



**El Banco Mundial y las reformas educativas para la
educación primaria
en Colombia y México (1990 – 2000)**

María Elena Melendres Aranibar

Directora: Mtra. Aurora Loyo B.

Tesis para optar el grado de Maestro en Ciencias Sociales

XIII Promoción, 2000 - 2002

Seminario de Tesis: Reforma del Estado

México, D. F. Julio 31, 2002

FLACSO

..... SEDE ACADEMICA DE MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

Sede México

T 370.98 M519b

FLACSO - Sede México - Biblioteca Iberoamericana



46172

El Banco Mundial y las reformas educativas para la edi

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES

El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1990 – 2000)

María Elena Melendres Aranibar

Directora: Mtra. Aurora Loyo B.

Tesis para optar el grado de Maestro en Ciencias Sociales

XIII Promoción, 2000 - 2002

Seminario de Tesis: Reforma del Estado

México, D. F. Julio 31, 2002

Se agradece el auspicio de S.R.E. para la realización de este posgrado

**T
370.98
M519b**

El Banco Mundial y las reformas educativas para la educación primaria en Colombia y México (1990-2000)

Introducción

Capítulo 1: Las reformas educativas en América Latina	1
1.1. ¿Qué son las reformas educativas?	5
1.2. Transformaciones educativas en América Latina hasta los años ochenta	7
1.3. Las reformas estructurales y el papel del Estado	10
La descentralización educativa.	16
La supervisión del sistema educativo	19
1.4. Las reformas educativas de 1990-2000	21
La participación de los organismos internacionales en las reformas educativas latinoamericanas	28
1.5. El Banco Mundial	35
Las recomendaciones del Banco Mundial para la educación primaria	40
1.6. Conclusiones	47
Capítulo 2: Las reformas educativas de Colombia y México	50
2.1. COLOMBIA	52
2.1.1. El Sistema Educativo Nacional Colombiano	52
2.1.2. El papel del Estado en la educación colombiana	64
La descentralización educativa en Colombia	72
2.1.3. Las reformas educativas en 1990-2000	74
2.1.4. Ley General de Educación (LGE. Ley 115, Febrero 1994	75
La calidad de la educación primaria	76
El Proyecto Educativo Institucional	78
El profesional docente	79

Sistema de evaluación e información	85
La Acreditación de las Escuelas Normales Superiores	88
Estímulos en la educación	91
2.1.5. Las políticas educativas en Colombia y el Banco Mundial	93
2.1.6. Conclusiones	97
2.2. MÉXICO	100
2.2.1. El Sistema Educativo Nacional	101
2.2.2. El papel del Estado en la educación mexicana	111
La descentralización educativa en México	117
2.2.3. Las reformas educativas en 1990-2000	119
2.2.4. Ley General de Educación: Ley del 12 Julio de 1993	121
La educación primaria	123
El plan de estudios	125
El profesional docente	127
Programas de estímulos y compensatorios	132
Sistema de evaluación	135
2.2.5. Las políticas educativas de México y el Banco Mundial	136
2.2.5. Conclusiones	138
Capítulo 3: Comparación de las políticas educativas para la educación primaria en Colombia y México	141
3.2. Características del proceso de reformas educativas en Colombia y México	142
La descentralización educativa	145
¿Quién toma las decisiones educativas?	148
3.3. El marco jurídico de las políticas educativas para la educación primaria	152
3.4. Los sistemas educativos en Colombia y México	
Algunos indicadores	156
La participación de actores sociales	164
3.5. Objetivos de las leyes educativas de Colombia y México	167
3.6. Las políticas educativas para el nivel primario	171

Las políticas de formación docente para la educación primaria	173
Las políticas de evaluación de conocimientos y acreditación de instituciones	176
Las políticas de transformación curricular	177
3.7. Conclusiones	179
Anexo estadístico	186
Bibliografía	190

Índice de siglas

ADE: Asociación del Distrito Especial
ADEC: Asociación de Educadores de Cundinamarca
ANMEB: Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa
BID: Banco Interamericano de Desarrollo
BIPF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CEE: Centro de Estudios Educativos
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y El Caribe
CESU: Centro de Estudios sobre la UNAM
CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas
CONAFE: Consejo Nacional de Fomento Educativo
DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas
FEC: Fondos Educativos de Compensación
FECODE: Federación Colombiana de Educación
ICETEX: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior
IDA: International Development Association
ILCE: Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa
INEA: Instituto Nacional de Educación de Adultos
MEN: Ministerio de Educación Nacional de Colombia
OEA: Organización de Estados Americanos
OEI: Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación
OIT: Organización Internacional del Trabajo
OREALC: Oficinas Regionales de la UNESCO para América Latina y El Caribe
PICN: Participación Municipal de los Ingresos corrientes de la Nación
PNUD: Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo
PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y El Caribe
PRODMELAC: Proyecto Principal de Educación en América Latina
SAT: Servicio de Aprendizaje Tutorial
SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje, encargada de la formación de trabajadores no calificados y técnicos
SEP: Secretaría de Educación Pública
SER: Servicio de Educación Rural
SIRI: Sistema Regional de Información
SNTE: Sindicato nacional de Trabajadores de la Educación
UNESCO, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA: siglas en inglés del Fondo de Población de las Naciones Unidas

Gracias

A mis padres,

Hermanos y sus familias,

A mi hermana

Gracias a la vida
por la oportunidad de vivirla.....

Agradecimientos

A la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) por el otorgamiento de la beca para cursar la maestría. A la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y sus autoridades académicas y administrativas por permitirme el acceso a una mayor profesionalización.

De manera particular deseo expresar mis agradecimientos a todos los docentes que nos brindaron su experiencia y conocimiento durante los dos años de la maestría, en particular a la doctora Yolanda Meyemberg, directora del seminario de tesis Reforma del Estado, a los doctores Alberto Arnaut y Aldo Muñoz, lectores de la tesis y a la maestra Aurora Loyo, por su paciencia y apoyo en la dirección de la elaboración del trabajo de investigación.

Mi agradecimiento muy especial por la ayuda académica desinteresada y por el aliento constante para seguir adelante: a Susana Barrera, Jefa del Sistema de Medición de la Calidad Educativa (SIMECAL), que me brindó su amistad y apoyo profesional desde Bolivia; al doctor Juan Guillermo Figueroa, quien me tendió la mano en el momento más oportuno para mi trabajo y a la doctora Alicia Puyana, por su ayuda imprescindible para equilibrar los buenos y malos momentos.

A todos mis compañeros, gracias por su solidaridad y amistad. Con las disculpas por no poder mencionar a todos, quiero expresar mi gratitud a Heidi Fritz por ser una amiga de verdad en todos los momentos y a Fernando Mejía, por saber escuchar y guardar la calma, a ambos por ser lectores pacientes.

Finalmente, reconozco mi incapacidad de aplicar todas las sugerencias hechas para aplicarlas al pie de la letra en el trabajo, asimismo asumo los errores que pudiera presentar en algún punto.

Introducción

Este trabajo de investigación busca analizar las Reformas Educativas para la educación primaria en Colombia y México, en la década 1990-2000. Estas, no pueden ser entendidas sino dentro de un proceso de reformas estructurales¹ que caracterizó a la región en los años ochenta, las cuales son producto de una crisis económica y tuvieron influencia del Banco Mundial a través del financiamiento a programas de ajuste. Esa dimensión económica ha incidido también de manera directa en las transformaciones educativas que se ha realizado en distintos países de América Latina.

Las reformas educativas adquieren un papel central en la agenda de los gobiernos en las dos últimas décadas, particularmente por la función asignada a la educación en el desarrollo económico de los países, en donde, confluyen, además los constantes avances científicos y tecnológicos que han colocado al conocimiento como signo de mayor progreso de las sociedades.

Así vemos la instauración de un nuevo modelo de desarrollo, producto de una economía globalizada, que motivó la modificación de la estructura de los países y, en particular, la redefinición de las funciones del Estado; un Estado surgido de procesos ligados a reformas estructurales: económicas e institucionales. Esto significó que, dadas las características de la crisis, el Estado asumiera políticas destinadas a superarlas siguiendo lineamientos de un modelo económico neoliberal. Este modelo fue expandiéndose poco a poco hasta encontrar el momento propicio para hacer sentir su presencia en los países, a través de la intervención financiera de organizaciones internacionales, quienes, por medio de préstamos, inciden en las decisiones económicas, primero y luego, en las de carácter social.

¹Reformas estructurales, son procesos que implican la aplicación de cambios políticos, institucionales y económicos. De manera particular se han llamado así a las políticas macroeconómicas destinadas a reducir la inflación y desregularizar la economía en países que sufrieron efectos de crisis en América Latina en la década de los años ochenta. Esto implicó la reducción del papel del Estado en la economía

Cabe mencionar que las reformas educativas, si bien se realizan en momentos de grandes transformaciones económicas en los países latinoamericanos, también se caracterizan por provenir, en algunos casos, de procesos políticos de transición hacia la democracia y, en otros, de transformaciones político-institucionales para mantener la legitimidad y la capacidad política de decisión de los gobiernos.

En el sector educativo la reestructuración institucional significó poner en práctica reformas de gestión administrativa y de supervisión, entre otras, para lograr una mejor interrelación entre los distintos niveles y los sujetos que son parte del sistema, además para tener un mayor control del proceso educativo y del manejo de recursos, principalmente el mejoramiento global de la educación para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad.

Por otro lado, el papel que jugaron los organismos financieros –FMI y Banco Mundial - fue determinante en el tipo de políticas aplicadas en los años ochenta. Esto significó, primero el apoyo a los países en crisis con préstamos condicionados a la aplicación de políticas económicas favorables al equilibrio de mercados y la desregularización de la economía; y segundo, completar y hacer más efectivas esas políticas. Para ello recomendaron, entre otras, la transferencia institucional y administrativa del sector educativo a la sociedad.

Todo lo anterior implica un proceso en el que no sólo el Estado participa en las decisiones como la autoridad máxima para transformar el sistema educativo, sino que involucra por una parte a actores sociales internos que buscan mayor participación porque son parte de la sociedad en la cual se da la transformación y también por otra, a actores externos que de una manera u otra participan en esas decisiones.

Esta tarea se ha llevado adelante con el concurso de actores políticos tradicionales y no tradicionales que han fortalecido su papel en una sociedad movilizadora a raíz de la emergencia de la crisis. Esto significa, que nos encontramos con nuevas relaciones entre esos actores, de las que participa el Banco Mundial como actor externo al que haremos

referencia de manera particular al analizar las políticas educativas para la educación primaria.

El rol desempeñado por este organismo en la educación se convierte en fundamental en el periodo 1990-2000. Sin embargo, su participación en el sector educativo se inició en 1963 con el financiamiento a proyectos de infraestructura educativa. Este organismo se interesó por la educación básica y la formación tecnológica con el propósito de aumentar la cobertura y la mano de obra calificada. Con las reformas de la última década su interés por la educación se orienta en dos direcciones: la reducción de la pobreza y la formación de individuos para el trabajo productivo; por ello considera necesario mejorar la educación primaria a través de la eficiencia y equidad educativa, asegurando que los conceptos mínimos de conocimiento sean útiles para el bienestar de los individuos. Desde el punto de vista de la inversión, la relación del Banco Mundial con la educación primaria está en función de la formación de individuos competitivos en el sector productivo.

En el ámbito nacional, podemos mencionar la participación de sindicatos y federaciones de maestros, sociedad civil y especialistas en educación, que se han involucrado en las reformas desde el apoyo o la crítica a las medidas que se toman. Su aporte con proyectos o acuerdos facilitan de cierta manera la formulación de políticas y estrategias o la aplicación de ellas.

Esas características, casi generales para los países latinoamericanos, adquieren connotaciones diferentes en cada uno de ellos en función a sus particularidades nacionales. Por ello, en el trabajo tomamos dos casos para ser estudiados, Colombia y México, dentro de los cuales analizaremos aspectos que los diferencian y que también cobran relevancia en la manera como se toman las decisiones políticas sobre educación.

Colombia se eligió por su particular situación política y social de la década de los ochenta, caracterizada por la falta de legitimidad de sus instituciones y la constante violencia. Este país presenta un contexto educativo con “experiencias positivas” de avance en la disminución del analfabetismo y la cobertura en el área rural en zonas dispersas, pero ésta

última es insuficiente y se combina con la elevada deserción y repetición escolar. El proceso de descentralización impulsado por reformas políticas hacia la mayor participación de las comunidades, repercute en la educación dotando de autonomía a la escuela. Entre esas participaciones se observa también el papel de la Iglesia Católica, que en periodos anteriores a las reformas educativas estuvo sometida al control riguroso de la educación que prestaba, por parte del Estado. Y después surge como una opción para la aplicación de políticas a favor de la educación secundaria a través del sistema de “voucher”².

México, por su parte, estuvo inmerso en la crisis económica y fue el primer país que tuvo dificultades severas en el pago del servicio de la deuda y abrió su mercado hacia una gran potencia económica a través de pactos de intercambio comercial. Asimismo, después de muchos años ha tenido transformaciones relacionadas con la alternancia política que se logró en el año 2000. Esto significó una mayor apertura a la participación ciudadana. Por otro lado, en los últimos años se ha caracterizado por la inseguridad ciudadana, provocada particularmente por la delincuencia organizada que afecta sus bases sociales y políticas.

Dentro de las particularidades culturales de este país se encuentra su diversidad lingüística – 80 lenguas diferentes -, especialmente relacionada con la organización social y cultural propia. Este factor contribuye a caracterizar el tipo de educación que se brinda en el área rural con la educación comunitaria. También se trata de un caso que tiene experiencias positivas en educación - su nivel de alfabetización corresponde a los más altos en América Latina, pese a la variedad lingüística que tiene -. Por otro lado se destaca el tamaño de la población escolar y el manejo administrativo de la educación entre la Secretaría de Educación (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE).

Con respecto a la elección del periodo, 1990-2000, ésta se fundamenta en el hecho de que constituye el momento de consolidación de las reformas estructurales iniciadas en los ochenta. Básicamente se trata de la segunda generación de reformas centradas

² Según este sistema, los vouchers -vales de estudio- son otorgados por el gobierno central a los padres de familia, los cuales permiten a los padres a elegir la escuela para sus hijos, las que pueden ser privadas o públicas. El gobierno central financia los vouchers pagando directamente a la escuela que el padre eligió para su hijo. (WEST, 1998: 5)

específicamente en el cambio de las instituciones políticas y sociales, dentro de las cuales, la educación se presenta como una de las fundamentales.

El tipo de abordaje que proponemos para el análisis de las reformas educativas en Colombia y México apuntan a los elementos comunes - homogéneos como se mencionan en muchos estudios y trabajos relacionados al tema - pero sobretodo se hará énfasis en las particularidades de ambos países, para comprender la forma que han tomado las políticas educativas para la educación primaria.

A partir del supuesto de la existencia de una relación de influencia directa de los organismos internacionales sobre las políticas de reforma. Planteamos la siguiente hipótesis: en Colombia y México existen factores económicos, necesidades sociales y decisiones políticas internas que determinan la forma en que son asumidas las recomendaciones de los organismos internacionales para la formulación de las políticas educativas.

Con el propósito de abordar la complejidad que esta proposición encierra intentamos cumplir en este trabajo el siguiente objetivo general: establecer los elementos específicos que caracterizan a los sistemas educativos de Colombia y México y las tradiciones pedagógicas que llevan a tomar determinaciones en la educación y en las reformas educativas para la primaria.

A fin de desarrollar este objetivo hemos dividido el trabajo en tres capítulos. En primer lugar presentamos un marco general en el ámbito latinoamericano de las reformas educativas, relación con los cambios estructurales de los años ochenta y el papel que ha jugado el Estado en la educación a lo largo de estos años. Se analiza también la forma cómo el Banco Mundial ha ido insertándose en la educación latinoamericana y las características que toman las recomendaciones para políticas y los motivos que tiene para establecer la prioridad a la educación primaria.

En el segundo capítulo, se expone el contexto específico de Colombia y México, el papel que desarrolla el Estado en la educación, su estructura y experiencia como base para la formulación de las leyes educativas correspondientes al periodo de estudio. Asimismo, se identifican algunos rasgos sobresalientes que llevan a los distintos actores a asumir determinadas posiciones en torno a la educación primaria.

El punto central del análisis son las leyes educativas establecidas entre 1990-2000 en ambos países, porque constituyen la consolidación de los cambios institucionales en educación. Con base en ello, establecemos luego las particularidades en torno al planteamiento de políticas para la educación primaria y su relación con las propuestas del Banco Mundial. También se analiza en este capítulo la participación que ha tenido, y aún tiene, dicho organismo a través de programas en ambos países.

El tercer capítulo presenta la comparación de las políticas educativas para la educación primaria de ambos países, lo que nos interesa en este análisis es la especificidad de la expresión que las políticas adquieren en cada país, a pesar de estar enmarcadas en lineamientos comunes y generales como los dictados por el Banco Mundial.

Finalmente se hacen las consideraciones necesarias sobre los rasgos sobresalientes de la diferenciación entre los dos países, tomando en cuenta siempre la participación del Banco Mundial en las políticas educativas.

Capítulo 1

Las reformas educativas en América Latina.

Las reformas educativas desarrolladas entre 1990 y el 2000 constituyen uno de los temas centrales de la agenda política de los países latinoamericanos, después de un proceso de reformas estructurales en torno al modelo de desarrollo económico aplicado en la región. Esta orientación la adquieren por el papel que desempeña la educación y principalmente por ser parte de los movimientos educativos en el ámbito internacional que buscan el mejoramiento de la calidad y la equidad de la educación, con el propósito de lograr bienestar en la ciudadanía y la sociedad.

Podemos observar las reformas educativas en su relación con procesos económicos, políticos y pedagógicos que les antecedieron, con el propósito de explicar las nuevas tendencias que siguen a partir de una etapa muy particular de crisis económica en los países. De manera específica, analizaremos la relación de influencia del Banco Mundial en las reformas educativas latinoamericanas.

El estudio de esta relación ha sido motivo de grandes discusiones entre los especialistas del tema, presentándose distintas posturas al respecto. Los estudiosos y expertos en educación se refieren a las propuestas educativas del Banco Mundial desde dos enfoques. Uno de ellos enaltece las bondades de las recomendaciones de este organismo a favor de la educación, la manera cómo ha ido ampliando su campo de acción hacia este sector social y el impulso de éstas en función de la promoción del desarrollo económico de los países.

El apoyo a la postura del Banco Mundial se basa en investigaciones que muestran los beneficios educativos logrados a partir de la aplicación de las recomendaciones planteadas. Se sostiene por ejemplo que “América Latina muestra el deterioro por los efectos de la inflación y la inestabilidad económica (...)”. De esta manera el Banco llega a la

comprensión de la importancia de las políticas. Y el dinero llega a ser el vehículo para las recomendaciones políticas, desplazando la vieja noción de que el capital sólo puede incitar a la productividad, la inversión y sobre todo el desarrollo”. Asimismo, los “economistas observan una correlación entre, el crecimiento económico sobre la capacidad de leer y escribir por un lado, y el bajo crecimiento de la población por el otro, y eventualmente se aceptan éstos y otros objetivos sociales como insumos esenciales para el desarrollo” (Einhorn, 2001: 2). El alivio de la pobreza es uno de ellos, pero para eso se focalizan los esfuerzos en la educación.

Al considerar la educación a partir del desarrollo económico, lo que se destaca son aspectos generales que vinculan la educación con la economía y el alivio a la pobreza, dándole al Banco Mundial una posición hegemónica respecto de las recomendaciones que genera. Así, la inversión en educación primaria, según expresan Burnett y Patrinos (1997), es importante ya que ésta, al generalizarse “puede proporcionar un impulso inicial al desarrollo económico. La distribución óptima de la educación para obtener los máximos efectos indirectos asociados al capital humano y el aprovechamiento de ese posible impulso inicial podrán representar una distribución equitativa”.

Estos autores nos muestran un abordaje de la educación que ha ido ganando terreno en las últimas décadas. Se elaboran las políticas educativas presuponiendo una homogeneidad en todos los países en desarrollo, sin considerar sus particularidades.

Por otro lado, están los especialistas que critican el enfoque a favor del Banco Mundial. Algunos de ellos remarcan las características de las políticas educativas también de manera general, sin hacer referencia a las diferencias existentes entre países. McGinn (1997) al aludir al documento “Prioridades y Estrategias para la educación: un estudio del Banco Mundial (1996)”, en el cual se reafirman las recomendaciones políticas de este organismo, expresa que el análisis realizado por el Banco está basado en información limitada, que identifica parcialmente aspectos sobre educación, orientándose por sus justificaciones que “insisten en el “análisis económico” y que “aplicado a la educación se centra en la evaluación de costos - beneficios, para el conjunto de la sociedad” (...). Esta preferencia

permite a los autores excluir gran parte de la investigación mundial sobre la educación que ignora los resultados y los costos o que no cuantifica la realidad”. (McGinn, 1997: 260)

La referencia a estudios realizados en determinados países, cuyos resultados se generalizan para todos y en función de los cuales se plantearon las recomendaciones del Banco, evidencia el desconocimiento de las particularidades que deberían caracterizar las políticas nacionales.

