dos modelos de efectividad (evaluación de la consecución de objetivos y evaluación libre de objetivos) y los modelos económicos referidos a la productividad y la eficiencia, con el fin de evaluar diferentes aspectos de la educación primaria que inciden en el desempeño en los niveles de educación sucesivos.

## **4.1 Evaluación de la consecución de objetivos**

### **4.1.1 Cobertura**

Dada la importancia de la educación básica como factor determinante de inclusión social, la evaluación se centrará, en primer lugar, en la precisión de los elementos incidentes en la atención educativa de la población objetivo en el marco de los programas de cobertura adelantados durante los gobiernos de Pastrana y Uribe. Debe decirse que entre los años de 1998 y 2006 se observa continuidad en los programas, que buscaron integrar al aumento de la cobertura factores de eficiencia y de calidad, sin embargo, el programa *Caminante* desarrollado entre 1998 y 2002 define objetivos más concretos, mientras que el programa de ampliación de cobertura del período 2002–2006 se caracteriza por su amplitud, lo que genera poca claridad en las metas esperadas. Cabe aclarar que las metas especificadas para el programa de cobertura entre 1998 y 2002 corresponden a educación básica, mientras que el programa desarrollado entre 2002 y 2006 se refiere a educación básica y media.

Es importante resaltar que el sector oficial atendió en promedio el 82% de las matrículas de educación primaria entre 1998 y 2004, período en el cual el número de alumnos matriculados en este nivel creció en promedio 1.95%, mientras que la matrícula del sector no oficial presenta tasas de crecimiento negativas, equivalentes al -2.02% entre 1998 y 2004. La matrícula total para educación primaria creció 1.24% en este período.

Como se aprecia en el cuadro 4.1, la tasa de cobertura bruta<sup>11</sup> (TCB) en educación primaria pasó de 108.3% en 1996 a 111.1% en 2005, con un crecimiento anual promedio de 0.304% y la TCB total pasó de 75.1% a 86.3% en el mismo período con un crecimiento promedio de 1.6%. Al mismo tiempo, a partir del año 2000 comienza una disminución continuada de la TCB en educación primaria, sin embargo, la tasa de cobertura neta<sup>12</sup> (TCN) en el mismo nivel no tiene incrementos significativos entre 2000 y 2004.

De acuerdo con las metas previstas, el programa *Caminante* esperaba ampliar la TCN para educación básica al 90% y sólo alcanzó el 81.4% en 2002, con un crecimiento promedio de 0.51% en el período. Por otra parte, el programa de ampliación de cobertura del gobierno Uribe pretendió lograr una TCB en básica y media de 92% y hasta el año 2005 sólo había alcanzado el 86.3%, con una tasa de crecimiento promedio de 1.93% entre 2002 y 2005.

**Cuadro 4.1. Tasa de cobertura bruta y tasa de cobertura neta educación básica y media 1996 – 2005**

	Tasa de Cobertura Bruta					Tasa de Cobertura Neta		
	Transición	Primaria	Secundaria	Media	Total	Primaria	Básica	Básica y media
1996	54,80%	108,30%	71,50%	47,20%	75,10%	ND	74,30%	71,00%
1997	57,70%	108,30%	72,20%	51,00%	76,10%	83,10%	74,70%	71,80%
1998	63,50%	114,60%	77,70%	56,60%	81,50%	81,90%	79,80%	76,80%
1999	65,90%	115,40%	77,80%	57,60%	82,10%	84,20%	80,70%	77,60%
2000	69,50%	113,90%	77,70%	56,80%	81,90%	83,60%	81,10%	77,80%
2001	68,10%	112,00%	72,80%	51,00%	78,60%	82,20%	79,50%	75,90%
2002	71,20%	112,00%	78,50%	56,40%	81,50%	82,30%	81,40%	78,20%
2003	83,10%	111,00%	83,60%	61,60%	84,50%	83,70%	82,10%	79,70%
2004	82,80%	111,70%	83,70%	60,50%	84,70%	82,00%	81,80%	79,20%
2005	89,30%	111,10%	85,80%	64,60%	86,30%	ND	82,20%	80,10%

Fuente: Página web MEN (2007). Estadísticas e indicadores: Resultados, tasa de cobertura bruta y tasa de cobertura neta. Acceso enero 3, 2007

ND: no disponible

Un componente importante de los programas de ampliación de cobertura se refiere al mejoramiento de la eficiencia, entendida como la utilización de los recursos físicos, humanos y financieros dentro del sistema. En este sentido, puede hablarse de la relación

<sup>11</sup> La TCB corresponde a la cantidad de personas que asisten al sistema educativo, sin importar la edad, como porcentaje de la población en edad de asistir.

<sup>12</sup> La TCN corresponde al porcentaje de personas que, estando en edad, asisten al sistema.

alumno docente, la ampliación o mejoramiento de los establecimientos educativos y de la transformación del sistema de asignación de recursos.

Otra medida de eficiencia, planteada por Sarmiento y Delgado (2005), es la reducción en la diferencia entre TCB y TCN, esto es, si se resta de la TCB la TCN se obtiene una medida de ineficiencia. En este sentido, puede afirmarse que el sistema no presentó en el período de análisis avances significativos en términos de educación primaria, pues la diferencia entre las tasas de cobertura se mantuvo alrededor del 30%, tal como se aprecia en el cuadro 4.2. De acuerdo con el cuadro 4.1, la TCB de educación primaria comienza a descender a partir del año 2000, sin embargo, la TCN para el mismo nivel no presenta variaciones significativas.

