

# Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004<sup>1</sup>

Benjamín Afanador Vargas\*

## RESUMEN

Este ensayo pretende establecer las bases para un análisis de posible coordinación y coherencia entre políticas educativas y macroeconómicas en Colombia a partir de 1990 hasta 2005, bajo un enfoque que permita conectar el juego político con el proceso de decisiones de Estado en un área de alta sensibilidad por lo social como lo es la educación. Se pretende superar la metodología regida por la planificación o la decisión omnímoda del dictador benevolente. Por tanto, se examinan las bases de la economía política que orientan la política macroeconómica colombiana, la definición de la política educativa, se muestran algunos resultados; y finalmente, se examina el marco de planeación en el cual se inscribe la política educativa colombiana.

**Palabras clave:** política económica, política educativa y coherencia de política.

## TENDENCIES IN ECONOMIC AND EDUCATION POLICIES IN THE 1990-2004 DEVELOPMENT PLANS

### ABSTRACT

This essay attempts to establish the bases to analyze a possible coordination and coherence between macroeconomic and education policies in Colombia from 1990 to 2005, following an approach to connect the political game with the process of State decision-making in a social area like education. It intends to overcome the methodology ruled by the absolute decision or planning of the benevolent dictator. Therefore, the foundations of political economics that guide the Colombian macroeconomic policies, the definition of education policy are examined and some outcomes related to it are shown. Finally the planning framework of the Colombian education policy is studied.

**Key words:** economic policy, education policy, political coherence.

<sup>1</sup> Investigación financiada por la Facultad de Economía y el Departamento de Investigaciones de la Universidad de La Salle. Este artículo es producto de un informe parcial de Investigación.

\* Docente de la Facultad de Economía, Investigador del Grupo de Investigaciones de Desarrollo Humano, Magister en Economía, Magister en Ciencias Políticas. Correo electrónico: bafanador@lasalle.edu.co

Fecha de recepción: 28 de abril de 2006.

Fecha de aprobación: 14 de julio de 2006.

## INTRODUCCIÓN

Se ha denominado «Tendencias de política económica y política educativa en los planes de desarrollo 1990-2004», al primer avance del proyecto de investigación «Política educativa y política fiscal: una evaluación de coherencia de políticas y su aporte al desarrollo humano en Colombia, 1990-2004», bajo mi responsabilidad en la Facultad de Economía de la universidad de La Salle.

Este informe, constituye un estudio preliminar sobre los fundamentos que han servido de base para la adopción de la política económica y social colombiana a partir de la coyuntura de 1990. Dicho momento histórico para nuestro objeto de investigación, tiene una doble implicación: en el contexto externo, es a partir de este momento en que se experimenta con mayor profundidad la influencia de los procesos de globalización, a nivel mundial, y de las llamadas reformas estructurales en América Latina; en el escenario interno, la Constitución de 1991 marca una serie de cambios institucionales, representativos de fuerzas políticas y sociales diversas, que sugieren la necesidad de analizar con detenimiento sus posibilidades y limitaciones para el progreso social, como es el caso, en materia educativa, de los Artículos 67 a 72 y sus desarrollos mediante la Ley 30 de 1992, y la Ley 115 o Ley General de Educación, que han animado la discusión sobre la relación entre Estado y educación en los últimos años. Se busca entonces, identificar las bases en que se ha venido anclando la política económica y su compatibilidad o rivalidad con los propósitos y políticas sociales, concretamente en materia educativa.

En consecuencia, en el primer punto, bajo la denominación economía política y políticas públicas, se presenta una aproximación a la necesidad de establecer una relación de causalidad entre institucio-

nes para lograr una explicación del juego político en la toma de decisiones entre política económica y política educativa, lo cual ayudará en la comprensión de las posibilidades o no de establecer políticas coherentes y coordinadas entre las esferas de lo predominantemente económico y lo social, esferas que tradicionalmente se han visto como divorciadas por naturaleza, pero cuya compatibilidad se reclama, por autorizados analistas, como necesaria en estos momentos (Ocampo, 2005). Esta orientación será particularmente útil en la fase subsiguiente de esta investigación.

El punto dos de este informe, aborda los criterios generales que han predominado en la adopción de la política económica, especialmente relacionados con la globalización y apertura económica y el margen de maniobra de la autoridad nacional en la elaboración e implementación de la política macroeconómica. Este acápite es especialmente relevante para la ubicación de nuestra investigación, dada la discusión entre quienes opinan que en la globalización es prácticamente inexistente la autonomía de los gobiernos nacionales y otros que prefieren pensar, por el contrario, como si aún nuestras economías tuvieran la misma discrecionalidad de las economías cerradas. Como complemento del anterior, el punto tres, se orienta a examinar el comportamiento del gasto social en Colombia para el periodo 1990- 2004, tanto a nivel nacional como territorial, para derivar finalmente en su comportamiento sectorial, punto en el cual hace puente con el punto cuarto, de este informe en que se presenta en una forma, preliminar, pero documentada, la tendencia en la orientación de la política educativa y algunas características de los resultados alcanzados en esta materia en el periodo estudiado.

El punto quinto, se dedica a describir el contexto de los planes de desarrollo que sirve de nicho a la decisión de la política educativa, y obviamente, a la

política pública en general. Este que será el escenario fundamental, para los siguientes tramos de esta investigación, en que se analizará la coherencia, coordinación, encuentros y desencuentros de los principales actores de la economía, la política y la educación. El tema es presentado aquí en forma tal que pueda orientar la comprensión de las rupturas y continuidades en propósitos y asignación de recursos, que aparecen en los puntos anteriores como saltos de una a otra administración o afinidades, acaso fortuitos o caprichosos. El aporte principal que esperamos lograr con la presentación de este tema, es la ubicación de los intereses y los grupos de poder que se han movido detrás de cada programa y definición de política educativa y su relación con otros centros de poder nacionales y externos.

## **ECONOMÍA POLÍTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

La importancia de iniciar un estudio sobre las políticas educativas y su coherencia con las políticas macroeconómicas, como la política fiscal, revisando los aportes de la economía política, radica en que la economía política permite establecer una relación de causalidad entre instituciones, el diseño de políticas y desempeño económico de un país. En otras palabras, la novedad del enfoque consiste en el intento por conectar la política o el juego político con el proceso de toma de decisiones, con lo cual se supera el enfoque tecnocrático tradicional o de esquemas tutelados de planeación.

Desde las ciencias políticas se ha elaborado una amplia y fecunda literatura que permite analizar los efectos de distintos arreglos institucionales sobre los resultados de política, entendidos como el producto de intercambios y negociaciones entre actores políticos en el proceso de toma de decisiones (Tenjo, 2006). Estos actores se caracterizan por que responden a incentivos, mantienen preferencias, afrontan restricciones y manejan expectativas res-

pecto a los comportamientos y decisiones de otros actores. De este juego estratégico, que incluye instituciones políticas y reglas de juego, surgen las políticas con sus particularidades de calidad, eficiencia y el grado en que se orientan a promover el bien común. De la calidad y pertinencia de estas políticas depende en alto grado el mayor o menor éxito en la búsqueda del desarrollo de los países (Acemoglu, 2005).