Entre otros especialistas en educación de esta tendencia crítica está Gentile (1996), quien es más radical en sus afirmaciones sobre la incursión hegemónica de medidas “neoliberales”, las que se consolidaron en algunos países latinoamericanos caracterizados por su “debilidad institucional” y por crisis económicas, en donde “la regularidad y semejanza entre las políticas educativas desarrolladas (...), más allá y contra las diferencias específicas de cada caso nacional, ha pasado a ser una de las características más destacadas de las reformas escolares implementadas durante los últimos quince años”.

Al respecto podemos afirmar que la incursión hegemónica de medidas políticas ya es una característica que por sí sola muestra como han sido dejadas de lado las especificidades de cada uno de los países involucrados.

Por otro lado, Alexander (2002) al analizar las políticas de ajuste de los años ochenta señala que, de las condiciones que el Banco Mundial establecía para otorgar los préstamos, sólo una porción menor refería al sector social, 50 entre un total de 3040 condiciones. Y de éstas, sólo ocho estaban orientadas al sector educación y salud. Esto le permite observar, que el interés del Banco Mundial en materia educativa no es tal, en el sentido de que la educación constituye un segmento menos significativo en lo que son sus estrategias para lograr el desarrollo económico de los países. No obstante, en la década de los noventa se triplicó el monto en la inversión en educación primaria. A su vez, se considera a las recomendaciones como “recetas estándar para la educación”, las cuales son aplicadas en los distintos países con la finalidad de obtener recursos del Banco Mundial.

Por su parte Krawczyk realiza un análisis de las reformas educativas latinoamericanas, a partir del cual expresa que éstas se caracterizaron por tener “un carácter homogeneizante tanto en la lectura de las realidades nacionales cuanto en sus propuestas, pretendiendo imponer patrones de acciones en la región” (2000: 6). Lo que significa en palabras de esta autora que no se contemplaron las condiciones particulares de los países.

En el trabajo que desarrollamos, a partir de las consideraciones señaladas, se integran aspectos de ambos enfoques, con el fin de enriquecer nuestros planteamientos acerca de la presencia de diferencias entre las políticas educativas existentes en Colombia y México y de la manera en que han sido asumidas en cada uno de ellos. Precisamente en cuanto a las características particulares que asumen las reformas educativas, derivadas de sus tradiciones pedagógicas, de los actores sociales que se relacionan diferencialmente en cada uno y del marco político-económico que caracteriza a cada país. A través del estudio de los dos casos mencionados mostraremos los principales rasgos que los distinguen.

Es importante destacar que, además del Banco Mundial hay otros organismos internacionales, tanto en el ámbito regional como el mundial, que participan en los lineamientos educativos seguidos en las políticas de los países, los cuales se consideran en este trabajo. De manera que, constantemente tendremos presente en nuestro análisis la relación de: las generalidades que guían las políticas, las características de la región latinoamericana y las particularidades nacionales de Colombia y México.

Procedemos entonces, a la caracterización de las reformas educativas en América Latina que han tenido lugar una década posterior al proceso de ajuste estructural. Una de las primeras políticas aplicadas a favor de la educación es la descentralización, iniciándose posteriormente procesos de evaluación para la conformación de diagnósticos educativos que llevaron a verdaderas transformaciones. Nos acercamos a la comprensión de este proceso a través de la revisión de las funciones del Estado en la educación, tomando en cuenta que éste también se ha visto involucrado en procesos de redefinición de sus funciones.

Destacamos el papel desempeñado por el Banco Mundial como un organismo que ha participado con mayor fuerza en las transformaciones económicas de los países latinoamericanos a partir del financiamiento de programas de ajuste y el fortalecimiento paulatino en sus políticas del tema de la educación.

1.1. ¿Qué son las reformas educativas?

Las reformas educativas son procesos de cambio en los sistemas educativos, los que se orientan hacia el mejoramiento de los mismos. Se desarrollan en un contexto particular, sin que esto signifique su aislamiento de procesos que influyen en su concepción y en su estructura.

Estas influencias provienen de las características políticas, económicas y sociales de los propios países en donde se desarrollan, de las transformaciones en el campo del conocimiento que surge en el ámbito internacional y de los avances científico-tecnológicos. Dichas transformaciones no sólo afectan a la sociedad de origen sino que su campo de acción abarca a todas las sociedades.

Esto implica que las transformaciones educativas en un determinado país deben responder, tanto a los procesos internos como a los externos, satisfaciendo necesidades propias y ofreciendo oportunidades para enfrentarse a los retos que impone la innovación científica y tecnológica mundial.

Para ello se promueven reformas institucionales y pedagógicas, además se procede a la transformación de las relaciones entre los distintos actores del proceso educativo en el cual el principal actor es el Estado, quien “toma” las decisiones acerca de los cambios a llevarse a cabo.

La aplicación de reformas educativas en América Latina, en los diferentes países y etapas históricas, nos muestran de manera general cómo se ha procedido a la transformación de la *estructura* del sistema educativo; del *currículo*, en su diseño y aplicación en las escuelas y de la *organización*, dirigida a las condiciones en las que se desarrollan los procesos de enseñanza y aprendizaje. (Tiana, 2001: 8)

Podemos notar sin embargo, que las reformas educativas ocurridas a lo largo del tiempo no contemplan los tres tipos de transformaciones de manera simultánea, ni tampoco responden a los mismos objetivos. Generalmente, la decisión de iniciar con uno u otro tipo de modificaciones depende de las condiciones y de los objetivos políticos que persiguen los distintos Estados o también de las acciones que emprendan grupos u organizaciones sociales a favor de la educación.

Con base en las características asumidas por las reformas educativas en las dos décadas pasadas, se afirma que éstas son actos de gobierno, en las cuales se ven involucrados factores del mismo sistema educativo y procesos de cambio económico y político de los países. Todos estos aspectos se vinculan entre sí situándose en el “marco internacional en donde surgen los elementos externos” que orientan las políticas de educación aplicadas. (Díaz, 2001: 21)

Lo expuesto por este autor nos muestra que las acciones políticas no corresponden sólo a las del gobierno y otros actores internos, sino que están respondiendo además a relaciones que se dan en el ámbito de la globalización de la economía y del conocimiento. Estos vínculos se han construido de manera continua a lo largo del tiempo e involucran a gobiernos, instituciones, organizaciones y personas que se mueven en el entorno educativo y económico.

En síntesis, a partir de los planteamientos anteriores, consideramos las reformas educativas como transformaciones en el sistema educativo, en lo administrativo, curricular, en su funcionamiento en general y en las relaciones que tiene con distintos actores. Éstas incluyen políticas educativas específicas como leyes, reglamentaciones y normas en

general que orientan su funcionamiento. Específicamente, en este trabajo haremos referencia a las reformas educativas como reformas institucionales y a las políticas educativas como las normas que regulan el sistema educativo y las relaciones que se establecen entre el sistema educativo y los actores políticos y sociales.

1.2. Transformaciones educativas en América Latina hasta los años ochenta.

Para comprender las reformas educativas implementadas entre 1990 y el 2000, daremos relevancia a algunos antecedentes que muestran cuál ha sido el proceso seguido por la educación en América Latina. En tanto se considera que ésta es una región caracterizada por las acciones conjuntas llevadas a cabo por los distintos países en función de un mayor desarrollo económico. De modo que se hace necesario conocer cómo se procedió en el sector educativo.

En el camino recorrido por las reformas educativas latinoamericanas observamos que los cambios promovidos en educación respondieron a objetivos políticos e ideológicos, los cuales fueron marcando la diferenciación de etapas. Así, entre los años 1920 y 1940 el Estado se dio a la tarea de llevar adelante sistemas educativos bajo su control, tanto en la organización como en la elaboración de un currículo común. Esto con el propósito de modernizar y desarrollar la nación, además de integrar a la población bajo objetivos comunes.

Según Ratinoff (1994), a mediados del siglo XX, la reforma de las estructuras escolares por parte del Estado cambia su orientación en función de dos objetivos: la consolidación de las bases electorales de la sociedad a través de la enseñanza primaria obligatoria y la promoción de niveles educativos medios y superiores destinados a la formación de “elites políticas”. La educación también llegó a sectores más amplios de la población, particularmente de la rural - en países con poblaciones campesinas -, pero no fue necesariamente una etapa en la cual los campesinos tuvieran la oportunidad de una mejor educación, sino la ampliación de la cobertura.

En el marco del modelo de desarrollo económico adoptado desde mediados de los cincuenta, en América Latina se asignó a la educación la función de formar recursos humanos que participarían en el campo industrial. Con este fin se impulsó el mayor acceso a la educación y la tecnificación educativa. La calificación de la mano de obra constituía un factor importante en el proceso de desarrollo industrial que permitiría alcanzar los niveles de desarrollo existentes en los países industrializados.

Se consideró también, que el “papel de la educación era decisivo en la movilidad social”, y en función de ello, los cambios educativos se orientaron a la “superación de las carencias culturales” y la calificación de mano de obra (Castro, 1989: 17).

Rivero (2000) por su parte afirma, que los procesos promovidos por la revolución cubana también influyeron en los cambios educativos, movilizandolos a los países pertenecientes a la Organización de Estados Americanos a tomar decisiones conjuntas en la Reunión de Punta del Este en 1961. Allí, los Estados se comprometían por primera vez a trazar una política educativa que debía alcanzar los objetivos de disminución del analfabetismo en la población adulta y garantizar un mínimo de seis años de educación primaria para la niñez en edad escolar. En forma paralela, se desarrollaron tendencias pedagógicas latinoamericanas como opción para los pobres, las que fueron concebidas por Iván Illich y Paulo Freire.

A fines de los años setenta se inició el Proyecto Principal de Educación por medio del cual los Ministros de Educación junto a los responsables de la Planificación Económica de sus países se comprometieron a asumir estrategias para el largo plazo con el propósito de subsanar los problemas de acceso y permanencia educativa en el nivel primario, así como a continuar con la alfabetización y educación básica para los adultos.

Los años ochenta constituyeron un periodo de crisis en el ámbito económico, social y político, dando lugar a una serie de reformas económicas las cuales implicaban políticas macroeconómicas con el propósito de reducir la inflación y mantener el equilibrio del mercado. Después de la implementación de estos ajustes económicos se formularon las

reformas educativas, en la década de los noventa. Se muestra así, que América Latina tenía una “vocación reformista” según Frigerio (2001), ya que esas transformaciones partían de diagnósticos que mostraban la falta de avance en materia educativa en algunos países de la región y la necesidad pendiente de solucionar problemas tales como la cobertura, la permanencia y particularmente la calidad y equidad de la educación.

En esta década, se iniciaron reformas educativas en algunos países que procedieron con ajustes estructurales antes que otros. De manera particular y muy relacionada con los cambios económicos se dieron los primeros pasos hacia la descentralización educativa en el aspecto administrativo y financiero. Por otro lado, se iniciaron procesos de diagnóstico educativo para contar con la información necesaria sobre la situación de este sector. Por cuanto, una de las primeras dificultades con las que se tropezó la aplicación de la descentralización fue la falta de información e instrumentos para la recolección y procesamiento de datos sobre el número de maestros, recursos necesarios y otros elementos componentes del sistema.

De esta manera, se llegó a los años noventa en los que se formularon las leyes educativas cuyas características serán vistas más adelante en el contexto en que se desarrollaron y ejecutaron. Sin embargo, es necesario mencionar que las reformas en América Latina fueron adquiriendo, poco a poco, institucionalidad en el ámbito regional bajo la convocatoria de organismos internacionales tales como la OEA, CEPAL y OREALC. Los objetivos se generalizaron para todos los países, por lo menos en el contexto de los acuerdos. Dado que, en cada uno de ellos la forma de asumir las políticas fue diferente por diversas razones, considerándose por ejemplo la estructura social y el sistema educativo de cada país entre otros. Empero, en todos los casos, el proceso educativo fue convergiendo hacia la consolidación de acuerdos internacionales.

Hasta ahora, hemos visto las transformaciones educativas como hechos continuos, no como respuestas coyunturales a situaciones particulares de un periodo. A lo largo del tiempo los objetivos educativos para el cambio estuvieron presentes de manera clara respondiendo a situaciones determinadas y necesidades propias de cada época. No obstante, el objetivo

central ha sido siempre dotar de educación a la mayor parte de la población, promoviendo la buena calidad, para que cada ciudadano esté formado de manera adecuada para contribuir a su propio beneficio y de la sociedad.

Puede argumentarse que un aspecto a resaltar de las políticas educativas, proveniente desde mediados del siglo pasado, es la estrecha relación entre la educación y el desarrollo de los países. De manera constante, el papel de la educación ha ido reforzándose en torno a esa relación. Primero, desde el punto de vista de su contribución al trabajo con recursos humanos debidamente formados significaba el aumento en la productividad industrial; segundo, con el continuo avance en la investigación y el desarrollo científico, esa productividad dejó la industria tecnificada para dirigirse al uso de la alta tecnología, en la cual los recursos humanos debían estar formados, no sólo técnicamente sino también científicamente.

1.3. Las reformas estructurales y el papel del Estado.

La década de los años ochenta constituye, para algunos países latinoamericanos, un periodo de transformaciones: *económicas*, por la inflación y la deuda externa; *políticas*, por las transiciones hacia la democracia en unos países, y en otros por la deslegitimación de los gobiernos, la presencia de guerrillas, el narcotráfico y la inseguridad pública y *sociales*, derivadas de las anteriores, y del aumento del desempleo, la aparición de desordenes ciudadanos, el fortalecimiento de grupos marginados y el aumento de los niveles de pobreza.

En este punto, haremos referencia a las reformas estructurales que tuvieron lugar en esa década, de modo que nos sirvan a la comprensión del proceso de reformas educativas que se dieron entre 1990-2000. Así podremos constatar la situación crítica a la que llegaron algunos países latinoamericanos inmersos en un modelo de desarrollo que había entrado en proceso de deterioro desde los años setenta y que ya no respondía a las nuevas exigencias del mercado internacional.

En este modelo el Estado fue un actor central, caracterizándose como empresario que participaba en el desarrollo productivo, en la prestación de servicios públicos y en la regulación del mercado. Con el objeto de mantener bajo su control toda la estructura del país contaba con una planta burocrática amplia, la cual se hizo incontrolable. A eso se sumaron problemas sociales y políticos que rebasaron su capacidad.

De todos los elementos de la crisis el más significativo fue el económico, precisamente por la forma de participación del Estado en la economía. Sin embargo, también se afirma la clara incidencia de procesos globalizadores que se ampliaban y penetraban cada vez más en los países, interviniendo decisiones políticas, económicas y sociales (Bresser, 1991: 10).

De cualquier modo, la crisis se manifestó en los años ochenta y los mecanismos para salir de ella fueron las políticas de ajuste estructural con las cuales se logró la estabilidad económica y se redujeron las tasas de inflación en los países. Las reformas se centraron en la reducción de las funciones económicas del Estado a través de la desregulación del mercado, la venta de empresas públicas rentables, la libertad de precios y salarios, y la apertura al libre comercio internacional. Por otro lado, se redujo el gasto del gobierno afectando con esto a la inversión en el sector social.

Estas medidas de ajuste que se plantearon políticas para reducir la crisis, Bresser (1991) las explica desde dos enfoques, el Consenso de Washington¹ y el de la Crisis Fiscal. El primero, propuso un programa de ajuste y estabilización compuesto por diez políticas a ser aplicadas. Su base de análisis consideró que la crisis en América Latina era resultado del excesivo crecimiento del Estado en el periodo de desarrollo por sustitución de importaciones y del populismo económico. Este último aspecto se evaluó como una

¹*Consenso de Washington*: concepto introducido por John Williamson en 1990 al hablar de diez instrumentos de política económica para superar la crisis latinoamericana. Se refieren específicamente a las políticas macroeconómicas aplicadas en la década de los años ochenta. (Stalling y Peres, 2000: 58) Los instrumentos de políticas son: “La disciplina fiscal; la priorización del gasto público en educación y salud; reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado; tipos de cambio competitivos; políticas comerciales liberales; apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada” (Burki y Perry, 1998: 8).

muestra de la incapacidad de los estados para controlar la demanda salarial. Una vez aplicadas las políticas macroeconómicas se esperaba que sus efectos ayudaran a mantener un equilibrio económico en el corto plazo, de modo que, en el mediano plazo se procediera a la reducción del tamaño del Estado, la liberalización de los mercados y la promoción de exportaciones.

El enfoque de la Crisis Fiscal reconocía cuatro causas del déficit público: el ahorro público negativo, la gran deuda pública externa e interna, la falta de crédito y de credibilidad del Estado. Las propuestas de reforma de este enfoque fueron reducción de la deuda pública, de los gastos y el aumento de los impuestos. En el mediano plazo fue importante la aplicación de políticas de desarrollo, la privatización de empresas estatales y la liberalización del comercio. (Bresser, 1991:15)

La forma de estimar la relación entre el Estado y el mercado es diferente según el enfoque que se adopte. El Consenso de Washington proponía que las economías latinoamericanas deberían estar orientadas por el Estado y pasar a ser coordinadas por mercado. Con el enfoque de la Crisis Fiscal, el papel del Estado era concebido como aquel que debía dirigir la economía hacia el fortalecimiento del mercado interno, para luego dirigirse al mercado externo.

La experiencia nos muestra que en América Latina los países que siguieron el enfoque del Consenso de Washington fueron Bolivia y México. En Brasil, Argentina, Perú y Venezuela también se adoptó el mismo camino, pero en ellos, las reformas se iniciaron en 1991; en Colombia no se aplicó ninguna reforma “porque ese país no se endeudó excesivamente y consecuentemente no llegó a sumergirse en una crisis fiscal”.²

² Cabe mencionar que en Colombia sí hubo una crisis económica, pero la magnitud que alcanzó no fue equiparable con la de otros países. Según Kalmanovitz (1988), en 1980 hubo un déficit comercial que se triplicó en 1982 obligando a la aplicación de políticas monetarias; la producción industrial disminuyó y se redujeron los empleos. Se tomaron medidas de refinanciamiento de sus deudas, provocando recesión en los años ochenta. Asimismo, la aplicación de medidas de ajuste fiscal sirvió de freno a la inflación, evitando el ingreso de Colombia en la crisis de los ochenta. El crecimiento del PIB fue menor entre los años 1980 – 1984 que en la década pasada; sin embargo, hubo crecimiento positivo. (Bresser, 1991: 29)

Todo esto es importante para nuestro trabajo, en el sentido que muestra el contexto y las causas por las cuales el papel del Estado fue redefiniéndose para fortalecer la estructura económica, política y social de los países. De esta manera, observamos durante el proceso de ajuste estructural una disminución de la atención a los sectores sociales, los cuales se vieron afectados por las políticas macroeconómicas.

El efecto de las reformas estructurales fue desfavorable para las políticas sociales, las cuales quedaron expuestas a los cambios negativos en la inversión pública. Las transformaciones llevadas a cabo en el sector salud y educación fueron las que provenían del proceso de descentralización administrativa y financiera que se dio en algunos países. (Banco Mundial, 1997:8)

Para fines de los ochenta, las políticas sociales adquirieron importancia derivada de las demandas por mayor participación de la sociedad y por un mejor servicio público que garantizara las inversiones. La necesidad de optimización de las políticas por parte del Estado, orientadas a mejorar sus funciones, significó el impulso a las reformas institucionales en salud y educación como las áreas básicas para contar con personal capacitado.

Esto llevaría al desempeño de las funciones públicas de manera eficiente garantizando la prestación de servicios públicos a la sociedad. La satisfacción de las demandas y necesidades básicas de la sociedad requerían el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación desde y hacia la sociedad, con el fin de favorecer una mayor participación en el desarrollo de las acciones del Estado. Para lograrlo, se delegó responsabilidades a autoridades departamentales, municipales y/o estatales, así como al sector privado, la iglesia, las instituciones no gubernamentales y asociaciones de profesionales y ciudadanos.

En la década 1990-2000 las acciones conjuntas llevadas a cabo por los Estados latinoamericanos incorporaron en la agenda pública el tema de la educación, sobre la base de las exigencias de distintos actores y de los compromisos regionales. Las nuevas

funciones que debían desarrollar los Estados, establecidas en las resoluciones de reuniones en el ámbito latinoamericano, apuntaba a que “los ministros otorgan al Estado tres nuevas funciones principales: I) asegurar el logro de objetivos básicos para todos; II) fomentar la igualdad de oportunidades y III) permanecer en el sistema educativo” no de manera directa, sino a través de la “generación de fondos, establecimiento de estándares, promoción de la equidad, supervisión de la equidad y supervisión y evaluación de los resultados”.

Según la OEA los ministros deben generar incentivos para que los maestros mejoren su práctica pedagógica; a estas funciones se agrega la recomendación del Programa de Reformas Educativas en América Latina y el Caribe (PREAL) referidas al alejamiento de los gobiernos centrales de la “administración de las escuelas y concentrarse en la generación de fondos, el establecimiento de estándares, la promoción de la equidad, la supervisión del progreso y la evaluación de los resultados” (Swope y Schiefelbein, 1999: 13).