**Cuadro 4.2. Diferencia entre la tasa de cobertura bruta y la tasa de cobertura neta  
1996 – 2005**

	<b>Primaria</b>	<b>Básica y media</b>
1996	ND	4,10%
1997	25,20%	4,30%
1998	32,70%	4,70%
1999	31,20%	4,50%
2000	30,30%	4,10%
2001	29,80%	2,70%
2002	29,70%	3,30%
2003	27,30%	4,80%
2004	29,70%	5,50%
2005	ND	6,20%

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del MEN

ND: No disponible

En cuanto a la relación alumno docente, el programa *Caminante* fijó como meta ampliar ésta al orden de 30 alumnos por docente en zonas urbanas y de 15 en zonas rurales. De acuerdo con el cuadro 4.3, mientras que en las zonas rurales ésta razón para educación primaria se mantuvo por encima de 20, en las zonas urbanas no alcanzó la razón esperada, e incluso en el año 2004, se mantuvo por debajo de 30. Aunque en términos de eficiencia la mayor relación alumno docente permite ampliar la cobertura, el incremento de esta relación puede significar el deterioro de la calidad del sistema.

**Cuadro 4.3. Relación alumno docente por sector y zona educación primaria 1996 – 2004**

	<b>Oficial</b>	<b>No oficial</b>	<b>Urbano</b>	<b>Rural</b>	<b>Total</b>
1996	26,24	22,95	ND	ND	25,54
1997	26,17	21,64	ND	ND	25,18
1998	24,34	18,60	ND	ND	22,96
1999	25,60	19,16	ND	ND	24,02
2000	28,33	20,54	27,46	24,75	26,45
2001	27,89	20,17	27,23	23,97	26,02
2002	29,04	20,07	27,96	25,05	26,89
2003	29,74	19,55	27,70	26,43	27,27
2004	ND	ND	28,17	24,72	27,91

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

ND: No disponible

Finalmente, tal como lo estableció el programa de cobertura del período 1998–2002, se reformó el esquema de asignación de recursos. Hasta el año 2001 la asignación de recursos fue establecida por la Ley 60 de 1993, por medio de transferencias del situado fiscal<sup>13</sup>, que financiaban aproximadamente el 80% del gasto total en educación. De acuerdo con Iregui et al. (2006), alrededor del 60% de las transferencias hacia los municipios se redistribuía de acuerdo con el índice de necesidades básicas insatisfechas, lo que generaba en muchos casos diferencias entre las asignaciones y los costos y necesidades reales del sistema. Las diversas críticas sobre el esquema de asignación de recursos originaron la reforma al sistema de transferencias, traducida en la Ley 715 de 2001. Esta ley unifica los diferentes tipos de transferencias en el Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>14</sup>. Del monto total de recursos del SGP, el 4% se dirige a asignaciones especiales y el restante 96% está distribuido en 58.5% para educación, 24.5% para salud y 17% para propósitos generales.

Según lo establecido en la Ley 715 de 2001, la distribución de los recursos para educación se pacta en términos de población atendida y anualmente se determina la asignación por alumno, en condiciones de calidad y eficiencia, que está conformada como mínimo por los

<sup>13</sup> De acuerdo con Iregui et al. (2006), las transferencias a los departamentos correspondían al 24.5% de los ingresos corrientes de la nación. De estos recursos, los departamentos debían asignar el 60% a educación. Del mismo modo, los municipios recibían una porción creciente de los ingresos corrientes del gobierno nacional (22% en 2001) de los cuales el 30% se asignaba a educación.

<sup>14</sup> Según Iregui et al. (2006:11), el SGP comenzó a operar con un monto de \$10.9 billones, que se ha venido incrementando anualmente con la inflación observada más dos puntos durante el período 2002–2005 y 2.5 puntos entre el período 2006–2008.

costos del personal docente y administrativo requerido en las instituciones educativas incluidos los prestacionales, los recursos destinados a calidad de la educación que corresponden principalmente a dotaciones escolares, mantenimiento y adecuación de infraestructura, cuota de administración departamental, interventoría y sistemas de información. La asignación por alumno se multiplica por la población atendida<sup>15</sup> con recursos del SGP en cada municipio y distrito, lo que se denomina participación por población atendida. Adicionalmente, existe una partida residual dirigida a la población por atender, determinada por el CONPES, que determina cada año el porcentaje de población por atender que se propone ingrese al sistema educativo financiado con recursos del SGP.

Aunque en el marco de la Ley 715, la asignación de recursos a la educación se calcula en términos per cápita y se distribuyen en funcionamiento, subsidios e inversión, Iregui et al. (2006: 18), afirman que “En general, se puede concluir que la distribución de los recursos para educación, tanto con la Ley 60 como con la Ley 715, se hace con base en criterios financieros, tratando de asegurar el financiamiento del costo de la nómina, dada la restricción presupuestal”. En este sentido, los autores argumentan que el cálculo de las transferencias por alumno, no va más allá del criterio financiero y por ende no equivale al costo per cápita del suministro del servicio en condiciones de calidad y eficiencia.

#### **4.1.2 Calidad**

Si bien es importante ampliar la cobertura del sistema educativo, el acceso a una educación de calidad incide en las posibilidades futuras de los individuos. En este sentido, el PREAL (2006: 12) afirma que “Además de ingresar y permanecer en una institución hasta terminar sus estudios, los niños y jóvenes deben recibir una educación de calidad que les permita adquirir los conocimientos y competencias necesarias para desempeñarse en los diferentes ámbitos de la vida”.

---

<sup>15</sup> La población atendida es la población efectivamente matriculada en el año anterior, financiada con recursos del SGP.