Estas preocupaciones por la calidad y pertinencia de las políticas, los procesos de decisión y los marcos institucionales en que estas se adoptan y operan, es relativamente nuevo y obedece a la necesidad de reflexionar sobre los fracasos de las políticas que se impartieron en el pasado, especialmente para los países en desarrollo, como recetas, sin la necesaria validación política y que tampoco alcanzaron los resultados esperados, abandonando en forma prematura las reformas o acusando fobia y fatiga por las políticas auspiciadas por organismos multilaterales como ocurre en Latinoamérica respecto a las políticas impulsadas desde finales de la década de los 80.

Para los fines de la presente investigación, es necesario aclarar que es de interés tomar en cuenta en primer lugar, tanto el efecto de las instituciones políticas como el de las instituciones económicas, y en segundo término, que si bien es cierto el proceso de decisiones de política es muy importante para la sustentabilidad de las reformas, el mismo no debe perder de vista el contenido y calidad de las política. Se ha demostrado, (Cárdenas; Junguito y Pachón, 2005) que trabajando con dos tipos de instituciones, como son las reglas electorales de los países y sus formas de gobierno, se pueden derivar importantes resultados en términos de política fiscal (tamaño y composición del gasto público), extracción de rentas y políticas estructurales que promueven el desarrollo. En posterior avance de esta investigación, se volverá sobre este tema.

Buscando aplicaciones del enfoque institucional al caso colombiano, Tenjo cita a Robinson (2005), cuyo modelo presenta las instituciones políticas y económicas derivadas de la época colonial, mostrando cierta persistencia en el tiempo, tendencia que se sustenta en un equilibrio en el balance del poder político de la sociedad. Este poder se mantiene gracias a mecanismos distributivos y de control social. Los dos mecanismos distributivos, altamente ineficientes, son el clientelismo y el populismo; el clientelismo ha sido relativamente más eficiente en Colombia gracias al sistema de dos partidos y a la capacidad de los grupos dominantes de mantener el control político. El periodo del Frente Nacional, además de contribuir al desvío de recursos, propició políticas que poco aportaron al crecimiento económico y menos a una mejor distribución del ingreso (Tenjo, 2005). La constitución de 1991, avanza poco en el desmonte de los problemas institucionales y al contrario se constitucionalizan varios defectos clientelistas heredados, como la tendencia a elevar a la categoría de ley la protección de sus intereses particulares o a norma constitucional la provisión de bienes que más contribuyen al bienestar de grupos sociales. Es bueno recordar las recomendaciones de Basley (2005) sobre la necesidad de que un país cuente no solo con una constitución procedimental con las reglas que definen el funcionamiento de las instituciones democráticas, sino también con una constitución fiscal, con las restricciones sobre las decisiones de política.

### **TENDENCIAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA GLOBALIZACIÓN**

El incremento de la eficiencia productiva en ambiente competitivo es una resultante del proceso reciente de globalización. Para que la competencia se traduzca en bondades para el desarrollo, es necesario que se cumplan algunas condiciones, tales como establecer controles sobre el impacto que la

inserción en los mercados internacionales de bienes, servicios y capitales, pueden ejercer sobre la estabilidad económica y sobre el crecimiento de la economía nacional. Esto explica la importancia de identificar instrumentos que potencien los efectos positivos y mitiguen los negativos de la apertura económica, impulsada por el proceso reciente de la globalización.

Estas consideraciones ayudan a entender como en la economía colombiana pasa de altos niveles de intervención y regulación en los años 80 a la desregulación y apertura de los 90 y sus consecuencias para el desempeño de la economía nacional. Si se observa la Tabla 1, encontramos que en una década, la economía colombiana pasa de una tendencia de crecimiento moderado y estable a un quinquenio de crecimiento alto pero acompañado de alta volatilidad macroeconómica, que finalmente condujo a la más aguda recesión en la historia reciente del país, entre los años 1999 y 2000. De esta lectura se colige que la política económica fue laxa, y la movilidad del capital junto con los incrementos de la demanda, ocasionaron fuertes desequilibrios fueron superiores a la capacidad de la economía para absorber estos choques macroeconómicos, que a su vez rebasaron la capacidad de maniobra de las autoridades económicas, recayendo en la crisis con que la economía colombiana cerro el siglo XX.

En opinión de destacados analistas (Florez *et al.*, 2005), la década de los 80 se caracterizó por un crecimiento moderado en un contexto de estabilidad macroeconómica y gradualismo en la aplicación de políticas. En promedio el crecimiento estuvo alrededor del 4%; el desempleo fue del 10,6%, y la inflación promedió un 23,3%, a lo largo de la década. Este comportamiento se mantuvo dentro de un clima de equilibrio externo y fiscal, favoreció un crecimiento balanceado con uno de los más altos niveles de inversión cercanos al 19%, en promedio.

TABLA 1. EVOLUCIÓN VARIABLES MACROECONÓMICAS.

Variable	1980- 1989	1990-1999	2000- 2005	1980- 1999
Crecimiento PIB	4,0	2,9	3,0	1,5
Tasa interés real	16	15,2	9,9	4,9
Variación ITCR	4,0	0,0	1,4	7,9

Fuente: Banco de la República, DANE y Contraloría General de la República.

La década de los 90 inició con una serie de cambios estructurales basados en la estrategia de apertura económica, que a su vez implicó la adecuación institucional, con cambios tan profundos en la economía, como la flexibilización laboral, independencia del Banco de la República, apertura de la cuenta de capitales y comercial, reforma financiera propiciando su profundización, etc. En este ambiente de política económica, la prioridad se estableció para el ingreso de recursos externos, crecimiento acelerado del crédito, y auge de la inversión, especialmente extranjera, con las privatizaciones de las empresas públicas, modernización y competitividad del sistema productivo. Sin embargo, este entusiasmo aperturista y modernizador no fue exitoso dado que la reducción del desempleo y el crecimiento del consumo se soportaron en factores transitorios y a finales de los años 90, se hizo evidente la crisis de la economía de los hogares, revirtiendo sus balances negativos y pérdidas patrimoniales a los intermediarios financieros y por esta vía a toda la economía.

El fenómeno recesivo de finales de los 90 ocasionó un fuerte desequilibrio fiscal y externo que obligó la adopción de medidas de política restrictivas de gasto público, pero también de medidas que afectaron el consumo privado y el crecimiento de mediano plazo de la economía. Esto puede entenderse si se considera que la insuficiencia de ahorro interno y la salida de capitales, propiciados por la crisis misma, frenaron la inversión y el consumo priva-

dos, cayó el crédito, se restringió el acceso a recursos externos y como consecuencia lógica las firmas y los hogares frenaron la dinámica de demanda que había sido característica en la primera mitad de esta década.