De esta manera, en este nuevo contexto socioeconómico, la participación del Estado se ha modificado en relación con la educación. Se procedió a la institucionalización de la descentralización lo que implica, en algunos casos, un avance hacia la autonomía de las escuelas. Como se mencionó antes, este proceso se desarrolló de forma paralela a los cambios en las disposiciones financieras relativas a proyectos educativos, particularmente a la delegación de funciones administrativas a la comunidad local (Burki y Perry, 1998: 108).

En los países latinoamericanos, al emprender las reformas estructurales, observamos la participación activa de diferentes actores políticos y sociales en las decisiones relacionadas con las políticas públicas, que toman los gobiernos. Por una parte, están los organismos financieros como el Fondo Monetario Internacional (FMI)³ y el Banco Mundial quienes deciden el tipo de políticas que deben aplicarse para superar la crisis. Por otro lado, al interior de los países encontramos al sector privado con mayor participación en la producción y el desarrollo social y otros actores componentes de la sociedad, quienes

³ En la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se delimitaron sus funciones en el campo económico. “Al FMI le corresponde hacerse cargo de los problemas de

contribuyen en las decisiones y en el manejo administrativo que implican las políticas adoptadas.

En lo que concierne al trabajo nos interesa ver la participación que tiene el Banco Mundial en la definición de políticas educativas dentro del periodo posterior al ajuste estructural. Esto, por las implicaciones que tiene en los países que procedieron con la aplicación de reformas educativas y principalmente por la redefinición que se da a la educación en un contexto cada vez más amplio y complejo.

Al hablar de las reformas estructurales de los ochenta consideramos que éstas se han dado en la mayoría de los países latinoamericanos de manera concentrada en esa década. Sin embargo, podemos apreciar que no en todos los países han sido precedidas por crisis económicas, también ha habido de otra índole. Por ejemplo, en Colombia hubo un proceso de ajuste fiscal a mediados de los ochenta, precisamente para evitar la crisis económica y los que llevaron a las reformas estructurales fueron problemas en el ámbito político y social, como veremos en el siguiente capítulo.

Con ello puede sostenerse que un aspecto común en América Latina fueron las reformas estructurales, pero sus causas no son homogéneas. Los cambios se explican por diversos factores en el conjunto de los países. De la misma manera, el papel del Estado no es el igual en todos ellos, ya que responde a demandas nacionales, a pesar de presentarse acontecimientos “casi generales” en la región latinoamericana.

Antes de continuar con el papel del Banco Mundial, es necesario relevar que, el marco general de las reformas estructurales en América Latina, incluidas las transformaciones educativas, presenta “particularidades nacionales”, las cuales no están referidas sólo al ámbito económico, sino que tienen otro origen como el aspecto político institucional. Con ello es posible contar con mayores elementos de análisis para dar cuenta de las diferencias entre los dos países estudiados.

liquidez internacional y al Banco Mundial los problemas referentes a la asignación de recursos destinados a la actividad productiva de los diferentes miembros” (Lichtensztein y Baer, 1986: 12)

La descentralización educativa.

Una de las primeras medidas llevadas a cabo por los Estados latinoamericanos en el proceso de reformas estructurales fue la descentralización de funciones y la asignación de responsabilidades a los estados, regiones y/o municipios. Principalmente, el análisis se centra en la educación básica por las consideraciones sobre el papel de este nivel educativo.

Los procesos de descentralización tomaron formas específicas en cada país dada su aplicación en periodos con particularidades políticas y económicas propias, de modo que, respondieron a las distintas realidades y tipos de estados. En relación con la educación, también observamos diferencias en los motivos de su aplicación. Por ejemplo, en Brasil el objetivo fue la promoción de la autonomía local, en México la eficiencia educativa, en Argentina se dio como estrategia para disminuir problemas del presupuesto fiscal, en Venezuela para mejorar el desarrollo económico global y en Colombia se buscaba la eficiente distribución de competencias y recursos entre la Nación y la Entidades Territoriales (Stallings y Peres, 2000: 273)

Esto muestra que la descentralización educativa no necesariamente fue planteada para lograr la mayor participación de la comunidad escolar con el propósito de plantear las necesidades de aprendizaje más adecuadas al contexto. Sino que, también responde a criterios políticos, administrativos y económicos, que no se excluyen entre sí.

No obstante, en todos los casos hay una transferencia de autoridad y responsabilidad a los gobiernos departamentales, municipales y/o estatales. Por ejemplo, en “Colombia, Argentina, Chile y México, están experimentando modelos para descentralizar el manejo de la educación y las escuelas abriéndolas hacia influencias externas. Estos esfuerzos incluyen transferir responsabilidades de la administración a nivel provincial y municipal y establecer consejos de administración que incorporen grupos sociales importantes, como padres, empleadores” (Puryear, 1999: 17).

A pesar de los esfuerzos hacia la descentralización educativa, la tarea no fue llana y simple, dado que las características locales de los municipios o la fuerza de los actores involucrados desataron problemas diversos. En ciertos países hubo dificultades para su completa aplicación ya que el proceso no contó con el apoyo de los propios “burócratas”. Como en el caso de Colombia, en donde las municipalidades se negaron a asumir el “costo de la educación” rechazando la descentralización, o en Venezuela “los funcionarios regionales nunca recibieron realmente la autoridad para manejar los presupuestos”, y en otros países la fuerza de organizaciones docentes obstaculizaron su aplicación. (Corrales, 1999: 9).

Entendemos la descentralización como la delegación de autoridad, la transferencia de competencias, la desconcentración de actividades o la privatización. En este sentido vemos que en la educación se han aplicado las tres variantes con el propósito de hacer más eficiente el funcionamiento de los sistemas educativos y establecer, por una parte, mejores niveles de control y evaluación tanto de las funciones como del uso de insumos, y por otra, permitir la mayor participación de padres de familia, instituciones privadas y ONG para cumplir distintas actividades en relación con el servicio educativo.

Las instituciones privadas y ONG participan en la dotación del servicio público y en procesos de evaluación del sistema educativo. Los padres de familia tienen mayor participación en aspectos relacionados con proyectos educativos o el apoyo financiero a las instituciones educativas.

Lo importante del proceso de descentralización es preguntarse quién toma las decisiones y sobre qué aspectos. Al respecto, en las distintas modalidades vistas párrafos arriba y por las diferencias en las formas de gobierno, la toma de decisiones educativas varía en cada país. Observamos la delegación de responsabilidades y funciones a alcaldes y gobernadores, la cual es decidida en el gobierno central, así como los temas y elementos que se transfieren.

Particularmente, el pago de salarios y la capacitación de los maestros fueron en la mayoría de los países, los principales aspectos inicialmente transferidos a los estados/departamentos

y municipios. Allí se debía realizar el correspondiente financiamiento y el mantenimiento de la infraestructura. Vemos que en materia educativa son pocos los países – Chile y Colombia – cuyos municipios recibieron una relativa autonomía, especialmente en la gestión escolar y en la elaboración de planes escolares.

De manera general, con base en estudios realizados por Winkler y Gersberg (2000) podemos exponer a continuación un panorama de las decisiones y el nivel en donde se tomaron en algunos países latinoamericanos cuyos sistemas educativos se descentralizaron. Observamos que, en la mayoría de los países estudiados la evaluación es un proceso que está en manos del nivel central de autoridad y en algunos casos la distribución de recursos financieros.

Cuadro 1: Nivel en el cual se localizan las principales decisiones y responsabilidades educacionales							
Grupo	Decisiones	Arg.	Min Ger.	Chile	El Sal.	Mé x.	Nic.
Organización	Nivel de descentralización	R	E	L	R	R	E
	Seleccionar los textos de estudio	E	E	E	N	N	E
	Determinar los métodos pedagógicos	E	E	E	E	E	E
Personal	Contratar/despedir al director de la escuela	R	E	L	E	R	E
	Buscar/contratar a los maestros	R	R	L	E	R	E
	Establecer o aumentar las remuneraciones de los maestros	R	R	L	N	N	E
Planificación	Establecer Pruebas de rendimiento	N	R	N	N	N	N
	Implementar el plan de mejoramiento escolar	E	E	E		E	
Recursos	Determinar los gastos	R	R	N,L	N	R	N,E
	Asignar el presupuesto para el personal	R	R	L	N	R	E
	Asignar el presupuesto no relacionado con el personal	R	E	L	E	R	E

Fuente: Cuadro 2, Winkler y Gershberg (2000: 7).
N = nacional, R = regional, L = local, E = escuela

En síntesis, hemos visualizado que la descentralización educativa tiene su origen en el ámbito político y económico; en lo educativo se considera que llevará al mejoramiento del sistema. Sin embargo, lo importante para que se coordinen los objetivos educativos y económicos es la aplicación de la evaluación como un proceso paralelo al manejo de la gestión. Es decir, es necesaria la evaluación constante del proceso educativo en la modalidad descentralizada - y en la centralizada también – de modo que sea posible realizar

un seguimiento en el funcionamiento, el manejo de los recursos y los logros educativos. De este modo, la evaluación es otra de las reformas que se plantean para la educación en los años 1990-2000.

La supervisión del sistema educativo

La supervisión como control administrativo y pedagógico tiene como objetivo proporcionar información sobre el sistema educativo, el comportamiento de los actores, el uso adecuado de los insumos y el nivel de aprendizaje cognitivo y cualitativo que se da en el proceso enseñanza aprendizaje. Su función es diagnóstica de inicio y control constante, va convirtiéndose en una función transformadora. Es decir, permite articular los diversos actores y elementos del sistema educativo para ir mejorando en forma constante su funcionamiento.

Su importancia se ha generalizado por el papel que desempeña en todo el proceso educativo y por todos los insumos que aporta al sistema de manera permanente, respondiendo a la necesidad de mayor conocimiento sobre la administración y el desarrollo del proceso educativo. En los diferentes países se ha procedido a la aplicación de diversas formas de supervisión y de sistemas de evaluación. Algunos de ellos han institucionalizado los ya existentes con el propósito de tener mayor control de la gestión y los resultados de aprendizaje, que muestren en forma clara los factores que inciden en la calidad educativa y la manera en que se manejan los diversos recursos en cada nivel del sistema.

En materia pedagógica la experiencia de muchos países en procesos de evaluación, a través de instituciones especializadas, va tomando un carácter general y sistemático apoyado por las políticas educativas que establecen su funcionamiento. El trabajo que desempeñan es evaluar la eficiencia y pertinencia de los contenidos curriculares plasmados en los planes y programas.

Cualquiera sea el objetivo específico, a través de la supervisión y la evaluación siempre se está midiendo el avance del proceso educativo, tanto de los factores como de actores que

intervienen en él. Especialmente de los resultados que son importantes para establecer nuevas metas o modificaciones que lleven a la consecución positiva de los proyectos educativos y de la misma política aplicada.

En el caso de la educación primaria, las evaluaciones que se realizan están focalizadas en el logro educativo. En cada país, se procede a aplicarlas en el nivel regional y nacional como una forma de medir la calidad de la educación. Esto se ha generalizado en el ámbito internacional con las pruebas estándar que miden los conocimientos en matemáticas, lenguaje y los factores asociados al aprendizaje de niños. En la región latinoamericana, se realizó la evaluación de la calidad educativa a través de pruebas en las áreas mencionadas donde participaron alumnos de diversos grados escolares del nivel primario, sus padres/tutores y profesores de trece países latinoamericanos (MEN, UNESCO 2001: 4).

En el ámbito mundial, Colombia y México son los únicos países latinoamericanos que han participado con la evaluación de sus alumnos en las pruebas TIMSS⁴, la cual se mide los conocimientos de matemáticas y ciencias. Estas pruebas comprenden también la comparación de currículos y textos escolares y el tipo de aula utilizados para el desarrollo del proceso de enseñanza – aprendizaje. La experiencia de estos dos países permitió calificar la calidad de los materiales que utilizan, los contenidos y el logro de objetivos educativos en general (Wolff, 1998: 6-7).

A través de las experiencias de evaluación señaladas observamos cómo se ha generalizado y consolidado la institucionalización de ésta a través de parámetros internacionales. Con ello es posible mostrar la no consideración de las particularidades locales, así como tampoco se contemplan otros factores que intervienen en el proceso educativo. Al evaluar a los docentes a través de los resultados que obtienen los alumnos en las pruebas y evaluaciones periódicas, no se muestra la realidad del verdadero trabajo que se realiza para llegar a los resultados educativos. Asimismo la participación de los padres no refleja las particularidades del contexto en el que se realiza el proceso enseñanza aprendizaje ni las necesidades educativas que tiene.

Podemos expresar también que la complejidad que implican los sistemas educativos en los distintos países no se refleja en las pruebas estandarizadas, las cuales son elaboradas en función de criterios que sólo responden a factores que miden el conocimiento científico en determinadas áreas.

Por otro lado, a través de estudios realizados sobre la calidad educativa por especialistas en educación, tanto en el ámbito latinoamericano como en el mundial, se han notado distintos factores que inciden en su mejoramiento. Pero, observamos que por medio de las evaluaciones realizadas se resalta como determinante de la calidad, lo relativo al logro de conocimientos, tomándose de manera generalizada los resultados de las evaluaciones como instrumentos de comparación de la calidad educativa en el ámbito mundial.

1.4. Las reformas educativas de 1990-2000.

En párrafos anteriores se señaló que las reformas educativas en América Latina han sido una constante en distintos periodos históricos. Es decir, las reformas de los años noventa no son el resultado de hechos coyunturales, sino un proceso de cambio continuo que ha caracterizado a la educación. De este modo, las reformas estructurales de los ochenta constituyen un escenario particular en que se han situado estas transformaciones.

Por otro lado, también se planteó que las reformas estructurales fueron de manera general transformaciones en el ámbito político, económico y social que afectaron a muchos países latinoamericanos.

El cambio paulatino en las dimensiones y niveles administrativos del Estado fue manifestándose en función de los procesos de ajuste económico. Las reformas estructurales

⁴ TIMSS: Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencia.

de primera generación⁵ aplicadas por los gobiernos latinoamericanos tuvieron éxitos diferenciales, logrando unas, estabilización y otras, incrementos en el crecimiento. En forma general, los procesos privatizadores y de liberalización de los mercados, como factores de ajuste, marcaron contradicciones con las políticas sociales. Esto se debió a que su prioridad tuvo un impacto negativo en sectores marginados como consecuencia de la reducción del gasto en servicios a favor de estos.

Lo último podemos observarlo a través de la disminución del gasto en educación, en el periodo de ajuste económico, en algunos países de América Latina. No obstante, no se repitió en todos los países la misma tendencia.

Cuadro 2: Gasto en educación como porcentaje del PIB y crecimiento per cápita entre 1980-1989.

Países	Gasto en educa/PIB (%)		Crecimiento del ingreso per cápita
	1980	1988	1980-1989
Argentina	3,6		-1,6
Bolivia	4,4	3,1	-3,5
Brasil	3,5	3,7	0,9
Chile	4,6	3,6	1
Colombia	1,9	2,7	0,9
Ecuador	5,6	2,8	-0,5
Guyana	9,7	9,6	-6,6
Uruguay	2,2	3,1	-0,8
México	4,2	3,6	-1,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Reimers (1993: 93 y 90).

Los datos presentados por Reimers (1993) en relación con la incidencia del ajuste estructural sobre los indicadores educativos muestran lo siguiente: el gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), sólo en tres países aumenta durante los años ochenta. Por otro lado, la variación de ingreso per cápita presenta valores negativos, dando muestra del impacto recesivo en los sectores sociales; los países que mantienen variaciones positivas apenas superan al cero.

De manera particular, podemos distinguir a continuación la variación del gasto en la educación primaria, el cual mantiene la misma tendencia de los datos anteriores – en este

⁵ *Reformas de primera generación*: Se llaman así a las reformas estructurales aplicadas en países que atravesaron por crisis económicas en los años ochenta, cambiando el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, que había prevalecido en la región.

caso una disminución porcentual -, reafirmando los efectos de las políticas macroeconómicas en la educación como sector público.

Cuadro 3: Gasto Público para la educación primaria en países con ajuste estructural en los años ochenta (%).

País	1975	1980	1985	1998
Argentina		46.2	10.1	
Bolivia		64.4	64.4	
Brasil		18.4	49.0	
Chile		43.6	38.0	39.2
Costa Rica	46.0	37.0	33.0	33.0
Jamaica		38.0	35.0	
Filipinas	84.6	86.6	84.4	59.9
Uruguay	46.2	43.1	39.3	27.5

Fuente: Elaborado con base en datos de Alexander (1988: 27).

La necesidad de una mejor redistribución de los ingresos en varios países latinoamericanos, se hizo cada vez más evidente. Por ende, las decisiones tomadas en el Consenso de Washington, según el cual era “suficiente estabilizar la economía, liberalizarla y privatizarla para que el país retorne a la senda del desarrollo” no fueron efectivas en este sentido.

Podemos observar el caso de Bolivia y México como ejemplo de países que no retornaron al crecimiento en el corto plazo e incluso aún mantienen tasas de crecimiento bajas. Luego de algunas evaluaciones de las reformas estructurales, éstas se reorientaron a la realización de reestructuraciones institucionales con el propósito de mejorar las condiciones para el alivio de la pobreza y las desigualdades.

Como consecuencia de esto, las políticas sociales en América Latina se convirtieron en un área de gran importancia de las reformas a partir de 1990, época en que se empezó a considerar las condiciones sociales y su mejoramiento como un factor coadyuvante en la disminución de la desigualdad observada.

Las reformas educativas como parte de las políticas sociales se plantearon en función del mejoramiento del sistema educativo para contar con una educación de calidad y al alcance de todos. Es decir, la educación también estaba en crisis y requería de soluciones, ya sea

por el papel social que desempeña, como por el reconocimiento de la función que cumple en el desarrollo económico de los países. Con esto se apuntaba a que el crecimiento buscado con las reformas estructurales también necesitaba de reformas en la educación para el consiguiente aumento de la productividad.

En este contexto de transformación, las reformas educativas se tradujeron en la movilización de los gobiernos hacia la “eficiencia, eficacia y productividad” (Gentile, 1996). Se renovó la forma de ver la educación en relación con el desarrollo económico, se agregó el énfasis al papel de ésta en el mejoramiento de las condiciones de vida; más propiamente en la relación de los niveles educativos con la pobreza. Las medidas tomadas aludían al área social “concentrándose en la descentralización de los servicios sociales”. (Stalling y Peres, 2000: 94)

Esas medidas, que involucran la redefinición de las funciones del Estado, así como la definición de la participación de los beneficiarios, se orientaban principalmente a cuestiones de financiamiento del servicio social; lo que implicó que el pago de aportes para contar con servicios públicos sea considerado como un factor importante, los cuales son financiados por el Estado y por los beneficiarios que están en condiciones de hacerlo, ya que “es conveniente” que lo hagan siguiendo un principio⁶ de que “lo que no cuesta no se valora”. (Duhau, 1997: 189)

Es decir, para aquellos que no están en condiciones de pagar, el Estado procede a la aplicación de principios de “focalización” de los grupos beneficiarios, se implementan “subsidios de la demanda (...), y se hace la “evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, dando prioridad a los más necesitados y entendiendo la equidad como compensación de las desventajas mediante el trabajo desigual a quienes son socialmente desiguales” (Duhau, 1997: 190).

⁶ Citando a Franco (1997), los principios se refieren según Duhau (1997), a la confrontación entre un modelo dominante y otro emergente permiten determinar los principios orientadores de las

Estas medidas sociales han sido aplicadas en algunos países desde antes de las reformas del periodo 1990-2000, con el propósito de apoyar a los grupos marginados y pobres que no estaban en condiciones de sufragar los gastos educativos y de salud. Un ejemplo de ello son las políticas sociales aplicadas en Chile en los años ochenta, las cuales se basan en la focalización hacia grupos en extrema pobreza y el subsidio a la demanda, asignando recursos a los pobres para que los utilicen en la satisfacción de sus necesidades básicas.

Siguiendo las “nuevas orientaciones” de las políticas sociales y en función a una nueva óptica sobre la educación vemos que cada país aplicó, de manera y en tiempos diferentes, las reformas educativas. Tenemos por ejemplo, con base en estudios realizados por Gajardo (1999) que la República Dominicana fue el lugar en donde se inició la elaboración del Plan Decenal de Educación a principios de la década, luego de un proceso de “concertación” entre los gremios docentes, el empresariado y otros actores sociales.

También los casos de Colombia en 1992 y Chile en 1994, en donde “los presidentes de los respectivos países formaron comisiones de notables a cargo de proponer al país una estrategia a largo plazo para resolver las deficiencias educativas detectadas” (Gajardo, 1999: 15). Asimismo, tanto en Argentina como en México se realizaron consultas nacionales en las que participaron los sindicatos de maestros así como los representantes de los gobiernos con el propósito de llegar a acuerdos.

En los casos de Paraguay y Bolivia se privilegiaron algunas estrategias como la creación de “Consejos de Asesores de la reforma educativa”, quienes partieron de diagnósticos educativos, sometidos a consultas y debates públicos con el objetivo de llegar a acuerdos que serían considerados en las agendas de las reformas.