Según Peña (1999), la calidad de la educación hace referencia tanto a las condiciones de prestación del servicio (planta física, dotaciones, calificación docente) como a los resultados formulados y obtenidos por los estudiantes en cada nivel de educación. En este sentido, los programas tendientes a mejorar la calidad adelantados entre 1998 y 2006 se concentraron en la evaluación de resultados a través de las pruebas SABER, dirigidas a evaluar aspectos esenciales de la educación básica, comunes dentro de cada nivel de enseñanza, según la definición de estándares curriculares.

Si bien desde 1991 el ICFES comenzó la aplicación de las pruebas SABER, estas se realizaron de manera muestral, es decir, no participaron la totalidad de planteles educativos del país. El programa de calidad del período 1998–2002 estableció como una de sus metas la institucionalización del sistema nacional de evaluación, pero sólo a partir del año 2002 comenzó la aplicación de las pruebas SABER de manera censal, aplicadas periódicamente cada tres años.

Los resultados de las pruebas SABER pueden ser interpretados de diversas formas, entre las cuales se encuentra el nivel de logro y el puntaje promedio. Según el ICFES (2003: 29), el nivel de logro “muestra el porcentaje de estudiantes de un plantel o entidad territorial que alcanza o supera los distintos niveles de logro definidos para la evaluación de lenguaje y matemáticas”, estos niveles van creciendo en su grado de complejidad y son inclusivos, es decir, “Para que los estudiantes se ubiquen en un nivel de logro determinado, se exige que respondan correctamente por lo menos el 60% de las preguntas de ese nivel, y que superen todos los niveles de logro anteriores” (ICFES: 2003,29).

Para educación primaria existen tres niveles de logro, en los cuales B es el nivel más básico y D el más complejo. De acuerdo con el cuadro 4.4, existe un avance considerable entre 2002 y 2005, pues disminuye el porcentaje de estudiantes en el nivel de logro menor, al mismo tiempo que se incrementa el nivel de logro medio. Sin embargo, mientras que entre 2002 y 2003 el 52.5% de los estudiantes evaluados en lenguaje alcanzaron el mayor nivel de logro, en el 2005 este porcentaje disminuye más del 20%, es decir, sólo el 29.1% de los estudiantes evaluados en ésta área alcanzaron el máximo nivel de logro. En el área de

matemáticas se evidencia un mejor desempeño, esto es, mientras que en las pruebas 2002–2003 el porcentaje de estudiantes en el nivel más bajo fue de 89.76%, en 2005 se reduce a 39.9%, aunque sólo el 28.75% de los estudiantes evaluados alcanzaron el mayor nivel de logro.

De lo anterior se deduce que si bien existen avances, la calidad de la educación primaria sigue siendo baja. Según cálculos del MEN, en las pruebas aplicadas entre 2002 y 2003 el 8.09% de los estudiantes que presentaron la prueba de lenguaje y el 10.24% de aquellos que presentaron la prueba de matemáticas en grado 5° no alcanzaron el nivel de logro mínimo. En 2005, estos porcentajes son de 3.79% y 7.92% respectivamente.

Según el ICFES (2003), en la interpretación de los resultados por promedio se espera que el puntaje promedio tienda a cien y la desviación estándar a cero, lo que significaría alta competencia frente a las exigencias de la evaluación y homogeneidad del grupo en sus niveles de competencia. De acuerdo con lo anterior, el cuadro 4.5 muestra que en el período de análisis los estudiantes tienen mayor nivel de competencia en lenguaje y al mismo tiempo indica que existe mayor dispersión en los resultados obtenidos en el área de matemáticas. La desviación estándar presentada en esta tabla sugiere que no se han establecido realmente estándares curriculares comunes en cada nivel de educación. Según Peña (1999) aunque estas pruebas no constituyen la única medida posible de la calidad, evalúan las principales herramientas para el aprendizaje posterior.

**Cuadro 4.4. Resultados de las pruebas SABER grado quinto por niveles de logro<sup>16</sup>**  
1997 – 2005

	Lenguaje				Matemáticas			
	B	C	D	N	B	C	D	N
1997 – 1998	75,67	33,82	4,57	48.418	82,57	52,92	21,53	47.934
2002 – 2003	91.91	84.51	52.54	672.829	89.76	55.28	23.55	672.517
2005	19.31	47.80	29.10	609.674	39.99	23.34	28.75	609674

Fuente: ICFES – MEN

N: Población evaluada

B: Nivel mínimo esperado para quinto grado

C: Nivel intermedio

D: Máximo nivel esperado para quinto grado

<sup>16</sup> Los valores corresponden al porcentaje de estudiantes que alcanzaron o superaron cada nivel de logro.

**Cuadro 4.5. Puntajes promedio y desviación estándar pruebas SABER grado quinto 2002 – 2005**

	<b>Lenguaje</b>	<b>Desv.</b>	<b>Matemáticas</b>	<b>Desv.</b>	<b>C. Naturales</b>	<b>Desv.</b>	<b>C. Sociales</b>	<b>Desv.</b>
2002 – 2003	58,20	7,50	52,82	9,59	49,34	7,51	N.A.	
2005	60,06	8,03	57,73	10,23	51,96	7,97	50,30	6,77

Fuente: Página web MEN acceso enero 3, 2007

N.A.: no aplicada

## **4.2 Evaluación libre de objetivos**

Si bien los programas de educación adelantados entre 1998 y 2005 atendieron problemas relacionados con la cobertura y la calidad del sistema, buscando que la educación se desarrollará en términos de eficiencia, aun persisten problemas relacionados con la eficiencia interna, definida como “la capacidad demostrada por el sistema educativo para retener la población matriculada hasta que termine con todos sus grados establecidos para el nivel respectivo, y para promover esa población de un grado a otro con la debida fluidez, evitando así la pérdida de tiempo” (MEN: 2007).