Con estos antecedentes es fácil suponer que el interés de los *policy-makers* no estuvo justamente en las consideraciones del gasto social y menos atendiendo los requerimientos de la educación. Por el contrario, estos episodios endurecieron la definición de prioridades de política a favor de las medidas de estabilización macroeconómicas, hasta elevar este objetivo a la categoría de bien público, en tanto que los instrumentos de política fiscal, y especialmente la monetaria, se dispusieron en la consecución de la estabilización, como requisito «necesario y previo» al crecimiento económico. Estos criterios predominantes en las esferas del gobierno colombiano hasta estos días se conoce como fundamentados en la ideología neoliberal, orientación que ha sido objeto de controversia, como se anotó en el acápite anterior.

El nuevo siglo, igualmente ha iniciado con una política económica signada por la fragilidad, derivada de la restricción impuesta por el condicionamiento a la prioridad de estabilización mencionada, cuya manifestación en términos de política económica se traduce en flotación de la tasa de cambio y expansión monetaria y fiscal. La flotación cambiaria absorbió los choques externos y la expansión moneta-

ria y del gasto pretenden jalonar la demanda interna, (French-Davis, 2005). En este ambiente, la recuperación económica no logra controlar la vulnerabilidad de la economía y la recuperación ha sido lenta y con síntomas de insostenibilidad.

La recuperación reciente de la economía no parece descansar en bases firmes, en tanto la demanda interna se recupera gracias al activismo fiscal y al nuevo impulso del crédito originado en la considerable liquidez del mercado, mientras los hogares se apoyan en las remesas del exterior y en los flujos ilegales del capital, los cuales parecen experimentar una bonanza. No obstante, los fundamentos sólidos de la demanda interna no parecen marchar en la misma dirección, pues la evolución reciente de la industria con niveles inferiores al 4% y las bajas calidades y precario incremento salarial, que para 2004 y 2005 ha estado por debajo de la inflación no se puede esperar que la demanda de los hogares se mantenga en el largo plazo.

Así las cosas, a mediados del la primera década del siglo XXI se le plantean al menos tres retos al equipo económico del gobierno (Flórez *et al.*, 2005): 1) estimular la inversión interna, 2) estabilizar la balanza de pagos y el tipo de cambios y 3) garantizar la autonomía de la política económica. Pese a que existen distintas opciones para estimular la demanda interna el gobierno ha manifestado en repetidas ocasiones su preferencia por los estímulos tributarios, que a su vez parece el instrumento menos aconsejable habida cuenta de los problemas estructurales del déficit fiscal; la estabilidad cambiaria determina de manera simultánea el desempeño económico y la orientación de las políticas. La creciente internacionalización de la economía colombiana compromete su esfuerzo en controlar la volatilidad externa y sus posibles efectos sobre la economía interna. El tercer tema, y talvez el de mayor comple-

jididad, es el manejo macroeconómico en contexto de la globalización; es decir, lograr la autonomía de la política económica, que implicaría la necesidad de disponer de los instrumentos y los grados de libertad necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en un proceso activo de coordinación de políticas, como es el cometido de nuestra investigación, especialmente en lo relacionado con un componente de la política social, como lo es la educación.

El análisis de lo que implicaría una intrincada lucha por corregir los desequilibrios fiscales y en particular, el déficit fiscal de naturaleza estructural del gobierno nacional, en una perspectiva propositiva, sin sacrificar los objetivos de la política educativa tendiente al desarrollo sostenible de la economía colombiana, contrario a lo que se observa en principio que ha venido ocurriendo, será del interés en los próximos desarrollos de este ensayo y de nuevas entregas de este trabajo de investigación.

## **EL COMPORTAMIENTO DEL GASTO SOCIAL**

En la compleja urdimbre de la definición de política económica colombiana de los últimos años, es necesario adentrarnos para indagar por la forma como ha evolucionado el gasto social frente a otras opciones de gasto público y por los efectos que en los últimos quince años ha tenido el cambio institucional iniciado en los años 90 sobre la definición del gasto social y sus resultados.

El gasto público es el mejor lenguaje económico en que se expresa la preocupación o prioridad con que los gobiernos atienden las demandas de la sociedad y se disponen a proyectar el futuro de una nación, de ahí la importancia del manejo fiscal y sus implicaciones en lo social. No obstante, y pese a la importancia que tiene al menos para Colombia el

ejecutivo nacional, no es la única instancia que orienta y es responsable de gasto, por consiguiente se trata de identificar también el rol que han cumplido los niveles nacional, departamental y municipal respecto al gasto social.

En consecuencia y para mayor orden expositivo, se procederá a analizar el gasto público total en relación con el gasto social, para finalmente identificar el comportamiento del gasto social desagregado por componente y entidad territorial.

El gasto público total pasó de representar el 27,4% del (Producto Interno Bruto) PIB en 1990 al 43,8% en 1999, para luego estabilizarse en un porcentaje inferior al 40% del PIB, lo que significa un incremento notorio en la participación del sector público en la economía. Este crecimiento porcentual, se refleja, aunque menos acentuado, en el gasto social en que se pasa de 8,21% PIB en 1990 al 13,18% en 1999 y al 13,36% en 2001. Es decir, mientras que el gasto total se incrementó en cerca de 14 puntos porcentuales del PIB, el gasto social solo lo hizo en 5 puntos. Los grupos o finalidades de gasto que resultaron más favorecidos en cuanto a incrementos de participación, el servicio de la deuda es el más destacado al pasar de 8,21% en 1990 al 13,36% del PIB en 2001; similar comportamiento observó el gasto en defensa y seguridad.

Si se desagrega el gasto público por nivel territorial, Como aparece en el Cuadro N° 2, se encuentra que el nivel nacional representa el 56% del gasto, a pesar del proceso de descentralización que ha experimentado el país desde mediados de los 80s y afianzada en la Constitución de 1991. Con algunas oscilaciones, el nivel nacional ha mantenido una ten-

dencia incremental, al pasar de una participación en el PIB de 17.6% a 22.2% PIB en el periodo estudiado, mientras que el nivel departamental tan solo incrementa en 0.6% PIB su participación en el gasto total, evidenciando su debilitamiento como nivel de administración pública. El municipio es el nivel más dinámico de la administración pues ha ganado en la descentralización doblar su participación porcentual en el gasto total al pasar de 2.6 al 5.5% del PIB para el periodo de análisis, superando ampliamente la participación de los departamentos, aunque en términos absolutos es poco representativo.