Gajardo (1999) plantea el caso de El Salvador, en donde los diagnósticos educativos estuvieron a cargo de la Universidad Centroamericana y la Fundación Empresarial para el desarrollo económico junto al Harvard Institute International Development quienes en 1994

políticas sociales. El modelo dominante es el que ha regido hasta los setenta y el emergente es el actual.

procedieron a difundir el informe de resultados, abarcando al Ministerio de Educación y a distintos sectores de la sociedad, cuyas recomendaciones se recogieron para iniciar el proceso de elaboración de la descentralización administrativa.

Otro aspecto que destaca Gajardo son los consensos logrados al interior de los países en torno a la educación primaria y las políticas para su mejoramiento, en los cuales participaron actores pertenecientes a diversos ámbitos como los representantes sindicales de docentes, expertos en educación, autoridades políticas de ciudades o estados y aquellas instituciones internacionales vinculadas a la educación.

Es necesario mencionar que las “concertaciones de agendas de reforma” sistematizadas por Gajardo (1999) tuvieron un antecedente claro: además de los actores sociales internos de los países, existen actores internacionales, quienes a lo largo de varias décadas han provisto apoyo técnico o financiero.

Un ejemplo claro de esto es la “Conferencia Mundial Educación para todos”, realizada en Jomtien, Tailandia en 1990, en donde participaron representantes de gobiernos, instituciones no gubernamentales, organismos internacionales de cooperación técnica y apoyo financiero, debatiendo en torno a la redefinición de la educación y del planteamiento de propuestas a ser asumidas en las reformas educativas de los países en desarrollo.

Otro tipo de consenso se dio entre los Ministros de Educación de los países latinoamericanos, quienes se comprometieron en el cumplimiento de objetivos a partir de los cuales han recurrido a la realización de consultas con la sociedad civil...

Observamos hasta ahora las reformas educativas como parte de las transformaciones de las políticas sociales caracterizadas por la participación de actores sociales anteriormente ausentes o no participantes de las decisiones educativas. Por otro lado, en este proceso de consenso para la formulación de las políticas, los objetivos que siguieron también son diferentes, así como las estrategias para proceder con la descentralización educativa.

Cuadro 4: Estrategias para la Concertación de agendas de reforma.		
País	Año de concertación	Marco normativo
Argentina	1993. El Pacto Federal	Ley de transferencia de Servicios Ley Federal de Educación
Colombia	1994 Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo	Ley General de Educación, 1994
Chile	1994 Comisión Nacional de Modernización de la Educación	LOCE, Estatuto docente, Ley que regula la implementación de la jornada escolar completa y Leyes que norman la reforma curricular
Costa Rica	1994 Consejo Superior de Educación	
El Salvador	Comisión de Educación, Ciencia y Desarrollo Plan decenal de Educación 1995-2005	Acuerdo de Paz, 1992 Ley General de Educación, 1996 Ley de carrera docente
República Dominicana	1991 Consulta Nacional y Acuerdos Institucionales, Secretaría de Educación, Asociación de Profesores y empresarios (EDUCA)	Nueva Ley General de Educación para la República Dominicana, 1992
México	1992 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica: Gobierno Federal, Gobiernos Estatales y SNTE	Ley General de Educación, 1993
Panamá	Pacto para la Modernización de la Educación Panameña	

Fuente: Cuadro 4, Gajardo (1999: 16).

La participación de los organismos internacionales en las reformas educativas latinoamericanas

En el marco de las relaciones internacionales que se han establecido a lo largo de los años, diversas organizaciones mundiales han participado en el sector educativo de los países, aportando lineamientos orientados a la disminución de los niveles de analfabetismo, al apoyo con estrategias para aumentar la cobertura escolar, al financiamiento de programas educativos y entregando ayuda técnica educativa.

Hemos señalado el proceso seguido por el Banco Mundial en su apoyo a la educación latinoamericana, especialmente durante el periodo de reformas estructurales. De la misma manera, hay otros organismos que han participado en la educación de la región orientando

las acciones educativas. Sin embargo, su papel se ha visto relativamente disminuido con la participación del Banco Mundial, por las características que ya han sido mencionadas.

Las orientaciones educativas de estos organismos - UNESCO, UNICEF, CEPAL, PRODMELAC – y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), han llegado a converger, en las últimas décadas con las del Banco Mundial por el consenso alcanzado en el ámbito internacional.

Sobre esta base veremos a continuación cuál ha sido el papel de estos organismos y el tipo de relación que tienen con la educación en América Latina. Para lo cual procedemos a la exploración de los fines, objetivos y estrategias de dichas instituciones.

La UNESCO.

La UNESCO es una institución que brinda apoyo a los estados miembros a través del fomento de la transferencia de conocimiento, de las creencias y valores que tienen un mensaje humanista de paz y progreso. Recoge y difunde la experiencia internacional, la promoción científica y el intercambio de ideas y técnicas (Jallade y otros, 1990: 59).

En su constitución se expresan las funciones a desarrollar como la “promoción de la colaboración entre países a través de la educación, la ciencia y la cultura”. (UNESCO, 2002: 5) De este modo, en los años sesenta la UNESCO apoyaba la educación en los niveles de primaria y secundaria aplicando nuevos métodos de enseñanza y contribuyendo en la elaboración de planes educativos.

Las dos últimas décadas del siglo pasado, este organismo hizo énfasis en la elaboración de políticas educativas basadas en la negociación y formalización de temas educativos identificados como centrales y analizados al interior de cada país. Se ha convertido en un organismo “catalizador de la cooperación internacional” (UNESCO, 2001). Sin embargo, según la Unión Europea, ha ampliado el número de programas y oficinas nacionales, los

cuales la desvían de sus objetivos tradicionales dedicados a la educación (UNESCO, 1999: 1).

Junto con la UNICEF, el PNUD, la UNFPA⁷, el Banco Mundial, el apoyo de agencias de financiamiento bilateral y organizaciones civiles se trabajó en la “Conferencia Mundial Educación para Todos” el año 1990 en Jomtien. El propósito de ésta fue construir un consenso educativo mundial a partir de las experiencias de transformación educativa de todos los países, lo cual se plasmó en el objetivo de la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje.

La UNESCO, en los países miembros de las Naciones Unidas, ha estado presente en diversas actividades, cooperando en la elaboración de políticas educativas, siguiendo varias etapas y niveles de consulta y validando su publicación. Asimismo, participó en la preparación y la aplicación de planes, programas y proyectos, en la realización de ajustes y en la evaluación como parte del ciclo de las políticas (Jallade y otros, 1990: 40-43).

Con el *Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal 2000* su papel de apoyo técnico, cooperación y coordinación se consolidó y amplió, al ser depositaria de la función de velar por la “movilización los recursos humanos y financieros” que se destinan a los programas y proyectos de Educación para Todos (UNESCO, 2001: 16).

En el documento *Contribución a la paz y al desarrollo en una era de mundialización mediante la educación, las ciencias, la cultura y la información de la UNESCO (2001)* se destaca que, como miembro de las Naciones Unidas debe coordinar y cooperar con las organizaciones mencionadas párrafos arriba, las del sector privado y ONG⁸ en el desarrollo de reformas de políticas y planes de acción destinados a la educación básica y preventiva.

⁷ UNFPA: siglas en inglés del Fondo de Población de las Naciones Unidas. PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

⁸ONG: Organizaciones no gubernamentales. “El trabajo que realizan con la UNESCO se da en dos niveles: como cuerpos de cooperación nacional que se involucran en el trabajo de ministerios, instituciones; como unidades de la UNESCO, los que se responsabilizan por el desarrollo de la cooperación entre las organizaciones y los países” www.unesco.org/general/spa/about/how.html. Bajado el 17 de mayo del 2002

Todo el proceso de trabajo seguido por la UNESCO nos muestra que, la educación en los países se desarrolla en función de las necesidades y particularidades de cada uno de ellos. No obstante, existe influencia de este organismo en las políticas implementadas por los países, ya que, en el intento de dar apoyo promueve determinadas orientaciones hacia rasgos que caracterizan a otras realidades. Esto nos muestra que, cada vez las acciones educativas van tomando un carácter más general en el ámbito internacional, dejando de lado las particularidades nacionales o regionales en las determinaciones que se toman.

La Comisión Económica para América Latina CEPAL.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a partir de las estrategias planteadas para el desarrollo, en su documento “*Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*” de 1992, reflejaba las tendencias de la educación y el conocimiento sobre el desarrollo económico en los países latinoamericanos.

Dichas estrategias abarcaban siete ámbitos de política: “El primero, enfatiza el propósito estratégico de superar el relativo aislamiento del sistema de educación, de la capacitación y de adquisición de conocimientos científico-tecnológicos, abriéndolo a los requerimientos sociales. Los dos ámbitos siguientes se referían a los resultados buscados con esa apertura: asegurar el acceso universal a los códigos de modernidad y promover la creatividad en el acceso, la difusión y la innovación en materia científico-tecnológica. Los siguientes cuatro, eran de carácter instrumental: gestión institucional responsable, profesionalización y protagonismo de los educadores, compromiso financiero de la sociedad con la educación, fortalecimiento de la capacitación y el esfuerzo científico-tecnológico, así como de la cooperación regional e internacional” (Gajardo, 1999: 8).

En estas estrategias, la CEPAL parte del reconocimiento que la educación latinoamericana mostraba indicios de estar desarrollándose en un contexto cerrado a la dinámica mundial en materia de conocimiento, lo cual tenía repercusiones en el desarrollo económico de los países de la región. De este modo, su orientación hacia la reestructuración administrativa

para el buen manejo de la gestión educativa trata de articular los objetivos educativos de posiciones políticas de integración y equidad con el desempeño para la producción.

La Declaración Mundial Educación para Todos y Proyecto Principal de Educación en América Latina (PROMEDLAC).

Hemos mostrado el papel de la UNESCO en el desarrollo de la “Conferencia Mundial Educación para Todos”, a través de la cual las reformas educativas fueron adquiriendo institucionalidad internacional. Así también ha podido observarse cómo estos procesos fueron teniendo mayor relevancia en las decisiones de los Estados. La UNESCO además apoyó la continuidad de las reuniones de Ministros de Educación de América Latina, las cuales venían desarrollándose con anterioridad a la Conferencia Mundial, reuniéndolos con el fin de delinear acciones educativas, teniendo como guía las estrategias propuestas por la CEPAL y la misma UNESCO.

También, en 1990, la “Conferencia Mundial Educación para Todos” planteaba como central la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, orientando la educación principalmente hacia dos aspectos: “lineamientos básicos para el aprendizaje” – lectura, escritura, expresión oral, cálculo y solución de problemas – “y los contenidos básicos del aprendizaje - conocimientos teóricos, prácticos, valores y actitudes – “que son necesarios para mejorar las condiciones de vida y continuar aprendiendo”. Estos aspectos fueron considerados la base de las acciones en las reformas educativas (UNICEF, 2000:2).

Con el fin de desarrollar las necesidades básicas para el aprendizaje se requería de políticas que lleven a un cambio positivo de la educación básica tomando en cuenta los recursos de cada país. También fue necesaria la participación de instituciones del ámbito local e internacional y la implementación de nuevas acciones tales como: “universalizar el acceso a la educación y fomentar la equidad; prestar atención prioritaria al aprendizaje; ampliar los medios y el alcance de la educación básica; mejorar el ambiente para el aprendizaje y fortalecer concertación de acciones” (UNICEF, 1990: 3).

El aspecto más sobresaliente de esa *Conferencia* está en el “énfasis en la centralidad de la educación para el desarrollo económico y social, en la apertura de las escuelas hacia la sociedad y la participación de los más diversos actores sociales en el diseño y ejecución de políticas y programas de reforma” (Gajardo, 1999: 9). Este aspecto, es retomado por la CEPAL y también sirvió de marco a los compromisos de los Ministros de Educación de América Latina y El Caribe.

Luego de la conferencia de Jomtien, los Ministros de Educación de América Latina se centraron en la definición de “necesidades básicas de aprendizaje” como base de las aspiraciones educativas. Definieron líneas centrales del marco de acción de la región, reconocieron el agotamiento de un estilo de desarrollo y delinearon paulatinamente las estrategias de una nueva propuesta educativa, en la cual el centro del proceso de transformación productiva con equidad es la educación.

A inicios de los noventa, el PROMEDLAC planteaba la inversión en la formación de recursos humanos, el desarrollo de la educación para una transformación productiva con equidad social, la gestión educativa, la promoción de la “concertación entre los diferentes sectores que comparten la responsabilidad de la educación” y la promoción de la transformación curricular (Gajardo, 1999:11).

Los acuerdos a los cuales se llegaron en las cuatro reuniones, a lo largo de la última década, se enfocaron hacia los seis desafíos propuestos en Jomtien. Los compromisos cada vez fueron enfocándose más en los procesos de concertación y participación de la sociedad, el mejoramiento de la gestión del sistema educativo, la prioridad por los aprendizajes desde la educación básica, las “mediciones comparativas sobre niveles de competencia e indicadores para la evaluación del desempeño de las escuelas”, (...) y la idea de “ligar la valoración profesional de los docentes al desempeño laboral” (Gajardo, 1999:11).

Otro encuentro internacional de gran relevancia fue el *Foro Mundial de la Educación* que tuvo lugar en Dakar el año 2000. Se realizó en función de los avances educativos durante los últimos diez años. Los gobiernos evaluaron los objetivos planteados en Jomtien y se

comprometieron a mejorarlos, para ello se propusieron nuevas metas a cumplir para niñas y niños en situaciones de mayor vulnerabilidad y desventaja se buscaba ampliar y mejorar la educación integral; y garantizar para el 2015 el acceso a una educación primaria completa, gratuita y de buena calidad. Para jóvenes y adultos, en especial mujeres se pretende garantizar que se cubran las necesidades de aprendizaje con acceso equitativo a programas de aprendizaje apropiado, habilidades para la vida y la ciudadanía; así mejorar un 50 por ciento los niveles de alfabetización de adultos para 2015, permitir el acceso equitativo a educación básica y continua y eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria para el 2005 (CEBIAE, 2001: 34). Los plazos de ejecución de los objetivos son una muestra de la existencia de condiciones a las que están sometidos los proyectos, que cuentan con el apoyo económico de organismos de financiamiento.

En síntesis, todos los organismos internacionales prestan apoyo técnico o financiero a los países latinoamericanos y han estado trabajando a favor de la educación de diversas maneras y en distintos momentos. Sin embargo, llegaron a una etapa en la que todos ellos convergieron hacia objetivos generales. Esto se manifestó en el ámbito mundial a partir de la “Conferencia Educación Para Todos” y en el ámbito latinoamericano a través de las distintas conferencias llevadas a cabo por los Ministros de Educación de los países de la región.

En todos, observamos que la educación se consolida como el factor más importante para el desarrollo de los países, particularmente a nivel primario. Las líneas de acción seguidas no han estado aisladas y los objetivos educativos persiguen la calidad y equidad educativa. El consenso internacional logrado se encamina hacia las reformas educativas movilizándolo a nuevos actores que antes no tenían participación plena en la educación.

Las agencias u organismos de cooperación internacional, técnica o financiera coordinan el financiamiento hacia los países latinoamericanos y en desarrollo de manera general, y delimitan las políticas educativas a partir del consenso por la educación. Estas características han marcado el rumbo de las reformas educativas en la región latinoamericana, que de manera continua se ha visto afectada por problemas económicos, los cuales han obligado a

comprometieron a mejorarlos, para ello se propusieron nuevas metas a cumplir para niñas y niños en situaciones de mayor vulnerabilidad y desventaja se buscaba ampliar y mejorar la educación integral; y garantizar para el 2015 el acceso a una educación primaria completa, gratuita y de buena calidad. Para jóvenes y adultos, en especial mujeres se pretende garantizar que se cubran las necesidades de aprendizaje con acceso equitativo a programas de aprendizaje apropiado, habilidades para la vida y la ciudadanía; así mejorar un 50 por ciento los niveles de alfabetización de adultos para 2015, permitir el acceso equitativo a educación básica y continua y eliminar la desigualdad de género en la educación primaria y secundaria para el 2005 (CEBIAE, 2001: 34). Los plazos de ejecución de los objetivos son una muestra de la existencia de condiciones a las que están sometidos los proyectos, que cuentan con el apoyo económico de organismos de financiamiento.

En síntesis, todos los organismos internacionales prestan apoyo técnico o financiero a los países latinoamericanos y han estado trabajando a favor de la educación de diversas maneras y en distintos momentos. Sin embargo, llegaron a una etapa en la que todos ellos convergieron hacia objetivos generales. Esto se manifestó en el ámbito mundial a partir de la “Conferencia Educación Para Todos” y en el ámbito latinoamericano a través de las distintas conferencias llevadas a cabo por los Ministros de Educación de los países de la región.

En todos, observamos que la educación se consolida como el factor más importante para el desarrollo de los países, particularmente a nivel primario. Las líneas de acción seguidas no han estado aisladas y los objetivos educativos persiguen la calidad y equidad educativa. El consenso internacional logrado se encamina hacia las reformas educativas movilizándolo a nuevos actores que antes no tenían participación plena en la educación.

Las agencias u organismos de cooperación internacional, técnica o financiera coordinan el financiamiento hacia los países latinoamericanos y en desarrollo de manera general, y delimitan las políticas educativas a partir del consenso por la educación. Estas características han marcado el rumbo de las reformas educativas en la región latinoamericana, que de manera continua se ha visto afectada por problemas económicos, los cuales han obligado a

recurrir en forma permanente a préstamos extranjeros, teniendo que someterse a las condiciones de los organismos prestatarios.

El consenso logrado por los países latinoamericanos, si bien es un logro en el sentido de llevar a cabo acciones conjuntas que permiten reunir los esfuerzos en pro del beneficio de los países, también es una forma de generalizar las medidas en torno a la educación olvidándose las diferencias nacionales que son grandes y que requieren ser consideradas de manera particular.

1.5. El Banco Mundial.

Para el Banco Mundial la educación contribuye al crecimiento económico tanto como la inversión en caminos, plantas de energía, canales de irrigación u otros elementos de capital físico. Sobre la base de estudios económicos realizados, la tasa de retorno⁹ de la inversión en educación es alta. En función de ello el Banco Mundial apoya el desarrollo de la educación proveyendo recursos financieros y recomendaciones de políticas (Conable, 1990: iv).

Este punto de vista tiene su origen en los objetivos del Banco Mundial, el cual se fundó como Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), cuya finalidad inicial era prestar fondos para la reconstrucción económica de los países desarrollados. Posteriormente con el transcurrir del tiempo el financiamiento se orientó hacia los países en desarrollo.

Según Lichtensztein y Baer (1986), el tipo de préstamos que otorgaba el Banco Mundial hasta los años 50 estaban dirigidos a proyectos específicos; hacia los años sesenta primó el financiamiento de programas con características de largo plazo, como el fomento a

⁹ Según Alexander (2001), las tasas de retorno se calculan dividiendo los beneficios de la educación (medidos en el ingreso anual de los estudiantes) por el costo único de la educación (gasto de los primeros años de escuela). Esto no significa que las tasas de retorno sean medidas de manera sencilla tomando esos factores. No es un indicador que arroje resultados exactos reflejando de

inversiones e infraestructura productiva; en la década de los setenta se ampliaron los préstamos manteniendo su modalidad; para los años ochenta éstos eran otorgados con el fin de llevar a cabo el ajuste estructural como característica principal del destino de los fondos.

Con estos procesos de inversión, desde los años sesenta, el Banco Mundial se introdujo con una presencia mayor en el desarrollo social, considerando el crecimiento económico como la satisfacción de necesidades básicas¹⁰. Por lo tanto, sus inversiones contemplaban también medidas para aliviar la pobreza, apoyar el desarrollo energético, la inversión pública en manufactura y el ajuste estructural.

Este recorrido por las diversas modalidades de préstamos implementadas por el Banco Mundial, desde su fundación hasta los años ochenta, podemos visualizarlo en el siguiente cuadro.

Cuadro 5: Estrategias del Banco Mundial en Materia de Préstamos (desde su fundación hasta la década de los ochenta).		
Hasta mediados de los cincuenta	Hasta inicios de los setenta	De los setenta en adelante
Concepción: - ayuda para el desarrollo o crecimiento económico Estrategia: -capital para infraestructura -financiamiento con ahorro interno	Concepción: -necesidades básicas Estrategia: -apoyo a la agricultura -a la industria -a la educación	Concepción: -necesidades básicas -ajuste estructural Estrategia: -planificación familiar -urbanización -desempleo
Fuente: Elaboración propia con base en información de Lichtensztein y Baer (1986).		

manera clara lo que se busca. Generalmente las tasas de retomo social son temporalmente medidas en los beneficios de la educación a la sociedad en el largo plazo.