De acuerdo con el cuadro 4.6, existe una evolución favorable en términos de deserción, esto es, en el año 2000 la tasa de deserción para educación primaria fue de 7.94% y pasó a 6.42% en 2005, lo cual puede ser interpretado como una mejora en la eficiencia del sistema.

Según el MEN (2003), dentro de los factores asociados a la deserción y la repitencia de los estudiantes se encuentran la atomización de la oferta, que obliga a cambiar de institución al término de cada ciclo escolar, las dificultades socioeconómicas, la falta de motivación de los niños para permanecer en las instituciones y las restricciones en la disponibilidad de cupos. En el cuadro 4.7 se aprecia que los elevados costos educativos se constituyen en la principal razón de no asistencia a la escuela en la población de 7 a 11 años, seguido de la distancia entre la casa y la escuela. Es importante resaltar que la falta de cupos se constituye en una grave restricción para el acceso a la educación primaria, aunque entre 1997 y 2003 el porcentaje de inasistencia por esta razón disminuyó de 7.4% a 5%. Puede afirmarse que en términos de pertinencia curricular existe un avance considerable, reflejado

en el porcentaje de estudiantes que no asisten a la escuela porque no les gusta o no les interesa al pasar de 13.6% en 1997 a 4.57% en 2003.

**Cuadro 4.6. Tasas de aprobación, deserción y reprobación educación primaria 1995 – 2005**

	Aprobados			Reprobados			Desertores		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1995	81,89	84,67	83,25	9,06	7,61	8,35	9,05	7,72	8,40
1996	84,89	87,18	86,01	6,87	5,74	6,32	8,24	7,08	7,67
1997	84,96	87,26	86,08	7,39	6,12	6,77	7,65	6,63	7,15
1998	83,57	86,21	84,86	8,58	7,10	7,86	7,85	6,69	7,29
1999	83,35	86,12	84,70	8,69	7,05	7,88	7,97	6,84	7,42
2000	82,05	85,02	83,50	9,42	7,66	8,56	8,52	7,33	7,94
2001	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2002	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2003	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2004	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND
2005	85,09	87,87	86,44	5,78	4,37	5,10	7,03	5,77	6,42

Fuente: DANE

ND: no disponible

La evolución de las tasas de reprobación presentadas en el cuadro 4.6 demuestra un avance considerable al respecto. Mientras que en 1995 el 8.35% de los estudiantes matriculados en educación primaria reprobaban, en 2005 el 5.1% de ellos lo hacía. En este sentido vale la pena relatar dos hechos importantes: En 1994 se reglamenta la promoción automática por medio del decreto 1860, lo que lleva a partir de 1996 a una reducción continuada en la tasa de reprobación pasando de 8.35% en 1995 a 7.88% en 1999, sin embargo, el nivel de reprobación continuaba siendo elevado y en el año 2000 esta tasa se situó por encima de la registrada en 1995. Según el MEN (2002) el Decreto 1860 de 1994 fijó los grados sexto y noveno como aquellos en los cuales se definía la promoción de los alumnos que presentaban deficiencias en la obtención de logros, lo que generaba hasta el 2002 represamiento en dichos grados y problemas de asignación de cupos y de programación de aulas.

En el 2002, mediante el Decreto 230, el gobierno nacional reforma el sistema de evaluación de los estudiantes y reglamenta que “los establecimientos educativos deben garantizar un

mínimo de promoción de 95% de los estudiantes que finalicen el año escolar, en cada uno de los grados” (MEN: 2002).

En este sentido, el PREAL (2006: 11) afirma que “es necesario hacer seguimiento para verificar que estos avances se deben a que los estudiantes están aprendiendo más y no solamente al acatamiento del Decreto 230 de 2003”. Bajo el argumento de que la repitencia es un problema grave y que muchas veces no resuelve lo que se propone, el Decreto 230 de 2002 afirma que la misión de las instituciones es garantizar el progreso académico de los niños, y por lo tanto sólo un reducido porcentaje (5%)<sup>17</sup> de los niños que presente deficiencias graves deben repetir. De este modo, “si hay un grupo superior a 5%, como en el caso de un grupo de 100 alumnos en el que 10 tienen evaluación insuficiente o deficiente, hasta 5 repetirían, y mínimo 5 serían promovidos” (MEN: 2002). De acuerdo con lo anterior, el año 2005 confirma el acatamiento de la norma: tal como lo muestra el cuadro 4.6, en este año el porcentaje de alumnos reprobados ascendió a 5.1%.

Según el MEN (2003), en el año 2002 existían en Colombia 431 mil repitentes que costaban al Estado 326 mil millones de pesos (5.8% del gasto total en educación). En este sentido, puede afirmarse que el esquema de evaluación y promoción fue establecido pensando en mejorar la eficiencia del sector educativo, lo cual puede generar deficiencias en términos de calidad del sistema e incentivar la deserción debido a los vacíos en el aprendizaje.

#### **Cuadro 4.7. Razones de no asistencia a la escuela 7– 11 años 1997 y 2003**

<b>Razones de no asistencia</b>	<b>1997</b>	<b>2003</b>
Costos elevados o falta de dinero	43,80%	38,39%
falta de cupos	7,40%	5,00%
no hay centro educativo cercano	11,40%	8,30%
no le gusta o no le interesa el estudio	13,60%	4,57%

Tomado de Sarmiento et al. (2001: 35), Fernández et al. (2006: 77). Basado en las Encuestas de Condiciones de Vida 1997 y 2003

<sup>17</sup> La determinación del porcentaje de repitentes en el 5% se estableció con base en el promedio nacional que en el año 2002 ascendió a 4.7%.