El gasto social ha variado en forma poco dependiente del comportamiento del PIB. Según Sarmiento y Delgado (2005), el 16% de las variaciones del gasto social se explican por variaciones del PIB, lo que significa que el 84% del gasto social obedecen a otras causas. Esto es entendible cuando se recuerda que institucionalmente se mantuvo la tendencia a proteger el gasto social mediante rentas de destinación específica y en la Constitución de 1991, en particular la Ley 60 de 1993, se ligó la transferencia a los niveles territoriales a los ingresos de la nación; tan solo a partir de la Ley 715 de 2001, las transferencias se ligan directamente al PIB.

En términos absolutos, el gasto social creció durante el periodo 1990-2001, con excepción del año 2000, a causa de la recesión de 1999; es decir, el comportamiento del gasto social ha sido procíclico. Entre 1998 y 2001 el gasto total y el gasto social decrecen, pero el gasto social lo hace en forma más vertiginosa, dado que los recortes derivados de una mayor restricción fiscal afectaron con mayor rigor el gasto social.

**TABLA 2. GASTO PÚBLICO POR NIVELES DE ADMINISTRACIÓN: 1990-2001 (%PIB).**

Año	Nacional	Departamental	Municipal	Otros*	Total
1990	17,5	4,0	2,6	3,2	27,4
1991	17,6	3,9	2,8	3,2	27,5
1992	19,9	4,1	3,0	3,4	30,4
1993	16,7	4,5	3,4	3,5	28,1
1994	16,2	4,2	3,3	3,8	27,5
1995	17,0	4,3	3,3	5,3	29,8
1996	19,7	5,1	4,3	7,7	37,0
1997	20,0	4,9	4,9	6,0	35,8
1998	24,8	5,4	4,8	5,4	40,3
1999	24,1	6,2	6,1	7,3	43,8
2000	18,4	5,8	6,8	6,3	37,4
2001	22,2	4,6	5,5	6,8	39,2

\*Seguridad social + cajas de compensación.

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

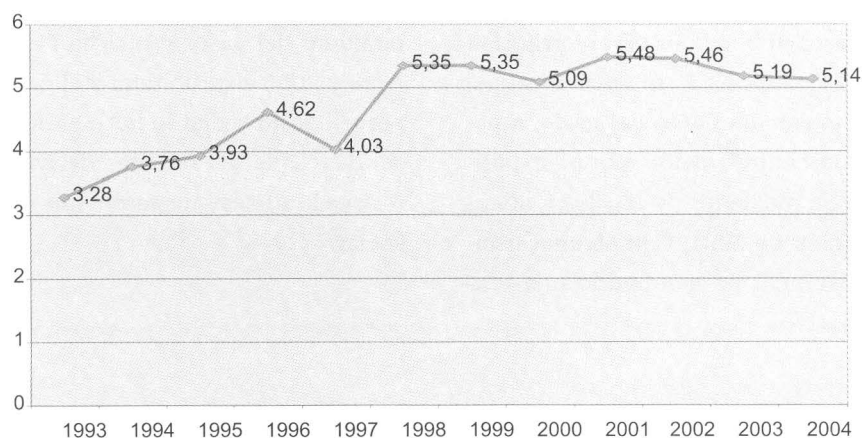
## GASTO EN EDUCACIÓN

El gasto en educación, en pesos constantes de 2001, fue de \$9,3 billones en 1998 y de \$6,4 billones en 2001, una disminución notable, tendencia que se mantiene hasta el 2004 en que registro una asignación de solo \$6,2 billones. En general, el gasto en educación creció a partir de 1990, pero a un ritmo menor que el gasto total e incluso que el gasto social.

El gasto total del sector educación mantuvo una tendencia creciente entre 1990 y 2004, aunque con fuertes altibajos, ocasionados, como lo hemos anotado, por las restricciones fiscales que afectaron en ma-

yor medida a la educación que a otros componentes de gasto. Esto explica porqué en 1991 alcanzó una participación del 3,28% del PIB, mientras que en el 2004, representa el 5,14% del PIB, como puede apreciarse en el Gráfico 1. La caída en el dinamismo que se presenta a partir de 2003, se asocia con el resultado de la reforma al sistema de transferencias territoriales mediante el Acto legislativo N° 1 de 2001 y la Ley 715 del mismo año. Estas disposiciones agruparon en una sola bolsa las transferencias por situado fiscal y participaciones municipales, a la vez que desvincularon transitoriamente el monto de las transferencias de los ingresos corrientes de la nación, (Iregui *et al.*, 2006).

**GRÁFICO 1. GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN COMO PORCENTAJE DEL PIB.**



Fuente: Henao y Silva, 2004.



**TABLA 3. ASISTENCIA OFICIAL Y GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN POR NIVEL 1993-2000.**

AÑO	ASISTENCIA OFICIAL		GASTO PESOS DE \$ 2001	
	Primaria	Secundaria	Primaria	Secundaria
1993	3.820.179	1.985.653	531.118	745.710
1996	3.992.089	2.600.872	907.912	977.599
1997	4.106.859	2.664.871	653.668	1.157.791
1998	4.091.158	2.785.640	717.738	782.602
1999	4.102.756	2.809.652	763.372	683.356
2000	4.121.519	2.734.088	690.204	641.842

Fuente: Cálculos PNDH-DNP con base registro F-400 Cuentas Nacionales DANE; asistencia: cálculos PNDH-DNP con base GCV-DNP. Modificado por el autor.

Como se deriva de la Tabla 3, la relación entre gasto en educación y asistencia en los niveles de primaria y secundaria, muestran una baja elasticidad. El incremento notable en cerca del 40% del gasto en primaria entre 1993 tuvo una respuesta incremental de tan solo 170.000 asistentes. No obstante la disminución del gasto en secundaria a partir de 1997, se vio reflejado en un freno y posterior decrecimiento en la asistencia en este nivel educativo. Lo preocupante aquí, es en todo caso, la tendencia al rezago en la asistencia escolar como resultado de una baja en el esfuerzo en la orientación del gasto gubernamental.

Cuando se observa el gasto en educación por fuentes de financiación es claro que la nación aporta, en

promedio el 85,6%, mientras que los departamentos y municipios aportaron en promedio el 14,4% del gasto. Esta distinción es importante, no solo para visualizar las potencialidades de financiación por nivel territorial, sino por el tipo de aplicación o destino del gasto, toda vez que los recursos aportados por el gobierno nacional están orientados en un alto porcentaje al funcionamiento, como puede verse en la Tabla 3, donde se encuentra que de los aportes del gobierno nacional para la educación entre 1993 y 2001, el 79,2% se aplicó a funcionamiento y 20,8% estuvo destinado a inversión, tendencia que se acentúa entre 2002 y 2004, con el 96,1% en funcionamiento y solo 3,9% para inversión.