¹⁰ El *enfoque de las necesidades básicas* estaba relacionado con el crecimiento de los países agrícolas pobres. Su significado se relacionó más con el desarrollo económico a partir de las declaraciones de McNamara, presidente del Banco Mundial en los setenta, quien afirmaba “por definición, las necesidades humanas básicas son siempre críticas, y el que los gobiernos ayuden a las personas pobres a satisfacerlas no es una cuestión de filantropía, sino una prudente inversión en la formación de capital humano (...). Ciertamente, lo que hace una muy mala economía es permitir que un cultivo de pobreza crezca y se difunda en el seno de una nación, en tal medida que comience a infectar y erosionar toda la trama social. La pobreza, en su peor forma, es como un virus que contagia amargura, cinismo, frustración y desesperación.” (Lichtensztein y Baer, 1986: 128-129).

Como podemos observar, el apoyo que actualmente otorga el Banco Mundial a la educación en todo el mundo es el resultado de un proceso seguido desde su fundación hasta nuestros días. Esto muestra las características basadas en el enfoque del crecimiento económico como eje sobre el cual giran las distintas concepciones desarrolladas en el transcurso del tiempo; así, los aspectos centrales refieren a las necesidades de: “capitalización básica”, la “satisfacción de necesidades básicas” y de “ajuste estructural” (Lichtensztein y Baer, 1986:154-157).

A partir de la utilización del concepto de necesidades básicas también se introduce el de capital humano considerado como la “acumulación de conocimiento y aptitudes de las personas”. Para su desarrollo se requieren dos estrategias, el apoyo a la formación profesional técnica y el apoyo a la educación básica a través de la cual se cumplen los objetivos mínimos de aprendizaje.¹¹

En forma general el tipo de préstamos concedidos por el Banco Mundial a algunos países, a lo largo del tiempo, con el propósito de satisfacer necesidades básicas se distribuyeron de la siguiente manera.

Cuadro 6: Préstamos aprobados por el BIRF y la AIF para necesidades básicas						
Países 1969- 1983	Desarrollo regional	Desarrollo urbano	Peq. y mediana industria	Educación	Població n y salud	Agua y alcantarillado
Brasil	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Chile	Si	No	No	Si	No	Si
Colombia	Si	Si	Si	Si	Si	Si
México	Si	Si	Si	Si	No	Si
Perú	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Otros	Si	Si	Si	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con base en Lichtensztein y Baer (1986).
 Si = si recibió préstamo No = no recibió préstamo

Observamos en todos los países la recepción de préstamos para educación. Chile es el único país con una menor cantidad de programas financiados en comparación con los demás países incluidos en el estudio de Lichtensztein y Baer (1986).

De manera específica, desde 1963 el Banco Mundial apoya a los países en desarrollo con préstamos para la educación en distintos rubros. El monto de los préstamos entre 1963 y 1989 ascendía a U\$ 375 billones, de los cuales un promedio del 14% se destinaba hacia América Latina. (Lichtensztein y Baer, 1986: 11).

Los préstamos otorgados por el Banco asumen distintas características en función de los rubros a que se dirigen: de inversión específica, por sectores, de ajuste sectorial e híbridos¹². Los préstamos de ajuste sectorial son los que han tenido más significación en el apoyo a las reformas institucionales entre 1987 y 1988, con base en el reconocimiento que la construcción de escuelas y la dotación de materiales no son suficientes y es necesario el cambio en las políticas educativas (Conable, 1990: 14). Los préstamos concedidos con el apoyo técnico que brinda el Banco Mundial son canalizados a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) – extiende préstamos a tasas de mercado - y la International Development Association (IDA) – concede préstamos a países pobres -; quienes según Jallade y otros (1990), en el largo plazo hacían contacto en los países prestatarios de tal manera que estos últimos incrementaran su responsabilidad por proyectos de desarrollo educativo y la correspondiente ejecución de los mismos. Consolidando de esa forma la responsabilidad como puntal de la capacidad de sostenimiento del sector educativo a partir del financiamiento externo.

El destino de los préstamos para la educación, inicialmente se orientaba al financiamiento de infraestructura, el fortalecimiento vocacional y la educación técnica. En los años setenta e inicios de los ochenta se dirigían a la capacitación de maestros. En todos ellos el

¹¹ Objetivos mínimos de aprendizaje: “alfabetización y aptitud numérica funcionales, planificación familiar y salud, cuidado infantil, nutrición, saneamiento y los conocimientos necesarios para la participación del individuo en actividades cívicas”. (Lichtensztein y Baer, 1986:170)

¹² Préstamos de *inversión específica*: son los más frecuentes de apoyo a la educación orientados a la capacitación, promoción de la calidad y la eficiencia de programas en aplicación; de *inversión sectorial*: se centran principalmente en las políticas y objetivos institucionales, financia una parte de un programa de inversión amplia de un país y es mediado por instituciones que evalúan y supervisan el proyecto; de *ajuste sectorial*, estos promueven el incremento de la movilización de recursos hacia el crecimiento económico, se da a los países que requieren ajustes en las políticas

fundamento para la concesión de préstamos tiene como directriz la reducción de la pobreza. Así, su disminución contribuye a la acumulación de capital humano, de manera que permite mayores ingresos, un crecimiento económico sostenido y para ello se enfatiza en el financiamiento de programas para la educación primaria. (Conable 1990, World Bank 1999)

Por las características de los países latinoamericanos los aportes a la educación se hicieron más claros a partir de las reformas estructurales, en las cuales la influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como entidades financieras internacionales se fortaleció debido a que la capacidad de las fuentes de capital de los países se agotaron y necesitaban respaldo económico.

De esta manera, con los préstamos basados en el ajuste estructural, el papel del Banco Mundial tuvo mayor injerencia en las decisiones políticas de los países latinoamericanos. Cada vez que esta instancia tomaba medidas de control de sus inversiones “subordinaba” las estructuras productivas y económicas de los países al sistema mundial. Sobre esto, Lichtensztein y Baer (1986) afirman que “el Banco Mundial dejó ver que nunca fue una simple institución financiera sino que, en la medida de su importancia, ha sido también un componente de la estructura política internacional”.

El financiamiento para la educación se consolidó en la década de los noventa. En unos casos enfocados hacia la construcción de consensos para las reformas educativas, es decir, al promover la participación de las comunidades en la educación; la capacitación para la mayor efectividad de los profesores; la promoción de programas para la educación de las niñas; el financiamiento a la investigación del impacto de los proyectos educativos de descentralización y privatización; el trabajo de los niños y su educación; la administración de la reforma - en el Salvador -; la promoción de la calidad del preescolar; la evaluación de los centros de enseñanza no formal; el impacto del programa de voucher - en Colombia - y el análisis económico en proyectos de educación (Alexander, 1998: 12).

educacionales; *híbridos*, son préstamos que se dan a los países que necesitan tanto de inversión de ajuste y en infraestructura. (Conable, 1990: 15)

En relación con los problemas que presentaban los sistemas de evaluación en los países, tanto por la forma de medición de los resultados como por la mala información, el Banco también dio prioridad a los proyectos de aplicación de sistemas de evaluación y supervisión de los sistemas educativos, su funcionamiento y sus resultados. (Alexander, 1998: 2)

El énfasis del financiamiento radica -como se mencionó párrafos arriba- en la consideración del Banco Mundial de las relaciones existentes entre el desarrollo institucional y el crecimiento económico y en la necesidad de mejorar las instituciones para el desarrollo. De este modo, las reformas sociales fueron influidas por los lineamientos del Banco Mundial, ya que tiene un “gran peso” derivado del “poder económico que ejerce en conjunto con el Fondo Monetario Internacional, como palanca para imponer o sugerir con gran dureza las políticas para los gobiernos de América Latina” (Coraggio, 1998: 57).

Todo lo anterior nos muestra por un lado, el papel que ha desempeñado el Banco Mundial en relación con la educación en los países latinoamericanos, la forma en que se ha involucrado en éstas y los mecanismos que ha utilizado. Por otro lado, la manera que han sido asumidas esas influencias en las reformas de 1990-2000 es particular, ya que a partir del proceso de reformas estructurales se ha tomado la iniciativa de incidir más en la educación primaria.

Tomando en cuenta la participación de otros organismos, el Banco Mundial ha redefinido la educación primaria en función de conceptos manejados anteriormente, los cuales destacan la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje. De ese modo, siguiendo sus objetivos propios participa de las decisiones políticas de los países, como lo hemos visto hasta ahora. Sin embargo, si nos detenemos a caracterizar los programas que apoya en los distintos países una vez más encontramos que hay factores en cada uno de ellos que determinan particularidades en las políticas educativas.

Esta última afirmación nos hace avanzar en el análisis de las especificidades de los países y de las formulaciones y aplicación de las políticas educativas. Continuaremos el recorrido exponiendo las reformas educativas de la última década.

Las recomendaciones del Banco Mundial para la educación primaria.

A partir de la Conferencia Mundial Educación para Todos (1990), el Banco Mundial como principal promotor, atrajo la atención y el apoyo de donadores internacionales para invertir en educación primaria. Con ésta se proponen objetivos a largo plazo, basados en la adquisición de conocimientos básicos de lenguaje, matemáticas, razonamiento, habilidades sociales y para el trabajo como fundamento de la educación futura.

Se fundamenta esta postura en los estudios realizados por Lockheed y Bloch (1990) acerca de los efectos de la educación primaria sobre los ingresos, la productividad agrícola, la relación intergeneracional de la salud de los niños y la educación.

Otro aspecto que destaca el Banco Mundial, es la importancia asignada a la educación primaria en tanto tiene un efecto social al plantearse que existe una correlación entre mujeres educadas y la reducción de la fertilidad y el aumento de los ingresos potenciales de las nuevas generaciones por la influencia hacia la permanencia de los niños en la escuela (Alexander, 1998: 23).

Esta forma de concebir la educación, como conocimientos básicos con el fin de contar con las herramientas para el futuro, no está referida sólo a determinados grupos poblacionales, sino que considera tanto a niños, jóvenes y adultos. Lo importante es el logro de la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje en todos los niveles del sistema educativo formal.

El fundamento de estas afirmaciones se encuentra en las investigaciones realizadas por Lockheed y Verspoor (1989), a partir de las cuales el Banco Mundial identifica la necesidad de reformar los sistemas de educación, administrativa y financieramente. Asumen estrategias que lleven al mejoramiento de los aprendizajes y al manejo adecuado de recursos, toman medidas sobre la eficacia y los costos de los insumos y buscan

solucionar los problemas de información sobre los recursos que se utilizan en la educación primaria.

Específicamente, las recomendaciones que hace el Banco Mundial tratando de asegurarse “que los países prestamistas no malversen o malgasten los recursos” es plantear reformas focalizadas en términos de privatización, descentralización, recuperación de costos a través de matrículas, aplicación del financiamiento de la demanda y transferencia de recursos a la educación primaria. (Alexander, 1998: 13)

Con la *privatización* el Banco Mundial enfatiza tres estrategias: subsidio de escuelas privadas con recursos públicos, escuelas públicas con administración y la provisión de voucher¹³ a los padres para elegir escuelas.

La *recuperación de costos* facilita y promueve: la construcción de edificios escolares con la mayor participación de las comunidades, la disponibilidad de libros de textos y los salarios de los maestros como temas más comunes; el costo menos visible es el que involucra a las familias y es el relacionado con la vestimenta, la comida y la salud; la oportunidad de costos cuando los niños no pueden aportar a sus familias con un sueldo a su casa porque van a estudiar (Alexander, 1998: 18).

La *descentralización* educativa es entendida por el Banco Mundial como la devolución de oportunidades y/o las operaciones del sistema educativo de gobiernos federales a niveles secundarios de gobierno, como estados o municipios.¹⁴ A partir de esto, se espera que la eficiencia de la educación aumente ya que se presta un servicio más coherente con las necesidades locales, más flexible a las adaptaciones locales y se puede dar una mayor participación de la comunidad en el control educativo y los resultados de educación. Sin embargo, el problema que se enfrenta es que son las comunidades y la sociedad las que deben participar, sin considerar que en muchos países los gobiernos locales carecen de los

¹³ Voucher: Vales de estudio

¹⁴ Traducción propia de Alexander (1998: 22).

recursos de administración y financiamiento para los sistemas educativos o que las comunidades no desarrollan la capacidad de organización en torno a la escuela.

La transferencia de recursos hacia la educación primaria es importante por el rol que desempeña la educación en el aumento del potencial humano y social, como se mencionó párrafos arriba. Las tasas de retorno de la educación en general son altas, pero en la primaria son más elevadas que en otros niveles (Banco Mundial 1996: 26; Alexander, 1998: 24).

Un tema importante para el Banco Mundial es el mejoramiento de la educación, para lo cual se propone realizar transformaciones educativas que contemplen las siguientes medidas: promover un currículo adecuado a las necesidades de aprendizaje, provisión de materiales educativos, aumentar el tiempo de trabajo en el aula, mejorar la capacitación de los maestros en servicio y aumentar la capacidad de aprendizaje de los alumnos (Lockheed y Verspoor, 1989; Lockheed y Bloch, 1990).

Las propuestas realizadas a finales de los ochenta por especialistas del Banco Mundial, consensuadas en la “Conferencia Educación para Todos” en 1990, resaltan la necesidad de incrementar la calidad educativa. No obstante, para el Banco Mundial (1996) no es fácil ni definir ni medir este concepto, y en este sentido se afirma que “un indicador importante de la calidad de la educación es el valor agregado de la enseñanza (...) el cual consiste en la adquisición de más conocimientos y el aumento de las probabilidades de desempeñar una actividad generadora de ingresos (...). Los conocimientos adquiridos se pueden medir mediante pruebas de rendimiento”.

Principalmente, se recomienda que las políticas educativas se centren en: el mejoramiento de los planes de estudio y la enseñanza, y el aumento de los materiales didácticos y la capacidad de aprendizaje de los alumnos. Estas recomendaciones son retomadas en la evaluación realizada en el documento *Prioridades y Estrategias: Examen del Banco Mundial de 1996* en el que se especifican además algunas de las recomendaciones, las que se presentan en el Cuadro 5, comparándolas con las de 1990.

Cada una de estas recomendaciones se interrelaciona con las demás porque son parte de un mismo hecho, el educativo. La manera cómo se entiende cada una de las estrategias se expone más abajo.

Las transformaciones curriculares.

Desde el punto de vista del Banco Mundial el currículo se refiere a los contenidos a aprender por parte del alumno y que están determinados en los planes de estudio. La importancia de adquirir determinados conocimientos básicos en la educación primaria se relaciona con el establecimiento de bases para que el alumno desarrolle sus propias herramientas de aprendizaje y forje sus habilidades, con el propósito de estar capacitado para continuar su formación en niveles superiores y desempeñarse en la sociedad.

El punto central de la eficacia del plan de estudios está en los conocimientos básicos, su relación con el tiempo y la frecuencia con que se enseñarán las materias. Entre las materias básicas que se proponen para la educación primaria están el lenguaje, la escritura, la matemática y el razonamiento lógico.

La importancia del tiempo de trabajo escolar desde el punto de vista del Banco Mundial radica en la relación tiempo costo de la inversión. La optimización del tiempo de trabajo está planteada en un promedio de 880 horas de trabajo anual, considerando que las actividades extraescolares que realizan los profesores deben disminuir y focalizarse más en el trabajo efectivo de enseñanza.

Otro aspecto que se señala, es el tiempo de estudios en toda la primaria, que abarca aproximadamente desde los seis hasta los once años. Lo anterior se refiere a que la efectividad de la enseñanza junto al estímulo a los alumnos debe centrarse en el desarrollo de objetivos planteados exigiendo la eficiencia del alumno en el tiempo establecido. Es decir, se deben hacer los esfuerzos necesarios para evitar abandono o repitencia en la escuela.

**Cuadro 7: Recomendaciones de estrategias políticas
del Banco Mundial para la educación primaria**

1990	1996
Mejorar plan de estudios	Materia que va a aprender
- Contenido	- Lectura
- Material para enseñar	- Escritura
	- Matemáticas
	- razonamiento lógico
Aumentar material didáctico	Herramientas necesarias de enseñanza y aprendizaje
- libros de texto	- libros de texto
- manuales para el maestro	- bibliotecas
	- computadoras
Aumentar tiempo de enseñanza	Tiempo de aprendizaje
- fijación de normas	- 880 hrs. anuales promedio
- mantenimiento de normas	- 160 mensuales
Mejorar enseñanza	Maestro que conoce la asignatura y es capaz de enseñar
- capacitación en servicio	- formación en servicio
- enseñanza interactiva por radio	- contratar docentes capacitados
material de enseñanza programada	Capacidad y motivación del alumno para aprender
Aumentar capacidad de aprendizaje	- nutrición y salud
- nutrición	- preescolar
- preescolar	

Fuente: Elaboración propia con base a documentos del Banco Mundial.

Provisión de materiales.

Junto a la planificación curricular están los materiales educativos a utilizarse, tanto por los alumnos como por los docentes. La dotación de libros y bibliotecas a los alumnos y escuelas respectivamente facilita el aprendizaje en la medida que se cuenta con información adecuada y de fácil acceso.

Las políticas para facilitar este material son importantes porque hay países que no cuentan con las condiciones para ofrecerlos a los alumnos y profesores. Estos últimos también requieren libros, tanto como guías de trabajo para su consulta como para su perfeccionamiento permanente.

El Banco Mundial señala que los materiales educativos tienen un impacto positivo sobre los logros estudiantiles, ya que incluyen información sobre lo que se enseña y cómo se debe enseñar, dirigen el apoyo prestado a los alumnos y les brindan mayores estrategias de trabajo (Lockheed y Bloch 1990:21).

La forma de garantizar que los contenidos lleguen de manera adecuada a los alumnos está relacionada también con los materiales didácticos que se utilizarán, los cuales deben ser constantemente revisados para su corrección, evaluación, o actualización de tal manera que se garantice el conocimiento y el buen rendimiento de los alumnos.

El fortalecimiento de la profesión docente.

Desde el punto de vista del Banco Mundial la capacitación del docente es importante en la medida que el conocimiento de las asignaturas a enseñar y la práctica pedagógica que tenga el docente son las garantías para impartir una buena educación.

La política propuesta por el organismo mencionado es la formación docente en servicio, de manera permanente a través de programas cortos de apoyo pedagógico o técnico, programas de intercambio de experiencias, y cursos a distancia. Se menciona también la necesidad de recurrir a los medios de comunicación como la radio y la televisión en el sentido que son apoyos para los cursos de capacitación o constituyen redes de información actualizada para los maestros.

Asimismo, se sugiere que si no se cuenta con profesionales eficientes se debe recurrir a los que ya están preparados profesionalmente o capacitar a aquellos que están en servicio. Se sustenta esta postura en la experiencia acumulada y porque la práctica cotidiana ayuda a mejorar la formación. Para la contratación de profesionales no especializados en educación es necesaria la realización de pruebas de idoneidad con el objeto de que demuestren estar calificados para el desempeño de la función docente.

Al respecto Lockheed y Verspoor (1989) afirman que los maestros con experiencia y capacitación en servicio tienen mayor capacidad productiva que los nuevos maestros. Con base en estas afirmaciones y estudios realizados sobre los costos que implica la formación inicial de docentes, el Banco Mundial prioriza y recomienda la capacitación en servicio y no la formación inicial.

A su vez, este organismo, en la evaluación realizada de las políticas educativas en 1996, enfatiza que la capacitación en servicio tiene un menor costo de inversión porque son insumos a ser mejorados en forma constante. También, plantean que en el caso de no existir maestros suficientes para dar el servicio educativo, se contrate a otros profesionales que serán aceptados una vez que aprueben los exámenes los cuales demuestren su capacidad profesional. Esto implica que no necesariamente los maestros son los profesionales que se formaron para enseñar, sino que se abre la posibilidad de que otros profesionales de distintas especialidades puedan aprobar las pruebas de idoneidad y desempeñarse como maestros. En este caso no se toma en cuenta los conocimientos pedagógicos ni metodológicos necesarios para enseñar, sólo se le otorga importancia al conocimiento de la materia que van a impartir.

Los sistemas de evaluación.

Para mejorar la calidad educativa en forma constante, el Banco Mundial expresa la necesidad del control de los insumos y la evaluación del rendimiento de los alumnos y los maestros. En tanto todo proyecto o programa es necesario que sea evaluado para tomar decisiones en torno al costo de los insumos y el buen uso de ellos. Por ende, se hace necesaria la creación de sistemas de evaluación educativa, los que tienen que estar respaldados por un sistema de información adecuado.

Particularmente, todos los factores educativos que están en torno a la calidad educativa necesitan ser medidos. Es necesario conocer el rendimiento de los alumnos y de los docentes a través de evaluaciones y que éstas permitan tener la información de los

resultados de manera que sea posible tomar las medidas de corrección o mejoramiento de contenidos o para seleccionar al docente más idóneo.

Si bien se hace énfasis en la evaluación y la información de la educación primaria, es también importante conocer el logro de objetivos, la eficacia de los insumos y el funcionamiento del mismo sistema educativo, por lo que los sistemas de evaluación deben estar organizados bajo decisiones normativas para todos los niveles educativos y contar con supervisiones que controlen el proceso.

1.6. Conclusiones

Con base en lo expuesto podemos destacar que las reformas educativas en América Latina tienen rasgos de carácter general comunes en los diferentes países de la región. Estos han respondido a corrientes ideológicas que marcaron las distintas épocas históricas y los modelos de desarrollo imperantes en cada una de ellas.