### **4.3 Modelos económicos**

Hasta el momento, la evaluación de los programas de educación del período 1998–2006 se ha concentrado en el alcance de los objetivos propuestos y ha dejado de lado los costos de su realización. Sin embargo, es importante observar la evolución del gasto en educación primaria, para determinar tanto su productividad como su eficiencia. Cabe señalar que no es posible realizar la evaluación en términos de productividad y eficiencia para el período 1998–2006 debido a la agregación de los datos del presupuesto. La falta de acceso a la información de gasto en educación desagregada por niveles no permite obtener aproximaciones reales al gasto efectivo por alumno en educación primaria y sólo permite discriminar entre presupuestos de funcionamiento e inversión para todo el sector.

#### **4.3.1 Productividad**

El gasto público en educación presenta un comportamiento creciente a partir de 1980, sin embargo, según Iregui et al. (2006), con el fortalecimiento del proceso de descentralización a partir de la Constitución de 1991, éste presentó aumentos importantes. De acuerdo con el cuadro 4.8, el gasto en educación presenta una tendencia creciente entre 1985 y 1997, con un crecimiento promedio en el período de 32.43%, sin embargo, pierde su participación dentro del gasto social, pasando de 14.52% en 1985 a 10.34% en 1997.

**Cuadro 4.8. Gasto público en educación y gasto social 1985 – 1997 (millones de pesos corrientes)**

	<b>Educación</b>	<b>Total gasto social</b>	<b>Gasto en educación como % del gasto social</b>
1985	175.472,11	1.208.269,01	14,52%
1986	224.492,12	1.980.126,99	11,34%
1987	290.477,00	2.297.480,65	12,64%
1988	374.035,00	3.066.275,08	12,20%
1989	498.008,00	4.485.453,84	11,10%
1990	637.882,00	5.549.511,61	11,49%
1991	817.787,00	7.174.475,40	11,40%
1992	1.338.225,00	10.178.344,88	13,15%
1993	1.655.236,00	12.333.902,90	13,42%
1994	2.086.053,00	18.246.242,41	11,43%
1995	3.154.458,00	24.197.992,53	13,04%
1996	3.879.985,04	33.073.537,48	11,73%
1997	4.890.236,15	47.280.346,48	10,34%

Fuente: DNP (1999).

Según Iregui et al. (2006), el financiamiento del sector educativo proviene en mayor proporción del gobierno nacional central, de acuerdo con el cuadro 4.9, el gobierno financió en promedio el 88% del gasto total en educación entre 1993 y 2004 a través de las transferencias y los recursos del presupuesto. Sin embargo, el cuadro 4.10 evidencia que los gastos del Presupuesto General de la Nación (PGN) son destinados en mayor proporción a funcionamiento<sup>18</sup>, que entre 1994 y 2005 equivalen en promedio al 93% del gasto en educación.

<sup>18</sup> Según el MEN, el presupuesto de funcionamiento Corresponde al cálculo de los gastos que tienen por objeto atender las necesidades de cada una de las entidades del sector en los que se incluyen las cuentas de gasto de personal, gastos generales y transferencias.

**Cuadro 4.9. Fuentes de financiación del gasto en educación 1993 – 2004 (porcentaje del PIB)**

	<b>Transferencias de la Nación</b>	<b>Recursos del presupuesto nacional</b>	<b>Recursos propios entidades territoriales</b>	<b>Recursos propios educación superior</b>	<b>Total gasto público en educación</b>
1993	2,1	1,2	ND	ND	3,3
1994	2,3	1,2	0,3	ND	3,8
1995	2,4	1,3	0,3	ND	3,9
1996	2,9	1,4	0,4	ND	4,6
1997	2,8	1,2	0,3	ND	4,3
1998	3	1,5	0,4	0,4	5,3
1999	3,3	1,3	0,4	0,4	5,3
2000	3,1	1,3	0,4	0,3	5,1
2001	3,2	1,5	0,4	0,3	5,5
2002	3,4	1,3	0,4	0,3	5,5
2003	3,3	1,1	0,4	0,4	5,2
2004	3,2	1,3	0,4	0,4	5,1

Tomado de Iregui et al. (2006: 28).

El gasto público en educación primaria mantiene una tendencia creciente en el período de análisis, significando hasta 1995 alrededor del 30% del gasto total en educación, tal como lo indica el cuadro 4.11.

De acuerdo con el cuadro 4.11, la asignación promedio por alumno en educación primaria tuvo una tendencia creciente entre 1985 y 1997, lo que puede sugerir que se destinaron mayores recursos a la ampliación de la cobertura. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la diferencia entre tasas de cobertura se mantuvo relativamente constante y en estos términos puede afirmarse que el incremento del gasto por alumno no puede considerarse eficiente.