**TABLA 4. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO NACIONAL EN EDUCACIÓN (%)**

Año	Funcionamiento	Inversión	Total
1993	88,7	11,3	100,0
1994	82,1	17,9	100,0
1995	77,7	22,3	100,0
1996	72,1	27,9	100,0
1997	70,9	29,1	100,0
1998	70,4	29,6	100,0
1999	82,4	17,6	100,0
2000	83,7	16,3	100,0
2001	84,9	15,1	100,0
Promedio 1993-01	79,2	20,8	100,0
2002	95,7	4,3	100,0
2003	95,7	4,3	100,0
2004	97,0	3,0	100,0
Promedio 02-04	96,1	3,9	100,0

Fuente: Henao y Silva 2004, Iregui *et al.*, 2006.

Estos cambios en la asignación de recursos, si no se establecen controles adecuados, pueden generar mayores problemas de heterogeneidad en la calidad de la educación entre departamentos, municipios y demás entidades territoriales, dado que las dotaciones educativas, construcciones, adecuaciones, mantenimiento, etc. de plantas físicas y financiación de inversión requerida para que los establecimientos educativos puedan adaptarse al progreso técnico, será menos factible en los niveles territoriales en que los recursos y la iniciativas para proveer estas inversiones son más escasos, que por lo general son justamente los más rezagados en dotaciones iniciales de recursos que hagan posible la calidad educativa.

En términos de gasto educativo por estudiante, que es el indicador más utilizado para evaluar la política estatal en educación, y que se calcula con base en el gasto público total en educación contra el número de estudiantes matriculados en el sistema oficial, se observa que para Colombia durante los primeros años de la década de los 90, se presentó un incremento significativo (en pesos constantes de 2004), al pasar de \$773.213 por estudiante al año, en 1993 a \$1.056.597 en 1996. Para el periodo 1997-2004, el gasto por estudiante se mantuvo estable y en un nivel un poco inferior, cercano a los \$960.000, en promedio por estudiante, (Iregui, *et al.*, 2006), en contraste con la tendencia al incremento de los recursos totales destinados a la educación, como se muestra en el Gráfico 1 y en la Tabla 2. Esto, en el mejor de los casos hace suponer que el esfuerzo financiero se ha orientado recientemente a ampliar la cobertura educativa.

Aunque en términos generales la inversión por estudiante es un indicador interesante, para el caso colombiano suscita controversias y muchas dudas cuando se analizan los casos departamentales. Para el año 2000, según los datos suministrados por «Bo-

rradores de Economía 381» del Banco de la República, los departamentos de Bolívar, Córdoba, Sucre, Magdalena, Antioquia y La Guajira fueron los que menos gastaron por estudiante, con asignaciones anuales inferiores a \$600.000. Putumayo, Amazonas, Guaviare, San Andrés y Boyacá, así como el Distrito Capital, alcanzaron gastos por estudiante superiores a \$1.000.000, mientras que Guainía y Vaupés, mostraron las asignaciones más altas por estudiante para el mismo año con \$2.251.235 y \$1.713.335, respectivamente.

Esas notables diferencias de costo por estudiante entre los distintos departamentos tienen que ver con la dispersión de los alumnos y la relación estudiante-docente, como parece ser el caso de los departamentos de menor densidad poblacional como Guainía y Vaupés. Pero, ese indicador también podría implicar escalafón del docente, instalaciones y equipos educativos, dotaciones de bibliotecas, salones de informática, laboratorios, etc. que se relacionan directamente con la calidad de la educación.

## **TENDENCIA DEL COMPONENTE EDUCATIVO EN LOS PLANES DE DESARROLLO**

Para el periodo 1990- 2004, lo que sería de esperar en materia social y, particularmente en educación, es que los distintos planes de desarrollo acogieran y transformaran en realidad los mandatos de la nueva Constitución Política aprobada en 1991, en cuanto aborda la educación como un elemento esencial de la dignidad humana y como una actividad inherente a la finalidad social del Estado. Por el contrario, los planes de desarrollo parecen haber estado más interesados en aplicar las políticas educativas internacionales y atender exigencias de los organismos financieros, como se notará más adelante, que en satisfacer lo plasmado por los constituyentes de 1991 en la carta fundamental.

En general, los cuatro planes sectoriales de educación, correspondientes a los cuatro gobiernos de este periodo de estudio, mantienen en términos generales la misma orientación ideológica y las mismas finalidades del modelo educativo vigente en este periodo a nivel internacional, calificado como neoliberal (Rodríguez, 2002), cuyas características dominantes aluden a la reducción del tamaño del Estado y de sus tareas sociales, la desregulación del mercado y la apertura de las economías nacionales. En consecuencia, las políticas educativas deberían mantener coherencia con estos principios, como podrá apreciarse a continuación:

**La Revolución Pacífica y el Plan de Apertura Educativa:** el Plan de Desarrollo del presidente Gaviria, denominado la Revolución Pacífica 1990-1994, adoptó el plan de apertura educativa, cuyo enunciado muestra en forma expresa la decisión del gobierno de adecuar el sistema educativo a los propósitos de la apertura, «el programa de apertura económica requiere del fortalecimiento de la infraestructura social. En esta perspectiva, la educación juega un papel primordial: mayor nivel educativo de la población trabajadora o acumulación de capital humano representa familias de menor tamaño y niños más saludables y mejor nutridos; y en general, más educación, representa mayor movilidad social. Además de las virtudes económicas vinculadas con la transmisión de conocimientos básicos, el proceso educativo debe crear espíritus críticos, libres, creativos y solidarios; comprometidos con la búsqueda de la paz y de la tolerancia y con la participación consiente en los procesos educativos», (DNP, 1991; Rodríguez, 2002).

Los tres grandes ejes de la política educativa derivados del Plan de Apertura Educativa (PAE) fueron: 1) ampliar cobertura, 2) descentralización y modernización, 3) establecer nuevos mecanismos de financiación. Los desarrollos de la política educati-

va en estos tres frentes tuvieron las siguientes implicaciones:

En cuanto a cobertura, el objetivo más ambicioso era lograr que el 100% de la población urbana en el año 2000 estuviera cubierta en primaria y secundaria; para lo cual se fijó como meta de su gobierno que la cobertura de secundaria pasaría del 46% en 1991 al 70% en 1995 y de 100% en el 2000. En cuanto a la primaria, se pretendía una cobertura del 100% de la población urbana y rural. A la postre ni los objetivos ni las metas de cobertura se cumplieron.