Los sistemas educativos, en este proceso de transformación histórica, se han modificado en función de la cobertura de la educación y de los contenidos curriculares orientados al desarrollo de conocimiento técnico y de habilidades. El papel de la educación fue considerado un factor importante para el desarrollo de los países y su integración como naciones. Con las reformas de la última década se la considera como un factor integrador del mercado, en el que hay mayor participación de los ciudadanos y en donde la mayor oferta y demanda de educación está en función de aliviar la pobreza y mejorar las condiciones económicas de los países.

Todas estas reformas educativas se han dado en el marco de la cooperación entre los estados y organismos internacionales de promoción para el desarrollo. De manera que, las agencias internacionales tienen un rol fundamental en las modalidades de cambio asumidas, asimismo los actores internos se involucran más en las decisiones de los gobiernos.

La crisis de los años ochenta hizo evidente la complejidad y gravedad de la problemática educativa de los países de América Latina, tanto, por las condiciones económicas, sociales y políticas como por la necesidad de cambios radicales más acordes a nuevas situaciones por las que atravesaban las sociedades. En este contexto, es que se aplicaron las reformas estructurales, las cuales modificaron las estructuras institucionales de los países, partiendo por las del Estado.

Específicamente, en el ámbito educativo, las dificultades administrativas y pedagógicas fueron consideradas producto de la falta de eficiencia, eficacia y productividad. Por ende, también se requerían procesos de reestructuración y transformación profundos. En este sentido, las reformas estructurales en términos educativos se traducen en cambios de los sistemas educacionales que involucran aspectos: administrativos dirigidos hacia la distribución de responsabilidades a niveles intermedios a través de procesos de descentralización; curriculares que toman áreas de conocimiento básico y de mayor participación social en el hecho educativo. La descentralización educativa ha constituido una de las reformas más importantes porque involucra adecuación a las formas de administración que ha asumido el Estado en su nuevo papel.

En este marco, la implementación de reformas estructurales referidas a la educación, la acción de organismos internacionales constituye un elemento fundamental para llevar a cabo estos planes. Especialmente el Banco Mundial, surge como un actor relevante de la promoción de políticas educativas las cuales las reformas para un desempeño más eficiente.

Capítulo 2

Las reformas educativas de Colombia y México.

Partiendo de lo expuesto en el capítulo anterior sobre reformas educativas en América Latina y la importancia de la calidad en el nivel de educación primaria, se observa la existencia de un consenso internacional en torno a la necesidad de modernizar las instituciones educativas. Este ha servido para realizar un análisis al interior de cada país e iniciar las reformas pertinentes con el propósito de mejorar y adaptar la educación a los nuevos conocimientos y a los intereses de actores sociales involucrados; así como la modificación de las relaciones entre ellos dentro de un nuevo modelo de desarrollo que definirá los ejes de transformación futuros en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Las reformas de los sistemas educativos han sido una constante a través del tiempo; sin embargo, a partir de las dos últimas décadas éstas tomaron un carácter diferente y mucho más acentuado hacia la educación primaria. Los lineamientos generales seguidos por los distintos países de América Latina han sido acompañados por las características particulares de los contextos nacionales. Para ver como influyen o se presentan estas particularidades en las reformas educativas, especialmente las relacionadas con la educación primaria hemos elegido los casos de Colombia y México.

Este análisis contempla el periodo 1990-2000 porque las reformas educativas se caracterizan por ser parte de un proceso dinámico transformador de leyes y normas políticas y económicas que se iniciaron en los años ochenta. El cambio institucional iniciado en esa década respondía a la exigencia de recuperación de la legitimidad del Estado causada por el debilitamiento del sistema político y el crecimiento de la corrupción y la violencia.

Las transformaciones económicas e institucionales en los dos países – como en toda América Latina – implicaron la reducción de la participación del Estado en la economía y de manera general la reforma de sus funciones, dando mayor participación a toda la sociedad.

Con las políticas de ajuste estructural el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial la participación de más actores fue un hecho. En la educación se dio a través de las estrategias de las políticas para la educación primaria. Su injerencia en estos dos países siguió marcos generales decididos en consensos internacionales sobre educación, en los cuales el Banco Mundial jugó un papel determinante.

Sin embargo, las características específicas de cada país dieron a las reformas educativas un significado diferente y por ende modalidades de transformación distintas. En algunos aspectos tuvieron mayor peso las organizaciones políticas, en otras la estructura de la población. También incidieron las condiciones socioeconómicas en que se enmarcaron los cambios.

Por todo lo considerado, en este capítulo analizaremos las políticas educativas para la educación primaria en Colombia y México con el fin de determinar los factores que le dan especificidad y la manera en que son asumidas las recomendaciones sobre este nivel educativo propuestas por el Banco Mundial.

El capítulo se inicia con la descripción de las características generales de cada país relacionadas con la educación y el papel del Estado, luego se hace una revisión de las reformas educativas, para proseguir con las leyes correspondientes a Colombia y México, estableciendo cuáles son las características de las políticas de educación primaria y su relación con las recomendaciones del Banco Mundial. Esta será la base para la comparación de las formas en que se han plasmado las políticas educativas en cada país, a partir de los diferentes elementos que las constituyen.

2.1. COLOMBIA

Las reformas educativas de 1990-2000 son parte de los cambios institucionales por los que atravesó Colombia en la década de los ochenta, procesos transformadores llevados a cabo en función a la búsqueda de equilibrio en la sociedad ante los conflictos violentos que le han caracterizado, así como por la falta de credibilidad en la ley. Según Kalmanovitz (1999), esto significa que reforma estructural tuvo su origen con las transformaciones institucionales iniciadas en 1982, en los que se plantearon la necesidad de proceder con el establecimiento de instituciones políticas de mayor fortaleza y credibilidad en su ordenamiento, dando seguridad a la sociedad.

Las estrategias institucionales comprendían la elección de alcaldes, nuevos estatutos de partidos, reforma administrativa y penal, los que debían ser complementados con otras relativas a las atribuciones del parlamento. A partir de la crisis económica de 1989 (Kalmanovitz, 1999: 553) el proceso de reformas tuvo otros factores más que justificaban los cambios, entre ellos la reforma del Estado y un nuevo modelo económico.

En ese contexto se llevó a cabo la reforma educativa en 1993 y las características previas a estos hechos históricos muestran que éstas no constituyen procesos coyunturales, sino que han ido fortaleciéndose paulatinamente, respondiendo a influencias externas del sistema educativo y también a aquéllas surgidas desde el interior del mismo.

2.1.1. El Sistema Educativo Nacional Colombiano

Su estructura

Para conocer y comprender las reformas educativas de 1990-2000 y dentro de ellas las políticas educativas para la educación primaria en Colombia, consideramos algunas características del tamaño del sistema educativo, tomando periodos previos y posteriores a la reforma educativa, en los que se expondrán las variaciones que han sufrido algunos de los indicadores de la educación.

De acuerdo a la Ley General de Educación de 1994 el Sistema Educativo Nacional está constituido por tres grandes componentes: la educación formal, la no formal y la informal. La *educación formal* es la que se imparte en establecimientos aprobados.¹ Según secuencia regular de niveles con sujeción a pautas curriculares progresivas que conducen a la obtención de grados y títulos, se organiza en: preescolar, básica, media y superior, los cuales están regulados por el Ministerio de Educación Nacional. (MEN, 1993: Art. 10) La *educación no formal* tiene como objetivo complementar, actualizar, suplir conocimientos y formar en aspectos académicos o laborales sin sujeción al sistema de niveles y grados establecidos para la educación formal. La *educación informal* se define como el ámbito en que se realizan los aprendizajes de manera libre y espontánea, está formado por instituciones privadas que usan los medios de comunicación y tradiciones, entre otros.

En la educación formal el nivel preescolar se hace cargo de la educación de niños menores de seis años y es obligatoria durante un año. La educación básica comprende un ciclo de educación primaria con cinco años de duración y el ciclo secundario con cuatro años, tiene el carácter obligatorio y es prestado por instituciones públicas y privadas, desarrolla planes y programas propios integrando áreas de conocimiento y formación en los tres primeros grados. La orientación y la metodología varían según el área urbano o rural.

La educación media es de carácter vocacional y se divide en tres tipos de bachillerato: de tecnología, ciencias y artes. La educación superior conduce a la obtención de títulos o acumulación de derechos académicos en las modalidades de formación intermedia profesional, tecnológica, universitaria avanzada y de postgrado. Cada una de ellas tiene sus respectivas facultades especializadas entre las que se encuentra la de educación que forma a docentes. Además de dicha facultad debe tener a su cargo una unidad académica destinada a la educación, la formación profesional, la de postgrado y a actualización de educadores según la Ley General de Educación de 1993. (MEN, 1998: 17)

¹ Según el artículo 84° de la Ley General de Educación de 1994, al finalizar cada año se procede a la evaluación de los establecimientos educativos, la que está a cargo del Consejo Directivo de la institución, siguiendo criterios establecidos por el Ministerio de Educación. La evaluación se realiza a todo el personal docente y administrativo, los recursos pedagógicos y la infraestructura física, con el propósito de favorecer el mejoramiento de la educación. Los establecimientos que cumplen los requisitos exigidos son aprobados para prestar el servicio educativo.

Analfabetismo: La disminución de las tasas de analfabetismo ha colocado a Colombia entre los países con porcentajes más bajo en las últimas décadas, en relación con los demás países latinoamericanos. Observamos dos etapas que muestran la tendencia a la disminución: entre 1978 y 1993 la tasa de variación descendente está en un promedio de 3.4% aproximadamente y de 1998 hasta el 2000 sigue un descenso estable. El área urbana es donde se observa porcentajes casi permanentes desde 1998.

Con respecto a ese comportamiento el SIRI² (1996) estimó para el año 2000 la existencia de 1.9 millones de analfabetas, de los cuales “7.6% de la población mayores de 15 años y más de la mitad de esos analfabetas tendrían más de 44 años”. Las posibles causas para la disminución estarían en el aumento de las tasas de cobertura en la educación primaria, particularmente en la “superación de la tradicional discriminación de la mujer en la educación primaria”. También se menciona el trabajo realizado a favor de los sectores indígenas, mejorando las técnicas de enseñanza y el uso de materiales adaptándolos a su lengua.

Desde el punto de vista del área geográfica y por sexos observamos en el siguiente cuadro la misma tendencia de las dos etapas mencionadas.

Cuadro 1: Tasa de analfabetismo para la población de 15 y más años por sexo y zona. Nacional 1951-2000

	1951	1964	1973	1978	1985	1993	1996	1997	1998	1999	2000
Total	37.7	27.1	18.5	16.8	13.5	9.9	8.7	8.4	8.7	8.3	8.1
Cabecera ¹	21.1	15.0	10.5	9.6	8.4	5.7	4.9	4.6	4.8	4.8	4.8
Resto ²	49.7	41.3	32.7	31.7	26.1	20.3	19.4	19.4	19.7	18.2	17.5
Hombres	35.0	25.2	17.6	15.3	13.0	9.9	8.8	8.6	8.8	8.1	8.0
Mujeres	40.0	28.9	19.4	18.2	14.0	9.8	8.6	8.3	8.5	8.5	8.1

Fuente: Cálculos de IDNP-UDS-DIOGS. (2002)

1 Cabecera = Urbano

2 Resto = rural

La educación primaria

Con respecto a la educación primaria veremos algunos de los indicadores mencionados para tener conocimiento de su situación antes y después de las reformas educativas. Las características de este nivel han variado en forma continua, pero lo que se mantiene es la

² SIRI: Sistema Regional de Información, UNESCO, Chile

diferenciación entre el sector rural y el urbano. El primero tiene los niveles más altos de repitencia y deserción escolar.

La evolución de la educación primaria hacia la conformación de un nivel que garantice mayores oportunidades de acceso y preste el servicio con más eficiencia, de manera general, ha estado relacionada con la cobertura y la eficiencia educativa. Sin embargo Colombia aún debe trabajar para mejorar la calidad en la educación formal primaria y secundaria que inciden en la eficacia sobre la educación superior y por ende en el sector productivo, científico y tecnológico. (Aldana y otros, 1998: 66)

Siguiendo el proceso que ha tenido en su estructuración este nivel educativo presentaba para los años sesenta tres modalidades: la rural alternada (2 años), rural de un sólo sexo (4 años) y urbana (5 años). La prioridad de la educación primaria fue constante, no obstante su expansión se caracterizó por el desorden a medida que crecía la matrícula, asimismo, el número de profesores aumentaba con el nombramiento indiscriminado tanto por autoridades nacionales como departamentales y municipales. (Le Bot, 1985: 50-59)

Los indicadores de la educación primaria de 1968 presentados por Le Bot (1985) dan cuenta de que en la educación oficial “los establecimientos nacionales están solamente el 1% de alumnos de primaria y el 6.5% de los alumnos de secundaria, mientras que en el conjunto de los establecimientos departamentales y municipales reagrupa el 80% de los alumnos de primaria y el 40% de los alumnos de secundaria. (El 19% y 53.5% restantes representan la población de los establecimientos privados en los respectivos niveles)”.³

En relación con la variación de la matrícula escolar, su expansión tiene un crecimiento continuo desde 1960 a 1981 con más del doble de alumnos, entre 1981 y 1989 el aumento

³ Presentamos esta información con dos objetivos: el primero para ver que la educación en Colombia estaba a cargo tanto del nivel nacional como de los departamentales y municipales por la descentralización educativa que le caracterizaba; segundo, por la participación de la educación privada fue más elevada en la secundaria, como lo es en la fecha. En relación con la participación nacional, departamental y municipal, esta es la única información con la que se cuenta y las estadísticas de los últimos 30 años no contemplan ese tipo de clasificación, sólo se tiene por sectores: oficial y no oficial (público y privado)

fue menor en relación con los anteriores quinquenios llegando a su nivel más bajo en 15 años 4,002,543 (1985) alumnos equivalentes a 49.9% de la matrícula total. Según sectores la tendencia es similar para el sector oficial; mientras que el no-oficial presenta más claramente que sus porcentajes de participación disminuyeron en la década de los setenta a inicios de ochenta. (Cuadro 2)

Esta disminución pudo haber sido motivada por diversos factores, mencionaremos dos: primero, por la manera de obtener la información, porque la variación en diversas fuentes es frecuente, pero se mantiene la tendencia; segundo, como consecuencia del proceso de violencia que vivió Colombia entre 1985 y 1986. (Aldana y Orozco, 1995: 160-190)

Según los mismos autores, a través del Plan Grado Cero entre 1991 y 1994 se procedió a la apertura del nivel preescolar en escuelas públicas con el objetivo de establecer bases más sólidas para la educación primaria y así disminuir la repitencia escolar, además de disminuir el inicio de la escolaridad a la edad de seis años. En el área rural se iniciaba a los 8 y 9 y en las ciudades a los 7 años.

Cuadro 2: Matrícula escolar del nivel primario según control en Colombia
En porcentajes

*	1953	1963	1970	1975	1980	1985	1988
Oficial	86,08	85,22	86,5	85,5	89,1	84,6	82,3
No oficial	16,17	17,34	13,5	14,5	10,9	15,4	17,7

Fuente: Cuadro 1, Aldana y Orozco (1995: 190);
 *Cuadros 6.7 y 6.11 de DANE (1993: 236 y 334).
 Oficial: público No oficial⁴: Privado

Repitencia: Mientras la matrícula escolar disminuye para el periodo 1985 las tasas de repitencia aumentan entre 1985 y 1986, principalmente en los varones con 17.2% y mujeres con 16.8%. Para 1993 disminuye el porcentaje a 7.3 y continua muy próximo a este valor los años siguientes. (UNESCO, 2002)

⁴ *Sector no oficial:* si el establecimiento educativo es “de una persona natural o jurídica de carácter privado. Puede darse el caso de algunas instituciones que tengan maestros pagados por el estado, bajo una modalidad que se llama maestros en comisión”. *Sector oficial:* si el establecimiento “es de propiedad de uno de los niveles geográficos del Estado: Nacional, Departamental o Municipal, que

Mientras las variaciones han ido de manera leve, según SIRI (1996), los niveles de repitencia se concentraron en los primeros cursos de primaria. De la misma manera, observamos con base en datos de DANE (1993) que las tasas de deserción aumentaron a partir de 1987 en ambos sectores: oficial y no oficial, los que llegan a 14.3% y 5.9% respectivamente, cuando en 1981 los porcentajes fueron 12.9 y 5.1 en cada uno de ellos,

Estos datos indican que el tiempo de permanencia de los alumnos en la escuela, aumentó para el año 1984 a 8.2 años, teniendo una ligera disminución en 1985 con 7.6 años y continua con un descenso casi invariable para llegar a 5.9 en 1995. Una vez más la información sobre los varones es desfavorable cuando los años que se quedan en la escuela están en 9.1 años y de las mujeres en 7,4 en 1984.

En el periodo de análisis, los indicadores muestran coincidencia en sus variaciones más extremas, esto se puede explicar por la influencia que tuvieron los hechos de violencia y el caos social en el que se debatía Colombia, principalmente a mediados de los ochenta. Por otro lado, también es clara la relación entre indicadores; mientras los niveles de repetición y deserción aumentan, disminuyen los de eficiencia.

Los maestros: El Ministerio de Educación se ha preocupado por la formación de más profesionales docentes para la educación primaria. El número de ellos aumentó en veinte años de manera considerable, en 1960 llegaban a 44.910 maestros y en 1980 a 131.832, los que están distribuidos en establecimientos oficiales y no oficiales, también su distribución por áreas para 1988 fue aproximadamente 79% urbanos y 21% rural. (Aldana y Orozco, 1995 y World Bank 2000)

La relación alumnos/maestro en el nivel primario fue de 38 alumnos por cada maestro en 1970, bajó en diez años a 31 y durante la aplicación de las nuevas políticas educativas llegó a 25 alumnos en 1995. (PNUD, 2000: 46; UNESCO, 2001: 4) El Ministerio de Educación se ha preocupado por la formación de más profesionales docentes para la educación

además paga a los maestros y los demás gastos del establecimiento oficial” (MEN, DANE. 1993: 316)

primaria, pero la cantidad de alumnos por maestro no significa que haya suficientes docentes. Existen zonas geográficas a las que no acceden los maestros a cumplir su trabajo por las condiciones geográficas, o por el peligro que encierra la zona como consecuencia de la violencia continua.

La información más relacionada con los maestros es la referida a la cancelación de sueldos por el nivel nacional, departamental o municipal, de este modo veremos a continuación el procedimiento que se sigue al respecto, además de otras inversiones.

Financiamiento: De manera general el financiamiento de la educación ha presentado dificultades en cuanto al manejo de los recursos en los distintos niveles territoriales. Para tener conocimiento de los que sucedía antes de las reformas educativas, Le Bot (1985) menciona dos causas que han dificultado un mejor conocimiento del financiamiento: primero, la “diversidad de fuentes de recursos destinados a la educación del sector público (asignaciones presupuestales del gobierno central, departamental, municipal); del sector privado (enseñanza privada, contribuciones voluntarias, créditos concedidos a establecimientos educativos); del sector familiar (pago de servicios educativos y contribuciones voluntarias a las instituciones educativas) y del exterior (programas de asistencia técnica, créditos, donaciones. Segundo, “los datos existentes son incompletos y circunscritos casi exclusivamente a los presupuestos del Ministerio de educación”, a esto se agrega que la información que se maneja en los departamentos y municipios, se caracteriza porque no existe un patrón de contabilidad que haga comparable los gastos, o simplemente no presentan actualización.

De manera general, se conoce que las autoridades nacionales se encargaban de “una gran parte del pago de sueldos de los maestros” y la construcción de establecimientos; los departamentos también procedían con la cancelación de salarios, financiaban el mantenimiento de los locales escolares; los municipios “contribuyen escasamente a la enseñanza, con ayudas a los maestros, proporcionando terrenos para las escuelas, colaborando al mantenimiento”. (Le Bot, 1985: 35)

La existencia de cuatro tipos de docentes en el sector oficial, según forma de contratación fue un factor fundamental que no quedaba muy claro a la hora de obtener información adecuada para tener un panorama exacto de la situación. Los docentes: *nacionales* son pagados por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) de manera directa; los *nacionalizados*, primero fueron nombrados por los departamentos y municipios y desde 1975 hasta 1990 el Ministerio de Educación se hizo cargo de los pagos, pero el nombramiento continuo en los departamentos; los *departamentales* y los *municipales* eran designados y remunerados por sus correspondientes autoridades. En la actualidad, una característica señalada por Aldana y Orozco (1995), es que tanto los maestros departamentales y municipales son nombrados por plazos de un año y generalmente son asignados al área rural.

La preocupación por la cobertura de la educación y su calidad llevó a un aumento del gasto en educación como porcentaje del PIB. A fines de los setenta el aumento fue el mayor de las tres últimas décadas; para 1982 bajó a 0.95% por la influencia de la crisis económica, recuperándose en el transcurso de los siguientes años, aunque la variación negativa volvió a fines de los noventa.