**Cuadro 4.10. Ejecución presupuestal de gastos en educación del PGN 1994 – 2005****(millones de pesos corrientes)**

Año	Total Funcionamiento	Situado fiscal	SGP Ley 715-01 (Antes Ley 60-93)	Otros aportes Presupuesto Nacional	Total Inversión	Otros aportes Presupuesto Nacional	Funcionamiento e Inversión
	Funcionamiento				Inversión		
1994	1.718.972	1.059.829	131.134	528.009	143.842	143.842	1.862.814
1995	2.302.327	1.339.397	284.862	678.068	233.917	233.917	2.536.244
1996	2.893.135	1.768.110	370.815	754.210	489.087	489.087	3.382.222
1997	3.484.817	2.105.928	524.559	854.330	563.794	563.794	4.048.611
1998	3.700.818	2.401.128	657.783	641.906	832.430	832.430	4.533.248
1999	4.929.193	3.277.752	797.793	853.648	127.545	127.545	5.056.739
2000	4.827.388	3.061.857	1.000.624	764.907	180.622	180.622	5.008.009
2001	5.816.746	4.008.094	989.358	819.294	153.305	153.305	5.970.051
2002 pr	8.460.214	0	6.750.338	1.709.876	210.925	210.925	8.671.139
2003 pr	9.544.190	0	7.357.194	2.186.996	280.162	280.162	9.824.351
2004 pr	10.855.740	0	7.981.819	2.873.921	350.015	350.015	11.205.755
2005 py	11.926.351	0	8.580.456	3.345.895	620.640	620.640	12.546.991

Fuente: DNP (2007)

Pr: Provisional

Py: Proyectado

**Cuadro 4.11. Gasto por alumno en el sector oficial educación primaria 1985 – 1997****(millones de pesos corrientes)**

	Gasto público primaria	Matricula sector oficial	Asignación promedio por alumno	gasto en primaria como % del gasto en educación
1985	53.146,01	2.863.749	18.558,19	30,3%
1986	68.939,68	3.128.800	22.033,90	30,7%
1987	95.144,00	3.285.794	28.956,17	32,8%
1988	121.549,00	3.316.421	36.650,65	32,5%
1989	163.353,00	2.647.031	61.711,78	32,8%
1990	206.541,00	3.144.989	65.673,04	32,4%
1991	283.235,00	3.607.320	78.516,74	34,6%
1992	375.096,00	3.416.427	109.791,90	28,0%
1993	507.316,00	3.587.343	141.418,31	30,6%
1994	640.223,00	3.530.133	181.359,46	30,7%
1995	927.946,00	3.918.612	236.804,77	29,4%
1996	150.971,00	3.747.942	40.281,04	3,9%
1997	447.288,00	3.827.966	116.847,43	9,1%

Fuente: DNP – DANE

### 4.3.2 Eficiencia

La eficiencia de los programas de educación primaria puede ser analizada desde dos perspectivas. La primera de ellas hace referencia a la distribución de los recursos asignados al sector entre funcionamiento e inversión. Tal como se mencionó, el presupuesto de funcionamiento se refiere a los gastos para la atención a las necesidades del sector, mientras que el presupuesto de inversión es aquel destinado al alcance de los objetivos generales y específicos de los programas propuestos dentro de cada plan de desarrollo.

En este sentido, tal como lo indica el cuadro 4.10, entre 1994 y 2005 los recursos destinados a inversión en el sector correspondieron en promedio al 7.14%, lo que puede ser considerado, en una valoración aproximada, como un gasto eficiente. Tal como se describió en el apartado 4.1, si bien no fueron alcanzados totalmente los objetivos propuestos en términos de cobertura y calidad, el período 1998–2006 presenta una evolución favorable. Sin embargo, debido a la restricción en la información, no es posible valorar los efectos de cada uno de los programas adelantados en términos de costos.

Desde otra perspectiva, el análisis de la eficiencia del gasto en educación primaria puede ser considerado a partir de la comparación entre el crecimiento del gasto en primaria y el crecimiento de las matriculas en el mismo nivel. Según Sarmiento y Delgado (2005:71) “si crece más la matrícula que el gasto, la gestión ha sido eficiente, con el supuesto que la calidad permanece constante; de lo contrario, el aumento del gasto sería ineficiente”. Siguiendo estos lineamientos, tal como lo indica el cuadro 4.12 el gasto en educación primaria puede ser considerado como ineficiente, pues el ritmo de crecimiento del gasto es mayor que el crecimiento de la matrícula e incluso en los años donde desciende el nivel de matrícula en el sector oficial el gasto sigue creciendo, es decir, se incrementa el costo por alumno.

**Cuadro 4.12. Tasa de crecimiento del gasto y la matrícula educación primaria 1985 – 1997**

	<b>Crecimiento del gasto</b>	<b>crecimiento de la matrícula oficial</b>
1986	0,23	0,08
1987	0,28	0,05
1988	0,22	0,01
1989	0,26	- 0,25
1990	0,21	0,16
1991	0,27	0,13
1992	0,24	- 0,06
1993	0,26	0,05
1994	0,21	- 0,02
1995	0,31	0,10
1996	- 5,15	- 0,05
1997	0,66	0,02

Fuente: elaboración propia con base en los datos del DANE y el DNP (1999)

De la evaluación de las diferentes dimensiones de la educación primaria se desprende que la pérdida de relevancia de la educación en este nivel dentro del diseño de las políticas educativas ha generado deficiencias en el sistema que van más allá del tema de cobertura y que implican el rezago en los demás niveles de educación, por cuanto la educación primaria es la que establece las bases para los demás niveles de enseñanza tanto formal como no formal.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Aunque las políticas educativas colombianas se han transformado a partir de la década de 1980, la década de 1990 marca un cambio su manejo debido en gran medida a la profundización del proceso de descentralización, que derivó en la mayor autonomía de las entidades territoriales en términos de la distribución de los recursos físicos, humanos y financieros.

Sin embargo, la concepción y el diseño de la política social, y particularmente de la política educativa, sigue guiada por criterios de eficiencia y productividad, asumiendo que el crecimiento económico garantiza el mayor desarrollo del país. De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas de educación primaria no siguen los lineamientos del desarrollo humano.