En términos de calidad, se establecieron como objetivos implementar el grado cero en todas las escuelas públicas como preparación de los niños en su ingreso a la primaria; preparar a los profesores de las zonas rurales en la metodología de escuela nueva y a los docentes de las zonas urbanas en renovación curricular; dotar a los establecimientos educativos con laboratorios, apoyos pedagógicos y administrativos. En este propósito contribuiría la fusión de la educación primaria y secundaria en un solo plantel, según las condiciones municipales y zonas geográficas. El objetivo más ambicioso en el tema de calidad lo constituyó la intención de afianzar al investigación, ligándola con los distintos programas y niveles de la educación; para lo cual se preveía establecer un programa de investigación y desarrollo, que permitiera consolidar las comunidades científicas nacionales, articular los estudiantes y profesores de pregrado a la investigación, a la vez que se impulsarían los programas de maestría y doctorados.

La descentralización educativa, puso su énfasis en la necesidad de especializar al Ministerio de Educación en las funciones de planeación, diseño de políticas, evaluación y seguimiento a los programas de nivel nacional, apartándolo de las tareas admi-

nistrativas y de gestión que le eran tradicionales. A su vez, se trataba de entregar a los departamentos y municipios la administración educativa primaria y secundaria. Para hacer más participativa la gestión de la educación en los municipios se impulsaron las juntas educativas locales y territoriales y se trasladó a la instancia municipal el manejo y contratación de los docentes del programa «solución educativa» o de vinculación provisional. También se reformó la normatividad administrativa y de personal docente para facilitar la descentralización.

*Los cambios en los mecanismos de financiación de la educación*, fue tal vez el cambio que mayor incidencia tuvo en las transformaciones que sufrió la educación a partir de los 90, especialmente en la vinculación del sistema educativo nacional a las corrientes de liberalización, apertura y privatización, de que se ha venido haciendo referencia. Con el objetivo de hacer más equitativo y eficiente el sistema de financiación pública de la educación se impulsaron una serie de políticas, dentro de las cuales se destacan el de la focalización o diseño de mecanismos de financiación pública que asegure el subsidio directo a las personas de más escasos recursos económicos; también se buscó establecer mecanismos para hacer más eficiente la utilización de los recursos públicos transferidos por el gobierno central a las entidades territoriales, estimulando el esfuerzo local para incrementar los servicios educativos, en este sentido la Ley 60 de 1993, fue uno de los instrumentos más notables. En general, el propósito de reorientar el gasto en educación hacia los grupos más pobres implicaba un mayor esfuerzo estatal en la financiación de la educación primaria y secundaria, en tanto que las familias deberían asumir un mayor peso de la financiación de la educación universitaria (Montenegro y Rivas, 2005).

No obstante, estas formulaciones del PAE, en la práctica fue poco el avance en cuanto a logro de objetivos, en buena medida debido a las discrepan-

cias suscitadas, en primer lugar con los principios consagrados en la Constitución Nacional que consagraba un Estado Social de Derecho y la gratuidad en servicios como la educación, hasta los niveles básicos de la secundaria, derechos que fueron reclamados por las corrientes políticas y de opinión de centro izquierda; y en segundo término, pero tal vez el contradictor más decidido, como fue la Federación Colombiana de Educadores (FECODE), gremio que manifestó su rechazo a las políticas neoliberales mediante movilizaciones (Rodríguez, 2002) y divulgación de tesis opuestas a los planes que pretendía impulsar la educación con mecanismos de mercado, tesis gremiales que se plasmaron posteriormente en la Ley General de Educación.

**Salto Social y Salto Educativo:** el Plan de Desarrollo del presidente Samper (1994- 1998), se denominó el Salto Social, que a su vez acogió el Salto Educativo como el plan sectorial de educación, en que se declara la educación como el eje fundamental para el desarrollo económico, político y social, «...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 del desarrollo integral de una nación» (DNP, Salto Social, 1995).

En cuanto a objetivos, el Salto Educativo, propuso elevar la escolaridad de los colombianos hasta el nivel de noveno grado. Complementario con este objetivo, se pretendía, mejorar la equidad del sistema educativo, facilitando el acceso y permanencia de estudiantes de escasos recursos económicos a la educación básica y facilitando el ingreso a la educación superior de estudiantes meritorios, de escasos recursos económicos y prioritariamente de la provincia.

Como una estrategia general, para mejorar la calidad de la educación básica, se buscó ampliar la jornada escolar de 3,5 a 6 horas diarias, dotar con tex-

tos escolares a todas los establecimientos oficiales, incrementar en 2.100 el número de bibliotecas, dotados con textos y materiales de apoyo educativo; así mismo, incrementar progresivamente el salario de los docentes.

Todo lo anterior debería estar en consonancia con el propósito general, político y económico, de movilizar la opinión nacional en torno a la importancia de una educación de calidad para consolidar el desarrollo del país.

En términos de continuidad con el plan anterior, «El Salto Educativo» conserva algunas políticas diseñadas en el Plan de Apertura Educativa, especialmente en relación con la financiación de la educación con criterios de eficiencia, con mejoras en lo administrativo para asignar recursos siguiendo el diseño de instrumentos que prioricen la eficiencia y calidad. Esta influencia también subsiste en la asignación, particularmente en las transferencias de recursos a los niveles territoriales; prácticas que fueron criticadas y tildadas de neoliberales por el gremio de maestros, quienes vieron en esa orientación de políticas, el reduccionismo de calidad y eficiencia a lo financiero, con menosprecio de los valores culturales, históricos y en general de una educación orientada con criterios de desarrollo integral de la persona y fortalecimiento de la identidad.

**Plan Decenal de Educación:** el Plan Decenal de Educación, más que la construcción y orientación de un gobierno fue el resultado del interés y presión de la sociedad civil, que representado mediante Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, miembros de la academia y organizaciones políticas, impulsaron lo que fue el Plan Decenal de Educación 1996- 2005, en desarrollo del artículo 72 de la Ley General de Educación, en que se establece: «El Ministerio de Educación Nacional, en coor-

dinación con las entidades territoriales, preparará por lo menos cada diez años el Plan de Desarrollo Educativo, que incluirá, las acciones correspondientes para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales sobre prestación del servicio educativo. Este Plan tendrá carácter indicativo, será evaluado, revisado permanentemente y considerado en los planes nacionales y territoriales de desarrollo». El Plan fue adoptado por el gobierno de presidente Ernesto Samper, el 23 de Febrero de 1996, luego de un intenso debate nacional, con amplia participación gremial y ciudadana; incluyendo cinco grandes propósitos, diez objetivos, ocho estrategias y treinta y tres programas.

Para los propósitos del presente trabajo, y dado que mas adelante se deberá volver sobre el tema, basta por ahora decir que el plan buscaba que la educación fuera reconocida como eje del desarrollo humano, social, político, económico y cultural de la nación. En segundo lugar, convertir la educación en un propósito nacional y un asunto de todos, con lo cual se busca colocar la educación en un lugar de primer orden en la agenda nacional, convertir la política educativa en política de Estado y comprometer a toda la sociedad en la solución de los problemas educativos.