En la década mencionada, el aumento del financiamiento de la educación según el PREAL (1997), se puede explicar por la nacionalización de la educación básica primaria y la salud, la “acumulación de pasivos laborales en el Estado como resultado de la nacionalización, el esfuerzo por aumentar la cobertura en los tres niveles educativos controlando el número de plazas docentes”.

Las fuentes del financiamiento educativo son el “situado fiscal”⁵ y los aportes propios de los municipios, ambos provienen de los recursos del Estado. Según Restrepo (1995), la distribución está en manos de las entidades territoriales que tienen la competencia de establecer el situado fiscal para financiar a la educación preescolar, primaria, secundaria y

⁵ *Situado fiscal*: Ley Tributaria especial de 1971 a través de la cual se pretende disminuir las disparidades del financiamiento educacional entre regiones, se basa en la redistribución económica en función de la población y la riqueza regional relativa (Hanson, 1997: 13). Es la participación de

media; “así como la educación contratada⁶, las prestaciones sociales de docentes y administrativos y gastos sociales”. (Niño, 1998: 187)

Afirma Niño (1998) que el gasto por estudiante se basa en criterios de equidad y se distribuye con base en la población de las entidades territoriales. El gasto por maestro es diferenciado en función al servicio que se presta en diferentes regiones, vale decir, aumenta cuando los maestros trabajan en zonas con dificultades geográficas.

El financiamiento de la educación en Colombia también está en manos de organismos internacionales coordinados en el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNESCO, Fondo especial de las Naciones Unidas, OIT, UNICEF, Banco Mundial, BID, etc.). Ha ido aumentando el apoyo del Banco Mundial particularmente en el Programa la Escuela Nueva con el propósito de ampliar su campo de acción en el área rural, el Plan de Universalización de la educación básica primaria y el Programa de Ampliación de la Cobertura y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (Op. Cit.: 194), el Proyecto de Educación Rural (P050578) que promueve el acceso a la educación básica, el proyecto educativo consistente en el equipamiento y construcción de escuelas (P007748) (World Bank, 2002) y la Evaluación de Proyectos para la Educación a Distancia financiada por el BID. (BID, 1998)

Gestión administrativa

El manejo de la gestión administrativa tuvo características particulares a partir de la reforma administrativa de 1968. El Ministerio de Educación Nacional tenía entre sus funciones, coordinar la ejecución de políticas educativas a “nivel de los establecimientos oficiales nacionales, supervisar las decisiones y acciones de los otros organismos del sector educativo (entidades departamentales, municipales y privadas) y servir como coordinador financiero”. (Le Bot, 1985: 222)

los departamentos en los ingresos corrientes de la nación, que constituye la principal fuente de financiación de la educación básica oficial (Sarmiento, 1993: 135)

Según la misma autora, la presencia de delegados del Ministerio en las Secretarías de Educación aumentó su poder central en relación con los programas departamentales; al mismo tiempo que existió “descoordinación” entre distintos organismos nacionales. Las causas se encontraban principalmente en el trabajo de los institutos descentralizados que en 1968 tuvieron autonomía. Los jefes de institutos no fueron directamente responsables ante el Ministerio de Educación.

Otros puntos más débiles de la relación del Ministerio de Educación y otros ministerios o institutos fueron la administración financiera y la planeación de programas educativos, así como la duplicación de la información estadística educativa que era recolectada por el DANE, ICFES, SENA⁷ y la oficina de Planeamiento del Ministerio de Educación; esto se debió a la falta de comunicación entre dichas instituciones y la falta de publicación de los informes correspondientes. (Le Bot, 1985: 225)

Las Secretarías de Educación en el nivel departamental se caracterizaron por su autonomía antes de la reforma administrativa de 1968, en esa fecha se crearon los Fondos Educativos Regionales (FER⁸) para la educación primaria, desde las cuales el Ministerio de Educación tenía cierto control y orientación de las políticas educativas a través de un supervisor que exigía el cumplimiento de obligaciones relativas al presupuesto departamental, a la contratación de un número necesario de maestros que debían cumplir con “calificaciones establecidas por el Ministerio” y reemplazar a los profesores de primaria no calificados en dos años siguientes a la reforma.

En el nivel local, las municipalidades cumplían las funciones de mantenimiento de los locales escolares, “sin embargo, todos los municipios con presupuesto importante

⁶ *Educación contratada*: Educación impartida por iglesias de distintas denominaciones, su objetivo es llegar a grupos dispersos en zonas de difícil acceso. El contrato se realiza entre el Ministerio de Educación Nacional y las autoridades correspondientes de las instituciones religiosas.

⁷ DANE: Departamento de Administración Nacional de Estadísticas, ICFES: Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje, encargada de la formación de trabajadores no calificados y técnicos

⁸ Fondos Educativos Regionales (FER), “establecidos en 1968 son entes administrativos diseñados para asegurar que los recursos nacionales y departamentales destinados a la educación pública”. (Gomez, 1984: 126)

administran escuelas (nombran maestros y financian los establecimientos, etc.)”. (Le Bot, 1985: 226)

La contratación de funcionarios administrativos para los distintos niveles, generalmente respondía a recomendaciones o presiones políticas a pesar que las normas exigían requisitos de antigüedad en el escalafón. Por otro lado la administración de maestros también preveía un cuerpo de supervisores nacionales y departamentales. La característica de estos fue que eran docentes que habían adquirido experiencia, pero generalmente desconocían el trabajo administrativo contable acentuando las deficiencias existentes. (Le Bot, 1985: 233)

Todo lo presentado por Le Bot (1985) nos muestra la situación educativa antes de la transformación administrativa de la última década, la cual tuvo su origen en los cambios Constitucionales de 1991. A partir de ellos, la organización institucional en el ámbito educativo responde al proceso de descentralización a favor de las entidades territoriales. Con este proceso, la participación de los niveles institucionales departamentales y municipales ha aumentado en la administración de recursos educativos. No obstante, ellos están sujetos a objetivos y normas que emite el Congreso de la República para regular la educación.

El Ministerio de Educación Nacional desempeña las funciones relacionadas con la formulación de políticas y la planeación educativa: diseña los lineamientos de los procesos curriculares, propone el situado fiscal, controla resultados de los programas de inversión en educación. En lo pedagógico: normativiza el control del servicio y evalúa el rendimiento educativo. En el aspecto administrativo: coordina con las Secretarías de Educación y establece el Sistema de Información para la planificación y administración. En lo normativo: reglamenta los criterios de actualización docente y selección para la contratación de los docentes, también asesora la construcción de las instituciones educativas. (MEN, 1993: Art. 148°)

El Ministerio de Educación Nacional se reestructura mediante el Decreto 1953 del año 1994, con el propósito de adecuar su estructura administrativa a los cambios que supone la

descentralización. Se crean el Viceministerio de Formación Básica, que controla y diseña las normas para la prestación del servicio de educación preescolar y básica basándose en los Sistemas Nacionales de Acreditación, Evaluación e Información y el Viceministerio de Juventud, también la Secretaría Técnica. Todos ellos prestan apoyo técnico y asesoramiento a las entidades territoriales. El Ministerio de Educación tiene presencia en ellas a través de las Secretarías de Educación departamentales y distritales, las cuales regulan la educación en su jurisdicción y tienen a su cargo la ejecución de los planes y proyectos en función al cumplimiento de la Ley.

Los organismos de carácter consultivo son la Junta Nacional de Educación (JUNE), el Consejo de Educación Superior (CESU), las Federaciones de Educadores de todos los niveles y las organizaciones de Colegios privados. Entre todos proponen al gobierno políticas y programas que lleven al mejoramiento de la calidad, cobertura y gestión del servicio. A su vez, con base en estudios, presentan al gobierno los resultados del cumplimiento de los objetivos educativos. (Niño Diez, 1998: 71)

En el ámbito departamental y distrital, las Juntas Educativas tienen el papel de: verificación del cumplimiento de metas y objetivos de las políticas, así como de los planes y programas planificados en instancias superiores; la responsabilidad de controlar de cerca el cumplimiento de las disposiciones sobre la profesionalización y capacitación de los docentes; el control del calendario escolar y la vigilancia de los Fondos Educativos Regionales (FER) que agilizan el pago a los maestros. Los Centros Experimentales Pilotos (CEP) capacitan a los docentes y las juntas Seccionales de Escalafón para atender problemas de docentes constituyen logros a lo largo de la década de los noventa. Todos ellos entre otras funciones, responden al cumplimiento de disposiciones de la Ley de Descentralización y de la Ley General de Educación. (Gajardo, 1999: 20)

Este proceso que se realiza en el ámbito departamental y el control que se exige para el cumplimiento de objetivos es reflejo de las reformas que ha propugnado el Banco Mundial a partir de las políticas económicas neoliberales. Según la Ley de descentralización, en el sistema escolar formal, las instituciones “gozan de autonomía para organizar áreas

fundamentales de conocimiento definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley”. (FECODE, 2001: 4) Asimismo tienen la facultad de introducir y adaptar métodos de enseñanza y actividades formativas que favorezcan el fortalecimiento escolar.

2.1.2. El papel del Estado en la educación colombiana

La reestructuración del Estado en Colombia tuvo varias etapas a lo largo de las tres últimas décadas. De un centralismo excesivo pasó a la desconcentración de funciones administrativas y posteriormente a la descentralización dotando de autonomía financiera a los municipios.

En relación con la educación, se preocupó por la inversión paulatina teniendo como base su situación económica de continuo crecimiento; sin embargo, el control central fue deteriorándose repercutiendo en la administración de los recursos económicos destinados al pago de sueldos de maestros de los municipios y departamentos que dependían del nivel central.

Un aspecto que se hizo frecuente, en el cual el gobierno central perdió control fue la contratación de maestros sin tomar en cuenta las verdaderas necesidades de las regiones, las cuales se excedían o se descuidaba en algunas zonas. Debido a eso, de manera general los problemas por falta de pago de sueldos a los maestros fueron creciendo, ocasionando cada vez más frecuentes reclamos y protestas que se plasmaban en paros y marchas continuas. Estos hechos, junto a la disminución de la matrícula escolar y variaciones en la inversión en educación llevaron a la desconcentración administrativa del Estado en 1980.

La desconcentración dio más autoridad al nivel departamental. Se planteó la reforma de la administración a través del Plan de Integración Nacional (PIN), por medio del cual se buscaba la mayor participación de las regiones en el financiamiento de programas educativos. El proceso no tuvo acogida por las autoridades municipales, las funciones asignadas a las alcaldías fueron rechazadas por algunos alcaldes, quienes no aceptaron la

responsabilidad de la prestación del servicio educativo y por su parte los maestros afectados por el pago de sueldos. En algunos departamentos, como consecuencia de las transformaciones, también pusieron resistencia.

Paulatinamente, los municipios fueron haciéndose cargo de la educación con la transferencia de responsabilidades sobre la construcción de escuelas e infraestructura educativa en general. Para fines de los ochenta la cancelación de sueldos a maestros a cargo de los municipios ya se consideró como la descentralización educativa y venía respaldada por la Ley 29 de 1989⁹. (Vásquez, 1998: 86)

Finalmente con la Ley 60 de 1993 el proceso de descentralización educativa se hace efectivo. El Estado distribuye competencias y recursos en función a criterios que se establecen para la organizar y dotar el servicio educativo. Las funciones que les corresponde a los municipios es la de financiar las inversiones necesarias para infraestructura y su mantenimiento, administrar, supervisar y evaluar los servicios educativos estatales de preescolar, primaria y secundaria. (MEN, 1993: Art.2°)

En el plano institucional, el papel del gobierno nacional se redujo a la reglamentación, la dirección y la inspección de la educación pública. Mantiene la capacidad de organizar y controlar el proceso educativo. Su participación en el financiamiento de la educación es mayoritaria, es decir, los recursos tienen su origen en los tributos a la nación, los que se transfieren a los departamentos y municipios, su responsabilidad en la administración es descentralizada. Determina el pago de matriculación a aquellos que estén en posibilidades de hacerlo, aspecto que forma parte de la Constitución de 1991 en su artículo 67°, el cual expresa: “la educación es gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

⁹ Ley que modifica parcialmente la Ley 24 de 1988. En su artículo 57° expresa: “Se asigna al Alcalde Mayor del Distrito de Bogotá, y a los alcaldes Municipales, las funciones de nombrar, trasladar, remover, controlar y, en general administrar el personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales y nacionalizados, (...) teniendo en cuenta el Estatuto Docente y la Carrera Administrativa vigentes y que expidan en adelante el Congreso y el gobierno Nacional, ajustándose a los cargos vacantes de las Plantas de Personal que apruebe el gobierno Nacional y las disponibilidades presupuestales correspondientes”. (Baez 1998: 9)

Con la Ley General de Educación de 1994, se concede la autonomía escolar; sin embargo, la Nación mantiene la autoridad de decisión sobre el currículo para la educación primaria y los lineamientos de indicadores para el cumplimiento de los objetivos educativos. Según Díaz (2002), con la Reforma Educativa de 1993 el papel del Estado en Colombia ha cedido a las escuelas autonomía en función a lo estipulado en la Constitución, pero ésta es relativa y es necesario tomar distancia para observar que tiene bases reguladas por el Estado porque mantiene el poder y el control siguiendo la norma constitucional, para que la autonomía no desborde los límites establecidos.

Esto significa que el gobierno nacional promueve la participación de la sociedad manteniendo la potestad sobre la educación, en aquellos aspectos que estén relacionados con los fines y objetivos fundamentales de la formación de un tipo de ciudadano que requiere el país.

La reestructuración del Estado ha implicado la mayor participación del *sector privado* en la educación a partir de la aplicación del sistema de “vouchers”, el cual consiste en conceder a los alumnos pobres vales de estudio para que sean atendidos por las escuelas privadas. Esto significa que el Estado facilita la participación de particulares para que ellos cumplan con la función de prestación del servicio público.

Con este proceso, la educación privada empezó a cobrar importancia y al igual que el sector público debe someterse al cumplimiento de requisitos exigidos por Ley para el funcionamiento de establecimientos educativos.

El desarrollo de planes especiales para zonas en donde la población ha sido desplazada o donde el conflicto guerrillero impide el normal desarrollo de actividades escolares, ha recibido mayor atención por parte del gobierno nacional dando apertura a programas apoyados con el financiamiento externo, pretendiendo llegar a aquellos lugares en donde su presencia es todavía lejana. Significando, que la educación prestada por la Nación se caracteriza por su inequidad, ya que existen zonas en donde “la cobertura escolar está lejos de niveles deseables “. (Mesclier, 1999: 120)

Los *gobernadores y alcaldes* como autoridades departamentales y municipales participan en las acciones del gobierno nacional, su papel es importante por ser parte de la representación oficial; sin embargo, en relación con la descentralización asumieron posiciones contrarias a las medidas relativas a los servicios públicos, particularmente los alcaldes, algunos de los cuales se negaron a hacerse cargo de esas obligaciones porque sus municipios no contaban con la capacidad financiera, ni organizativa adecuada para responder con la responsabilidad transferida.

El Estado también promovió a la *iglesia* a través de la educación contratada; que tuvo su origen en 1887 a partir del Concordato mediante el cual se estableció que la “educación en Colombia debía organizarse y realizarse de acuerdo con los dogmas y con la moral de la religión católica”. (Carrión, 1999:101) A lo largo del siglo pasado hasta 1976 todavía se mantenía la injerencia de la iglesia en la educación. A través del tiempo se llegó a serias discusiones sobre la educación católica y la ideología política que inculcaba en los campesinos y pobladores de zonas marginales, en donde tenía su campo de acción la iglesia.

Fueron constantes las críticas a la educación católica colombiana que “oficializaba el Estado”. Sin embargo, en los años setenta todavía existían decretos que autorizaban la celebración de contratos con la iglesia para la dotación del servicio educativo. En 1987 se dictó el Decreto 2155 que dispuso que los contratos entre la Iglesia Católica se realizarían entre el Presidente de la República y el Ministro de Educación, con el propósito de que la iglesia administre centros educativos oficiales. (Zambrano, 1988: 55)

Actualmente el Estado incluye en su presupuesto las partidas correspondientes a pago de sueldos de docentes, gestión administrativa de los centros educativos y todos los servicios que se requieran en los establecimientos que administra la iglesia. Los recursos son controlados por los Fondos Educativos Regionales (FER). En relación con los planes y programas, son los mismos que rigen en las escuelas públicas del resto del país; los docentes son contratados, cambiados o retirados siguiendo las disposiciones generales de

educación. Por su parte la iglesia se hace cargo de la capacitación de los docentes y de presentar informes al Ministerio de Educación, sobre las actividades que desempeñan.

A partir de la Reforma Educativa la educación contratada se relaciona no sólo con la iglesia católica, también incluye a “confesiones religiosas”, ampliando así la participación “religiosa”. No obstante ese aspecto, la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 200 establece que el Estado puede realizar contratos con las iglesias o confesiones religiosas para que presten el servicio educativo, el cual será similar al de los particulares según lo dispuesto por la Ley General de Educación.

La Federación Colombiana de Educadores (FECODE) es la confederación que agrupa a los sindicatos en el ámbito nacional. Su relación con el Estado ha sido importante por su participación a nivel de comisiones gubernamentales y negociaciones salariales.

Su configuración por sindicatos de maestros de educación primaria de diferentes departamentos del país se caracterizó por el trabajo de actualización docente permanente; con el transcurso del tiempo las exigencias sobre reivindicaciones salariales y mejores condiciones de trabajo se fueron fortaleciendo y constituyendo una necesidad. Utilizando para ello la estrategia de las huelgas como un instrumento de los dirigentes para presionar a favor de sus solicitudes.

La fortaleza y el impulso que daba el FECODE a los sindicatos departamentales para las movilizaciones fueron en ocasiones discordantes con los afiliados por la influencia política en algunas decisiones de sus dirigentes, por lo que algunos sindicatos mantuvieron su autonomía. Las movilizaciones y huelgas de FECODE fueron constantes, pero las mayores, estuvieron alrededor de mejoras salariales, mayor control e institucionalización de los Fondos Educativos Regionales (FER).

El fortalecimiento de FECODE para este tipo de movilizaciones se dio a partir de la alianza de los sindicatos departamentales como la Asociación del Distrito Especial (ADE) y la Asociación de Educadores de Cundinamarca (ADEC). En forma conjunta en el congreso

XVIII realizaron peticiones al Estado, en las que exigían la aprobación del Estatuto Docente, “abolición del concordato y el Convenio de Misiones, y la desprivatización de la educación”. (Gomez y Losada, 1984: 251)

Dicha alianza no se quedó en nivel de la educación primaria, también llegaron a formar parte de FECODE todos los niveles educativos, incluido el universitario. En los años setenta se conjuntaron los sindicatos la Asociación Colombiana de Profesores de Enseñanza Secundaria (ACPES), Federación Colombiana de Profesores de Enseñanza Media (FELCOLPEM), asociaciones de institutos técnicos, la Asociación Colombiana de los Institutos Nacionales de Educación Media (ACEINEM), la Asociación de Profesores Universitarios (ASPU), la Unión de supervisores de Educación (USEDE) y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación Nacional (SINETRAL), entre otros.

Todos conformaron el Comité de Unidad de los Trabajadores de la Educación (CUTE) bajo dos propósitos: coordinar las luchas inmediatas, y unificar a los educadores colombianos en una sola organización gremial nacional”. (Gomez y Losada, 1984: 201) Esta asociación promovió el llamado movimiento pedagógico que movilizó a todos los profesionales de la educación en torno a un nuevo modelo pedagógico y a la mayor profesionalización y promoción de la actividad intelectual de los docentes.

No se perdieron las exigencias sobre reivindicación salarial, la movilización continua de los docentes también planteó el rechazo del proceso de descentralización, de la autonomía escolar, la participación de los padres y la aplicación de “vouchers”; los maestros y sindicatos veían estas acciones como contrarias a la unidad de FECODE. (Montenegro, 2002: 5)

El movimiento pedagógico propiciado por FECODE fue el inicio de un trabajo intelectual que se cristalizó en la elaboración de la Revista Educativa, en la cual participan los docentes y otros profesionales dedicados a la discusión de procesos e innovaciones metodológicas y la investigación pedagógica, plantean además su punto de vista en torno a las políticas educativas de los años noventa.

La constitución del FECODE data de 1959 en el primer congreso de Educadores; se la considera como una federación de asociaciones sindicales de maestros. Según los estatutos, los objetivos están alrededor de tres temas, la federación frente: a los educadores, al sistema educacional, a la misma asociación y los objetivos instrumentales. (Gómez y Losada, 1984: 203)

En su estructura organizacional el Congreso es la máxima autoridad de la Federación, se compone por delegados elegidos en los departamentales sus funciones son la de elegir la Junta Directiva y reformar los estatutos. La Junta tiene carácter fiscalizador y le corresponde elegir a sus dirigentes máximos de la FECODE por ello constituyen el Comité Ejecutivo.