De la evaluación de las políticas colombianas de educación primaria en el marco de los ODM, puede afirmarse que, si bien éstas no han sido pensadas en términos del compromiso internacional, dado que es formalmente asumido por el país cinco años después de la firma de los ODM, su continuidad ha contribuido en el avance del sector especialmente en términos de cobertura. Sin embargo, dentro de las metas previstas en el documento CONPES, para el año 2005 se esperaba que la TCB en educación básica llegara al 89.1% y sólo alcanzó el 86.3%. En términos de educación primaria, el documento estableció una TCB de 114.3% para el año 2005, año en el cual se ubicó en el 111.10%.

De acuerdo con la evaluación de la consecución de objetivos, si bien las metas definidas en cuanto a cobertura no se alcanzaron, hubo un avance considerable, sobretodo para la educación básica en conjunto. Sin embargo, en el nivel de educación primaria persisten problemas de ineficiencia asociados a la cobertura, esto es, a pesar de que la TCB ha disminuido, la TCN se mantiene relativamente estable. Esto sugiere que el sistema en este nivel no tiene la capacidad de atender a la población en la edad esperada y al contrario

presenta deficiencias en términos de calidad, por cuanto atiende una gran proporción de estudiantes en extra edad.

Por otra parte, se han dictado una serie de reformas encaminadas a mejorar la eficiencia interna, entendida como la capacidad del sistema para retener y promover a la población matriculada hasta que termine todos los grados del nivel respectivo, que tienden a desmejorar la calidad del sistema. La reforma al mecanismo de evaluación y promoción de los estudiantes fue pensada en términos de los costos generados por las altas tasas de repitencia, por lo cual el Decreto 230 de 2002 redujo el porcentaje de alumnos que pueden reprobado por deficiencias graves. De acuerdo con lo anterior, como el sistema no puede superar el límite establecido de alumnos reprobados, muchos de los estudiantes con deficiencias en el aprendizaje para el grado específico son promovidos, lo que genera vacíos e incentiva la deserción del sistema escolar.

En términos de financiamiento de la educación primaria, la evaluación determinó que éste no se realiza en términos de eficiencia, esto es, del total del presupuesto asignado para educación, un porcentaje superior al 90% se destina a gastos de funcionamiento y alrededor del 7% se destina a inversión. Desde esta perspectiva el gasto se considera eficiente, pues con una baja proporción de recursos se han desarrollado los programas de los diferentes planes de desarrollo. Sin embargo, el gasto en educación primaria creció a un ritmo mayor que la matrícula, es decir que se dio un incremento en el costo por alumno.

Una grave deficiencia que presenta el sector educativo colombiano está constituida por los sistemas de información, es decir, no existe una base de datos continua que permita hacer seguimiento al sector en términos de cobertura y de financiación. La agregación de los datos del presupuesto no permite discriminar el gasto efectivo en educación para cada nivel de educación y por lo tanto no permite evaluar su eficiencia.

También se observa que la educación primaria ha perdido relevancia dentro de la formulación de las políticas públicas colombianas, que en todo caso han descuidado la calidad y la eficiencia del sistema educativo y han dado prioridad a la solución del

problema de cobertura. En este sentido, debe reconocerse el papel socializador de la educación primaria y la importancia de garantizar la calidad del sistema a este nivel, pues es el que proporciona las bases para los demás ciclos de formación.

Así pues, se hace necesaria la consolidación de un sistema de información del sector educativo, que permita a la comunidad ejercer una evaluación continua del desempeño del sector tanto en términos de cobertura como de calidad.

Finalmente, debe decirse que la orientación y el diseño de las políticas sociales, especialmente la política educativa, debe ser establecida más allá de los criterios de eficiencia y productividad para lograr efectivamente el avance en términos de desarrollo humano. Las políticas diseñadas bajo el criterio de que el crecimiento económico garantiza el desarrollo de la sociedad conciben al ser humano como medio de producción e impide el proceso de ampliación de las libertades humanas. La educación debe ser considerada más allá de su relación positiva con el ingreso, para reconocer que la ampliación de oportunidades derivadas del avance en el nivel educativo de los individuos genera una mejor calidad de vida. Independientemente del nivel de ingresos alcanzado, la educación amplía las oportunidades de los individuos en términos de participación e inclusión social.