Dentro de los objetivos, podemos destacar el énfasis sobre la necesidad de lograr una movilización nacional por la educación, formar ciudadanos que utilicen el conocimiento científico y tecnológico para contribuir desde su campo de acción, cualquiera que sea, al desarrollo sostenible del país y a la preservación del medio ambiente. Estos, entre otros importantes objetivos orientados a lograr equidad, preservan la identidad nacional, inclusión social y participación político democrática de los ciudadanos, constituían la base de orientación de las estrategias del Plan Decenal.

Con el cambio de gobierno, al inicio de la administración de Pastrana Arango y dada la considerada «falla garrafal del plan» de no conseguir oportunamente los acuerdos y compromisos por la educación, previstos en el capítulo quinto, el Plan Decenal que había quedado prácticamente en manos del Ministerio de Educación, fue severamente limitado y en la práctica desmantelado para dar paso a las directrices del «Plan Educativo para la Paz», de la nueva administración, que retomaría las políticas inspiradas por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que había sido criticado a mediados de la década de los 90.

**Cambio para construir la paz (1998-2002) y Plan educativo para la paz:** el gobierno del presidente Pastrana adoptó el Plan de Desarrollo Cambio para Construir la Paz y en correspondencia, el Plan Educativo para la Paz. Cabe recordar que por vicios de procedimiento fue declarado inexecutable, razón por la cual, también debió expedirse un nuevo plan de desarrollo educativo, esta vez con la denominación de «Plan Estratégico de Educación 2000-2002», aunque con los mismos criterios de contrarreforma educativa, del anterior, dado que buscaba una vuelta atrás en relación con el proceso que se venía desarrollando a partir de la Constitución Política de 1991 (Garay, 2005).

El Plan Estratégico de Educación, contemplaba cinco políticas claramente alinadas con la ideología neoliberal de la época (Rodríguez, 2002). Estas políticas que se constituyeron en el eje de las actividades de dicho gobierno en materia educativa son: 1) la consolidación de la descentralización, que pretendía convertir la institución escolar en una organización autónoma con capacidad para decidir sobre sus recursos, en esta dirección se dio una serie de desarrollos normativos y legales, en torno a transferencias y búsqueda de eficiencia en torno a las leyes 60 del 93 y 715 de 2001, entre otras disposicio-

nes, 2) la equidad, en una doble dimensión: en lo financiero, se pretendía establecer un sistema de financiación por resultados; mientras que en cuanto a cobertura, se pretendía ampliar el acceso y la permanencia incrementando la eficiencia del sistema, 3) en correspondencia con las políticas anteriores, la eficiencia, buscaría mantener una relación estudiante-docente óptima, para lo cual, la asignación de recursos premiaría a los municipios con mayores resultados en cobertura, 4) mejoramiento y exigibilidad de calidad, para lo cual se deberían establecer mecanismos que facilitarían a la población pedir resultados a los establecimientos educativos, a la vez que se afinarían mecanismos de evaluación de la calidad educativa y 5) se contemplaba como política global, la movilización por la educación, para lo cual el programa caminante, sería el principal instrumento de motivación ciudadana a favor de la educación.

**Hacia un Estado Comunitario y la Revolución Educativa 2002- 2006:** el actual gobierno de Álvaro Uribe Vélez, adoptó el plan de desarrollo «Hacia un Estado Comunitario», denominándose «Revolución Educativa» al componente de este sector dentro del Plan. Allí se señala que «la educación es un factor esencial del desarrollo humano, social y económico y un instrumento fundamental para la construcción de equidad social» (DNP, 2002).

Cobertura y calidad de la educación son los dos grandes propósitos del nuevo gobierno, a la vez que se manifiesta la intención de dar continuidad a las políticas de racionalización y compromiso con la eficiencia en el uso de los recursos del sector educativo. «La Ley 715 de 2001 constituye una herramienta fundamental para la solución de los problemas de ineficiencia en el sector educativo» (DNP). En el direccionamiento implícito en la 715, podría superar los vicios de distribución de recursos preva- leciente el sistema de financiación que premiaba

a las entidades territoriales con mayores plantas de personal, sin generar incentivos para el uso y distribución eficiente de recursos.

La Revolución Educativa estructuró tres programas, a saber:

**1- Ampliación de la cobertura en educación preescolar, básica, media y superior.** Con el cual se pretendía elevar la cobertura de 82% al 92%, creación de 800.000 nuevos cupos educativos para preescolar, básica y media, mediante la reorganización, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de establecimientos educativos: creación de 640.000 cupos educativos con la utilización de recursos provenientes del ahorro fiscal resultante de la supresión de las contralorías y personerías territoriales.

**2- Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior.** Apoyo a las entidades territoriales y a las instituciones educativas en sus procesos de mejoramiento institucional y de gestión para asegurar que los estudiantes desarrollen competencias básicas, profesionales, laborales y ciudadanas. En este frente, se implementarían varios mecanismos dentro de los cuales se mencionaron en primer lugar, por su importancia dado en el plan a la «definición de estándares de calidad para todos los niveles de la educación», con lo cual se lograría homogenizar los contenidos y evaluar el progreso en los logros de calidad. El segundo mecanismo permitiría mejorar la capacidad gerencial de los directivos docentes y sus habilidades para poner en marcha esquemas administrativos adecuados y eficientes capaces de desempeñar mejor sus funciones e impulsar el continuo desarrollo de gestión escolar.

No obstante, la ejecución de la política educativa del actual gobierno, no parece haber sido tan exitosa en el logro de sus propósitos dado que hoy para «el caso colombiano, el problema no es la cobertura, que para la educación primaria está en niveles satisfactorios. En cambio, la permanencia y calidad en la educación pública y al calidad en un porcentaje muy importante en la educación privada, constituyen el problema mas grave y causa de inequidad tanto educativa como social» (Cajiao, 2005; Montenegro y Rivas, 2005).

Es en este gobierno, en el que justamente, la influencia de los organismos internacionales han tenido mayor trascendencia en la definición de prioridades de política, como se evidencia en el Acuerdo *stand by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional, suscrito por la administración del presidente Uribe en abril de 2005, en que el gobierno nacional hace explícito el compromiso con el programa de estabilidad macroeconómica hasta el 2010. El mencionado acuerdo señala en el punto 2 de la introducción que «las reformas económicas – centradas en la disciplina fiscal– fueron componente esencial de esta estrategia. El Congreso aprobó varias iniciativas del gobierno para fortalecer la sostenibilidad de mediano plazo de la posición fiscal... al mismo tiempo el gobierno central continuó ejerciendo un fuerte control sobre el gasto...» En el punto 4 agrega: «el programa adoptado por el gobierno desde agosto de 2002 para modernizar la administración pública ha contribuido a limitar el gasto público. Se han cerrado 33 entidades públicas, se han reestructurado muchas otras, y se han eliminado aproximadamente 27.000 cargos. Otros pasos importantes incluyen la modificación del régimen laboral del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), la reestructuración de la compañía estatal de telecomunicaciones, de clínicas, de hospitales pú-

blicos....» En el punto 6 se lee: «el sistema financiero se ha fortalecido. Como reflejo del crecimiento económico, de un esquema de capitalización exitoso y de mejoras en la supervisión, se han recuperado la solvencia y la rentabilidad del sistema bancario». En el punto siete, finalmente pero no menos importante se manifiesta que, «la política de seguridad democrática del gobierno ha sido parte integral de esta estrategia... lo anterior ha ayudado a fortalecer la confianza, lo cual a su vez incentiva la inversión y el crecimiento económico».