## REFERENCIAS

- Becker, G. *Human capital. A theoretical and empirical analysis, with special referent to education*. Chicago: the university of Chicago press, 1975.
- Botero, J. “La revolución educativa. Plan sectorial 2002 – 2006”. Arturo Laguado Duca (ed.) *La política social desde la Constitución de 1991 ¿una década perdida?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2004.
- Brunet, I. *Educación y economía. Como comprender los conceptos básicos de su relación*. Barcelona: Promociones y publicaciones universitarias, 1996.
- CEPAL. *Invertir mejor para invertir más. Financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.
- Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá: Legis, 2005.
- Corredor, M. “Universalidad de la educación”. Luis Jorge Garay (coordinador académico). *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Contraloría General de la República, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación (2005): Documento CONPES Social No. 91. Bogotá D.C. Departamento Nacional de Planeación (disponible en [http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion\\_Conpes/Social091.pdf](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/Subdireccion_Conpes/Social091.pdf) – acceso: Marzo 6, 2005)
- Departamento Nacional de Planeación. “Política Educativa”. Cambio con Equidad: *Plan de Desarrollo 1983 – 1986*. Bogotá: 1983.
- Departamento Nacional de Planeación. “Educación”. *Plan de Economía Social*. Bogotá: 1987.
- 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. Gasto social 1980–1997. Sistema de indicadores sociodemográficos para Colombia SISD Boletín No. 21. Bogotá: 2003.
- Departamento Nacional de Planeación. *Desarrollo humano Colombia 2002*. Bogotá: Alfaomega, 2001.
- Departamento Nacional de Planeación. “Revolución Educativa”. *Plan Nacional de Desarrollo 2002– 2006 Hacia un Estado comunitario*. Bogotá: 2003.
- Fernández, I et al. (2006): *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Segunda edición. Corpoeducación (Disponible en [http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF\\_publicaciones/Educacion/Situacion\\_Parte\\_2\\_Basica\\_Media.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Educacion/Situacion_Parte_2_Basica_Media.pdf) - acceso enero 13, 2007).
- ICFES (2003): Resultados de la evaluación en Colombia (disponible en [http://200.14.205.63:8080/portalicfes/home\\_2/rec/arc\\_584.doc](http://200.14.205.63:8080/portalicfes/home_2/rec/arc_584.doc) – acceso enero 30, 2007).
- Iregui A. et al (2006): “Evaluación y análisis de la eficiencia de la educación en Colombia”. *Borradores de economía No. 381*. (Disponible en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra381.pdf> – acceso abril 30, 2006).
- Lassibille, G. *Manual de economía de la educación*. Madrid: Pirámide, 2004.
- Ministerio de Educación Nacional –MEN– (1994): *Ley 115 de 1994*. Diario oficial No. 41.214. (Disponible en <http://menweb.mineduccion.gov.co/normas/concordadas/Decreto115.htm> – acceso enero 4, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN– (2001): Ley 715 de 2001 (disponible en [http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf) – acceso enero 4, 2007)
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2002): Nuevo sistema de evaluación por unas instituciones responsables. *Altablero No. 12*. (Disponible en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87767.html> - acceso enero 26, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2003): Cuatro estrategias contra la repitencia y la deserción. *Altablero No. 21*. (Disponible en <http://www.mineduccion.gov.co/1621/article-87969.html> - acceso enero 26, 2007).

- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Eficiencia interna. (Disponible en <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/article-82748.html> – acceso enero 13, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Tasa de cobertura bruta en educación básica y media. (Disponible en [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-115622\\_archivo\\_xls4.xls](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-115622_archivo_xls4.xls) – acceso enero 9, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Tasa de cobertura neta en educación básica y media. (Disponible en [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-115622\\_archivo\\_xls5.xls](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-115622_archivo_xls5.xls) – acceso enero 9, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (2007): Pruebas SABER. (Disponible en <http://menweb.mineduacion.gov.co:8080/saber/> – acceso enero 9, 2007).
- ONU (2000): “*Nosotros los pueblos*” *La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*. ONU (disponible en <http://www.un.org/spanish/milenio/sg/report/> – acceso: enero 2, 2007).
- Organización de Estados Iberoamericanos para la educación, la ciencia y la cultura (1998): *Informe global sobre la situación del sistema educativo colombiano* (disponible en <http://www.oei.org.co/quipu/colombia/col02.pdf> – acceso enero 3, 2007).
- Ministerio de Educación Nacional – MEN – (1994): Decreto 1860 de 1994. (Disponible en: [http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86240\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-86240_archivo_pdf.pdf) – acceso enero 3, 2007).
- Peña, M. (1999): *El propósito de mejorar la calidad de la educación básica en Colombia*. (Disponible en <http://www.cta.org.co/publicaciones/sabaneta%20proposito%20mejorareduacion.pdf> – acceso enero 30, 2007).
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Estados Unidos: Mundi–Prensa, 1990.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 1991*. Estados Unidos: Mundi–Prensa, 1991.
- PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 1999*. Estados Unidos: Mundi–Prensa, 1999.
- PNUD (2005): *Informe sobre desarrollo humano 2005*. PNUD (Disponible en [http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05\\_sp\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2005/espanol/pdf/HDR05_sp_complete.pdf) – acceso octubre 3, 2006).

- PREAL (2006): *Informe de progreso educativo Colombia 2006: hay avances, pero quedan desafíos*. (Disponible en [http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/Informe\\_Progreso\\_Educativo.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/Informe_Progreso_Educativo.pdf) - acceso enero 17, 2007)
- Ramírez, J. “La gestión social en los ochenta”. Luis Bernardo Flórez (ed.) *Gestión económica estatal de los ochentas: del ajuste al cambio institucional* Vol. 1. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, 2004.
- Ramírez, M. y J, Téllez (2006): “La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX”. *Borradores de economía* No. 379. (Disponible en <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra379.pdf> – acceso enero 4, 2007).
- Roth, D. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora, 2003
- Sarmiento, A et al. (2001): *Situación de la educación básica, media y superior en Colombia*. Corpoeducación (Disponible en [www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF\\_publicaciones/Educacion/Educa\\_Situacion\\_Educa.pdf](http://www.fundacioncorona.org.co/descargas/PDF_publicaciones/Educacion/Educa_Situacion_Educa.pdf) - acceso enero 13, 2007).
- Sarmiento, A. y L, Delgado. “Análisis del gasto social 1975 – 2001”. *Economía colombiana* No. 307. Contraloría General de la República, (2005): 55 – 75.
- Schultz, T. *Investment in human capital: the role of education and of research*. New York: The Free Press, 1971
- Sen, A. *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta, 1999.
- Smith, A. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Stiglitz, J. *La Economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch, 2000.
- Vargas, A. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena, 1999.
- Veblen, T. “Fisher's Capital and Income”. *Political Science Quarterly* No. 23, (1908) (Disponible en <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/veblen/vebfish2.htm> - acceso enero 12, 2007)
- Vedung, E. *Evaluación de políticas públicas y programas*. Barcelona: 1994.
- Wiesner, E. *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo, 1997.