## CONCLUSIONES

Los logros educativos y avance en el desarrollo humano no depende exclusivamente de aplicar mas recursos económicos al área de la educación, el tema es bien complejo y requiere ahondar en la comprensión de los fundamentos que inciden en la calidad, la pertinencia y oportunidad de los programas educativos, así como su relación e integración con elementos culturales y articulaciones con las propias realidades económicas.

La Constitución de 1991, constituye un marco fuerte y muy favorable para buscar la coordinación de

políticas económicas y educativas, de forma tal que la educación se convierta en eje de los cambios que en materia económica, social y cultural necesita el país para impulsar un proceso de desarrollo sostenible, capaz de remover los problemas de violencia, desigualdad y pobreza. Este punto que es por ahora un enunciado, respaldado por un esbozo preliminar del contexto en que se ha venido abordando la política pública colombiana, se espera poder profundizarlo en los posteriores avances de esta investigación.

El deficiente desarrollo legal y la pobreza con que se han adoptado los lineamientos de la Constitución del 91, en los aspectos sociales y concretamente educativos, se explican por el predominio en el ejecutivo, con algunas breves excepciones, de las políticas neoliberales, a lo largo de esto 15 años. Lo predominante para la orientación de la educación ha sido la eficiencia con criterios de mercado y sus resultados medidos como capital social, entendido como un factor de producción más, en lugar de un desarrollo de las potencialidades de las personas, que hagan posible superar los problemas y la crisis de la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abello, M. *La Educación en Iberoamérica*. Madrid: Organización de los Estados Iberoamericanos, 1998.
- Afanador, B. *El enfoque Institucional del Desarrollo Económico*. Bogotá: Universidad de la Salle, 2002.
- Argandeña, A. *et al.* (1996) *Macroeconomía Avanzada Tomo I*. Madrid: McGraw Hill.
- Avella, M. *Hacienda pública, moneda y café en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 2004.
- Albi, E. *et al.* *Teoría de la Hacienda Pública*. Ariel, 2001.
- Ayala, J. *Instituciones para Mejorar el Desarrollo*. México: FCE, 2003.
- - -. *Instituciones y economía*. México: FCE, 2000.
- Banco Mundial. *Informe Anual*, 1989.
- - -. *Informe Anual: Globalización y Desarrollo*, 2002.



- Banco de la República y Ministerio de Hacienda. *Acuerdo stand by de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, 2005.
- Barro, R. y Sala-i- M. *Economic Growth*. New York: McGraw Hill.
- Cajiao, F. «Enseñanza, aprendizaje y deserción». *Revista Economía Colombiana, Noviembre-Diciembre*: (2005).
- Cárdenas, M.; Junguito, R. y Pachón M. «Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: the Effects of the 1991 Constitution». *Fedesarrollo 28*: (2005).
- Carrasquilla, A. ¿Cuál es el problema fiscal? Bogotá: Banco de la República, 1996.
- Castro, J. *La Cuestión Territorial*. Fedesarrollo, 2003.
- CEPAL. *Una década de luces y sombras, América Latina y el Caribe en los noventa*, 2001.
- Clavijo, S. *Política Fiscal y estado en Colombia*. Bogotá: Banco de la República, 1998.
- Contraloría General de la República, Universidad Nacional. *Bienestar y Macroeconomía. Informe de Coyuntura*, 2003.
- Cuevas, H. *Proceso político y bienestar social*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1998.
- DNP. *La Revolución Pacífica, Plan de Desarrollo Económico y Social 1990-1994*, 1991.
- - -. *El Salto Social. Plan de Desarrollo Económico y Social 1994-1998*, 1994.
- - -. *Cambio para Construir la Paz. Plan de Desarrollo Económico y Social 1998- 2002*, 1999.
- - -. *Hacia un Estado Comunitario, Plan de Desarrollo Económico y Social 2002- 2006*, 2002.
- Flórez, L., et al. «El manejo de la política económica en Colombia en el contexto de la globalización». *Revista Economía Colombiana, Noviembre-Diciembre*: (2005).
- - -. *Tendencias del ahorro, la inversión y el crecimiento económico. Desarrollo Económico y Social en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional, Siglo XX, 2001.
- Garay, L. y Adriana, R. *Colombia: diálogo pendiente*. Bogotá: Planeta Paz, 2004.
- - -. *Colombia entre la exclusión y el desarrollo*. Bogotá: Alfa y Omega, 2002.
- Giraldo, C. *Origen de la Protección Social*. Ed. Doctorado en Economía, Universidad Nacional, Bogotá, 2004.
- Henao, M. y Silva, E. *Financiamiento del Sector Educativo 1993- 2004*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2004.
- Iregui, A. et al. *Evaluación y Análisis de Eficiencia de la Educación en Colombia*. Borradores, Banco de la República, 2006.
- Kalmanovitz, S. *Las instituciones y el desarrollo en Colombia*. Bogotá: Norma, 2001.
- Ministerio de Educación de Chile. «Historia de la Educación». *Revista 315*, 2005.
- Musgrave, R. y Musgrave, P. *Teoría de la Hacienda Pública. Teórica y Aplicada*. McGraw Hill, 1992.
- Max-Neef, M. et al. *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*. Medellín: Proyecto 20, 2000.
- Ocampo, J. *Reconstruir el Futuro*. Cepal y Norma, 2004.
- Ocampo, J. *Más allá del Consenso de Washington: una agenda de desarrollo para América Latina*. México: Cepal, 2005.

- Rodríguez, A. *La Educación después de La Constitución de 1991*. Bogotá: Magisterio, 2002.
- Sen, A. *Desarrollo Como Libertad*. Bogotá: Norma, 1999.
- Souza, C. y Moreira, I. *Reforma del Estado: descentralización y desigualdades*. Sao Paulo: Cedec, 1999.
- Tenjo, F. *Comentarios al Trabajo de Cárdenas, Junguito y Pachón*. Bogotá: Banco de la República, 2006.
- Urrutia, M. *La Coordinación de la política económica*. Bogotá: Andi, 2002.
- Wiesner, E. *El origen político del déficit fiscal en Colombia: el contexto institucional 20 años después*. Bogotá: Uniandes, CEDE, 2004.