El Comité ejecutivo se compone por un presidente, dos vicepresidentes, un secretario general, un tesorero, un fiscal y una serie de secretarios de asuntos específicos. Un aspecto que se destaca es que “en la actualidad sólo dos de los miembros del Comité ejecutivo, por gozar de una “comisión sindical” otorgada por el gobierno, pueden consagrarse por entero a los asuntos de la Federación, a saber, el Presidente y el Secretario General”. (Gómez y Losada, 1984: 207)

El financiamiento de la federación está basado en aportes de los maestros que son retenidos por el pagador - Fondo Educativo Regional -. Desde 1970-1972 el monto fluctúa entre 0.5% y 1% del sueldo básico. Las federaciones también pagan una cuota de admisión y cuotas ordinarias anuales, donaciones y/o auxilios que reciba. A partir de 1978 cambió la cuota “ya no es el sueldo del docente, sino los ingresos del sindicato:” las cuotas ordinarias serán 5% anual a partir de 1979 y del 85 anual a partir de 1980 del valor total de los

descuentos sindicales ordinarios que ingresen a cada una de las filiales de la FECODE”.
(Gómez y Losada, 1984: 208)

Cuadro 3: Características de la Federación Colombiana de Educadores	
FECODE	
Fundación	1959. Extensión nacional en 1962 (Le Bot, 1984: 233)
Estructura	<ul style="list-style-type: none">- Congreso- Junta directiva- Comité Ejecutivo.<ul style="list-style-type: none">- presidente- vicepresidente- secretario
Composición	<ul style="list-style-type: none">- Asociación Distrital de Educadores (ADE)- Asociación de Educadores de Cundinamarca (ADEC)- Asociación Colombiana de Profesores de Enseñanza Secundaria (ACPES)- Federación Colombiana de Profesores de Enseñanza Media (FELCOLPEM)- Asociaciones de institutos técnicos- Asociación Colombiana de los Institutos Nacionales de Educación Media (ACEINEM)- Asociación de Profesores Universitarios (ASPU)- Unión de supervisores de Educación (USEDE)- Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación Nacional (SINETRAL).
Componentes por sexo	FECODE tiene a cuatro quintas partes de mujeres
Financiamiento	<p>A partir de 1980 son cuotas de 8% anual de ingresos de los sindicatos</p> <ul style="list-style-type: none">- Sólo dos miembros del Comité gozan de comisión pagada
Acciones	<p>En las dos décadas pasadas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Movimientos reivindicadores Del papel del docente y la educación- Movimiento pedagógico- Consenso político hacia la reforma educativa

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de Gómez y Losada (1984)

La descentralización¹⁰ educativa en Colombia

Para comprender el proceso de descentralización educativa en Colombia es necesario conocer algunos antecedentes que llevaron a su construcción. Cabe considerar en forma breve las características centralistas de Colombia de inicios de los años setenta con el propósito de frenar las constantes huelgas ocasionadas por los maestros, mejorar la regularidad del pago de salarios y promover la eficiencia de la educación, que estuvieron fallando por la administración descentralizada del Estado. (Fiske, 1996:2)

El centralismo colombiano duró aproximadamente cien años entrando a un periodo de desmoronamiento ante la ineficiencia burocrática para atender las necesidades educativas locales a lo que se sumó la disminución del gasto en educación desde mediados de los ochenta.

Con la situación social, política y económica que marcó el momento de la mayor crisis interna en Colombia en los ochenta, las acciones del gobierno se orientaron a lograr su estabilidad y credibilidad (Fiske, 1996:3) y entre las primeras medidas asumidas se contaba con la descentralización política. Con la elección de alcaldes en 1988 se inició la transferencia administrativa a los municipios de los servicios sociales, educación y salud. En 1989 se autorizó la contratación de maestros y la toma de decisiones en la asignación de algunas partidas presupuestarias. (Carnoy y De Moura, 2002: 13)

Mediante la Ley 24 de 1988 se reestructuró el Ministerio de Educación iniciándose un nuevo proceso de las funciones de los municipios sobre el control y vigilancia de los planteles educativos, en 1989 con la Ley 29 se procedió a dejar la administración de los

¹⁰La descentralización en la práctica se dio con las elecciones municipales en 1986 en 1024 municipios y 23 departamentos. La transferencia de responsabilidades para la educación y salud se realizó en 1989 con la aprobación de la legislación correspondiente por parte del congreso. Esto se completó con las reformas económicas iniciadas en 1990 para “reducir la regulación central del mercado y las finanzas y fortalecer la privatización de los servicios de comunicación vial y la energía eléctrica”. Las transformaciones institucionales se consolidaron con la Constitución de 1991, que se abrió a mayores cambios en la descentralización. Para Hanson el objetivo de la descentralización en Colombia fue romper la democracia oligárquica que controlada por elites

docentes en manos de los municipios, pero la responsabilidad del gasto lo asumió el gobierno central.

Este proceso fue acompañado por la creación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, en 1990. Destacándose las disposiciones sobre la homogeneización de salarios, las prestaciones y el escalafón (Sarmiento, 1993: 131). Asimismo, los nombramientos de maestros se regularon por los municipios en función a las necesidades locales, dotándoles además, de mayor estabilidad en sus lugares de trabajo. Se evitaba de esta manera el descontrol sobre cargos irregulares que se hacían desde niveles centrales.

Ley 60 de 1993 se procede a la descentralización educativa con el propósito de regular las transferencias económicas a los departamentos y municipios, garantizar los recursos financieros para cumplir con los mandatos constitucionales de cobertura de la educación básica y premiar a los departamentos o municipios con mayor esfuerzo fiscal y redistribuir fondos educativos a favor de las regiones pobres. (Vasquez, 1998: 186)

Dentro el proceso de transformación económica a inicios de los noventa se delega a los municipios el control y administración de las escuelas, reduciendo los gastos de gobierno central.

Con la promulgación de la Ley General de Educación en 1994 permitió el fortalecimiento de la autonomía escolar y el establecimiento del Proyecto Educativo Institucional (PEI) que es un plan anual de desarrollo administrativo y pedagógico elaborado en cada establecimiento, cuyo propósito principal es el mejoramiento de la calidad de la educación en función de las necesidades básicas de aprendizajes. En su elaboración participa la comunidad educativa – padres, alumnos y personas que coadyuvan en el PEI - y parte del diagnóstico de sus necesidades educativas y de esa manera se favorece con mejores oportunidades a las comunidades más pobres y desfavorecidas.

políticas de los partidos liberal democrático y el poder de los grupos de interés como la iglesia. (Fiske, 1996: 3)

Cuadro 4: Proceso de descentralización educativa en Colombia

Años	Proceso y objetivos
1970	Centralización <ul style="list-style-type: none">- Poner límite a huelgas- Mejorar la regularidad del pago de salarios- Promover la eficiencia de la educación,
1980	Desconcentración <ul style="list-style-type: none">- Autoridad al nivel departamental- Administración educativa con Plan de Integración Nacional (PIN- Participación de regiones en financiamiento de programas educativos.
Ley 1986	Transferencia <ul style="list-style-type: none">- Administrativa a municipios de- los servicios sociales, educación y salud.- Autorización para contratar maestros
Ley 24 de 1988	Desconcentración administrativa
Ley 29 de 1989	Modificada por Ley 29 de 1989 <ul style="list-style-type: none">- Municipios administran personal docente y administrativo- Sueldos a cargo de gobierno central
Ley 60 de 1993	Descentralización de servicios públicos <ul style="list-style-type: none">- Administración del servicio educativo público (preescolar, primario, Secundario)- Financiamiento de la inversión para infraestructura y mantenimiento- Ejercicio de inspección y vigilancia, supervisión y evaluación
Ley 115 de 1994	Autonomía escolar a través del Proyecto Educativo Institucional

Fuente: Documentos utilizados en el trabajo

2.1.3. Las reformas educativas en 1990-2000

En 1983 se inició el proceso de reformas académicas en las universidades buscando el énfasis en la función de formación de docentes promoviendo tareas de extensión universitaria. Los académicos universitarios conjuntaron en el movimiento pedagógico que llevaría a la transformación de la educación en los años noventa, que se instituye en la Ley General de Educación de 1994 que será desarrollada más adelante.

Los antecedentes de las reformas educativas expuestos anteriormente destacan que éstas son el resultado de la constante transformación del sistema educativo en sus distintos niveles, a partir de decisiones del Estado o por la fuerza de responsables de llevar adelante la educación, los docentes y alumnos representados en organizaciones sociales.

Desde el punto de vista de Montenegro (2002), el proceso de formulación de reformas educativas de la década 1990-2000 se inició con la modificación de la Constitución en 1991. La reforma a elaborarse debía asegurar que las normas coincidan con los contenidos constitucionales del Artículo 67° y tener claro los mecanismos del proceso de descentralización.

Con la elaboración de la reforma educativa las medidas administrativas se orientaron inicialmente al aumento del gasto público en educación que había bajado entre 1990 y 1994. De manera general se aumentó la distribución del presupuesto entre los departamentos y los municipios. Se reguló y controló el funcionamiento de las escuelas particulares, esto fue revisado con el propósito de promover la participación del sector privado.

2.1.4. Ley General de Educación (LGE. Ley 115, Febrero 1994

Con base en la reforma de la Constitución Política de Colombia en 1991, se promulga la Ley General de Educación (LGE, 1994) Su formulación es el resultado de discusiones y acuerdos a los que arribaron representantes del gobierno nacional, de las entidades territoriales, la Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y universidades. A través de esa participación se establece la elaboración de un Plan Decenal de Educación que integra la educación formal, no formal e informal en todos los niveles para la construcción y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Educación.

En dicha ley, se determinan normas que delinean el Plan Decenal de Educación tomando en cuenta tres temas constitutivos: el servicio público garantizado por el Estado respaldado por el artículo 2° de la ley, el derecho al acceso a la educación y la garantía de la calidad educativa, artículos 3° y 4° respectivamente. Si bien el derecho a la educación y la garantía de la prestación del servicio son dos aspectos que se han manejado en políticas educativas a lo largo de los años, es claro que este es un derecho humano propio de las personas y no es el Estado el que lo dota, lo que hace es reconocerlo desde el mandato constitucional.

Los fines de la educación son representados por cuatro temas: la formación para el trabajo, la participación ciudadana, el desarrollo de la personalidad y los valores, y la formación para el desarrollo sostenible. Tanto el objeto de la LGE como los fines que abarca se orientan hacia un determinado tipo de ciudadano y sociedad que respeten los derechos humanos, la paz y la democracia; ciudadano que será sujeto de formación en un proceso continuo de educación formal dentro del sistema educativo colombiano orientado por la Ley 115 y el Plan Educativo Nacional.

Con base en las disposiciones constitucionales, el Plan Decenal de Educación 1996-2005 propone el mejoramiento de la calidad y equidad educativa focalizándose en tres aspectos: el desarrollo intelectual, la formación para la participación democrática y la formación para el trabajo productivo.

Todos ellos deberán ser llevados a cabo a partir de las siguientes medidas: nivel preescolar obligatorio para el ingreso a la primaria; evaluación del rendimiento de los alumnos del último grado de la escuela básica; establecimiento de un examen de idoneidad académica como requisito para el ingreso de los docentes al sistema educativo; el estímulo a la profesión en servicio para que todos los maestros posean un título superior; y ejecución de programas de investigación e innovación educativa en la que participen los maestros de escuelas normales y universidades.

La calidad de la educación primaria

Según el Artículo 4° de la Ley General de Educación el Estado garantiza y promueve una educación con calidad, asumiendo esta responsabilidad junto a las entidades territoriales que tienen la función de velar por el cumplimiento de lo normado por el Ministerio de Educación Nacional.

En las disposiciones del Plan Decenal de Educación y las normas legales se observa que Colombia sigue los compromisos regionales educativos; es decir, en sus políticas

educativas tiene como eje central el mejoramiento de la calidad educativa en la educación primaria. En sus propuestas, también hay una continuidad en las disposiciones que recomiendan los organismos internacionales. Por ejemplo, la obligatoriedad del nivel preescolar está basada en que el mejoramiento de los aprendizajes en la educación primaria tiene como punto de partida los conocimientos previos del alumno al ingresar a este ciclo y el estímulo que ha recibido de los padres en la socialización de saberes.

Por otro lado, la calidad educativa está relacionada con la evaluación de los alumnos al terminar la educación primaria. En este sentido, la evaluación es el control del logro de los objetivos propuestos para el ciclo correspondiente y se lleva a cabo a través de pruebas estándar en las que se mide el rendimiento de los alumnos.

Si se toma el término que utiliza el Banco Mundial de *insumos* para la educación, el examen de idoneidad académica para los docentes es también una prueba a la que se somete al maestro para asegurar que el proceso educativo contará con personal debidamente calificado que garantice la calidad del producto. El maestro debe demostrar su capacidad profesional con un título superior y luego debe estar en constante mejoramiento como sujeto dinámico en la innovación educativa.

Para mejorar la calidad educativa se consideran varios factores que tienen que ser atendidos ya que influyen de distintas maneras en ella; se tiene por ejemplo los recursos y métodos educativos, reestructuración de escuelas normales, nuevo modelo pedagógico, evaluación de la educación, evaluación para selección docente.

Con esas consideraciones y siguiendo el camino trazado por los documentos sobre los temas considerados como relevantes en las políticas educativas para el mejoramiento de la educación primaria, veremos algunos de ellos.

El Proyecto Educativo Institucional

La elaboración del Proyecto Educativo Institucional (PEI) toma en cuenta las necesidades de aprendizaje locales y nacionales, para ello procede a la sistematización de planes de estudio que respondan tanto a esas necesidades como a la formación de la identidad nacional, regional y local.

Esto debemos entender como la autonomía que se da a las instituciones escolares y la responsabilidad a la comunidad escolar que participan en el proyecto educativo planificando los ejes temáticos que promoverán el conocimiento científico con la fijación de un currículo propio para distintos niveles y grados, la metodología que se va a seguir, la distribución del tiempo y los criterios de evaluación; también es necesario ver que en la elaboración se contemplen las normas que establece el Ministerio de Educación sobre los lineamientos generales del currículo y de los indicadores de logros. (LGE, 1993: Art. 79°)

Vemos que el reconocimiento de la autonomía se da en la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, la que muestra la responsabilidad de los maestros en su elaboración, pero esta hay que verla como relativa según Díaz (2001). Los lineamientos curriculares están definidos en el Ministerio de Educación, los cuales tiende a la formalización de un currículo único con el propósito de cumplir con los fines para la formación de un tipo de ciudadano con competencias desarrolladas para la sociedad colombiana.

De manera específica, en la educación primaria los contenidos curriculares tienen que estar relacionados con los objetivos que se establecen en la Ley General de Educación de 1994, los que son las habilidades de comunicación básicas: el lenguaje, la escritura, el conocimiento matemático y el razonamiento lógico (MEN, 1994: Art.22°).

Vemos en este que el énfasis en esos contenidos básicos se orienta por las recomendaciones del Banco Mundial, las cuales expresan que para el logro de los aprendizajes adecuados para el desempeño en la sociedad se requiere de un buen diseño curricular que tome en

cuenta temas claves como la lectura, la escritura y las matemáticas. (Conable, 1990: 19; Lockheed y Verspoor, 1989: 181)

El profesional docente

Otro tema considerado importante para las políticas educativas a favor de la educación primaria es el profesional docente, a quien se considera como el factor fundamental del proceso de educación y el orientador de la formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos; por lo cual debe recibir formación, capacitación y actualización profesional constante para que su aporte al proceso educativo sea permanente e innovador. (MEN 1993, Art. 104°)

En función a esas consideraciones en el artículo 109° de la Ley General de Educación se establecen los fines de la formación docente basados en el campo pedagógico y el saber científico en los niveles de pregrado y postgrado. Esto significa la profesionalización, actualización, especialización y perfeccionamiento de los maestros, las cuales estarán a cargo de facultades de educación de las universidades, escuelas normales reestructuradas y aprobadas sujetas a programas que tengan como propósito el mejoramiento continuo de la calidad de los educadores. (MEN, 1993: Art. 112°)

Las medidas que se toman para la capacitación y la profesionalización de los maestros responden a diferentes necesidades en la educación, las cuales han tenido su origen en la estructura organizativa de las instituciones que proveen el servicio de formación, el modelo pedagógico y, en algunos casos, en el manejo que se ha dado a las instituciones; vale decir, en el impulso al dominio de estructuras rígidas y autoritarias en las relaciones entre estudiantes así como en los procesos administrativos. (MEN, 1995: 16)

De manera general observamos a través de estudios, que tanto teóricos de la educación como planteamientos políticos de la Ley General de Educación expresan que el nuevo profesional docente ya no es aquel que estaba dotado del conocimiento último, sino que es el docente capaz de dinamizar el proceso enseñanza-aprendizaje a partir de una forma de

pensamiento y comportamiento propio, llevándole a desempeñar sus funciones desarrollando relaciones que les motiven a la reflexión, proporcionen experiencias, conocimientos sobre valores, trabajo y promueva en sus alumnos la participación comunitaria a través de los proyectos educativos.

Esas características para el profesional docente se han generalizado a partir de las consideraciones realizadas en la “Conferencia Mundial Educación para Todos” en 1990, en donde se planteó que la educación debe orientarse a la satisfacción de necesidades básicas; dándole esto una connotación diferente al papel del maestro, en su relación con los alumnos, la forma de abordar los conocimientos y métodos de enseñanza aprendizaje.

A partir de las recomendaciones que se hicieron en aquella Conferencia y como las que hace el Banco Mundial por su lado, lo importante es la educación eficiente para desarrollar en los estudiantes su capacidad reflexiva y las competencias que le permitirán responder a las exigencias de un mundo productivo que necesita recursos humanos preparados.

Así como se promueve una educación eficiente, también los maestros deben estar preparados eficiente y eficazmente para que su trabajo tenga resultados con calidad y los ciudadanos que forme sean capaces de desenvolverse utilizando el conocimiento y la información de manera crítica. La eficacia se relaciona con un maestro dinámico que esté motivado a la constante innovación y adaptación a las condiciones de tiempo, trabajo y contexto.

El análisis realizado sobre la práctica docente y el desempeño que muestran los maestros en la educación colombiana ha llevado a las autoridades educativas a tomar medidas para su mayor profesionalismo partiendo de la reforma de la formación docente en normales, facultades de educación y en las modalidades de capacitación y mejoramiento de los maestros. De esa manera se procedió a la reestructuración del Programa y Sistema Nacional de Formación y Desarrollo Integral de los Educadores Colombianos (MEN, 1997: Decreto N°3010) que contempla la calificación de las instituciones y programas de formación, perfeccionamiento de los formadores de formadores, la investigación y

actualización, entre otras estrategias, a favor del mejoramiento de las condiciones sociales y de trabajo de los docentes.

Las políticas educativas orientadas a los docentes se dividen en dos tipos de programas: i) referido a la formación en servicio y ii) a la formación docente inicial. Torres (2000) menciona que ambos responden a las políticas que se asumen para mejorar la calidad educativa y son las que se recomiendan en el proceso educativo de la región. El segundo programa está en relación con la estrategia que se asumió en la década de los años ochenta y se basó en la calidad de la profesionalidad de los docentes. Estuvo a cargo de evaluadores externos de los proyectos educativos en la que participaron las universidades y el ministerio de educación.

Por otro lado, evaluaciones realizadas a los alumnos de escuelas básicas, mostraron la necesidad de garantizar la idoneidad de los docentes a través de evaluaciones constantes con la realización de exámenes para seleccionarlos y para ascender en el escalafón. En realidad, la evaluación también está enmarcada en orientaciones conceptuales y técnicas que velan por el desarrollo institucional de las escuelas normales en función de garantizar las condiciones de asumir el reto que demanda una experiencia de autonomía responsable que les ha sido asignada. Este aspecto se verá con más detalle en el punto referido a la acreditación de normales y el sistema de evaluación.

Las características que debe tener un maestro son amplias según la ley, entre los cuales resaltan la eficacia y la eficiencia. Estos se relacionan con la capacidad del maestro para desempeñar su trabajo, en función a una educación que requiere un profesional innovador, investigador, que dinamice las actividades educativas. No obstante en las evaluaciones sobre la idoneidad del maestro sólo se procede a medir los conocimientos que posee.

La formación permanente o en servicio

La formación permanente se realiza a través de programas complementarios en las áreas pedagógicas, investigativa y disciplinaria con el propósito de apoyar la construcción del Proyecto Educativo Institucional. (Decreto 709, Art. 7º) En función a ello las políticas correspondientes a la formación profesional se iniciaron promoviendo “una oferta

diversificada, orientada a elevar la capacidad de los docentes para responder a las necesidades de los estudiantes, así como al diseño e implantación de un sistema de selección a la carrera docente”. (Niño, 1998: 110)

Este tipo de formación le permite al profesional docente a capacitarse y actualizarse en los nuevos procesos pedagógicos que se relacionan con la dinámica de los cambios educativos y tecnológicos. Se considera importante por el hecho de que muchos maestros desconocen estrategias de trabajo diferentes a las que aprendieron en su formación o simplemente no las aprendieron, porque en el sistema educativo colombiano todavía hay profesores que han sido habilitados como tales sin haber terminado la secundaria.

Desde el punto de vista de analistas de educación este tipo de formación constituye una de las formas más eficaces de capacitación en el servicio porque emplean actividades continuas para mejorar la enseñanza. (Lockheed y Verspoor, 1989: 52)

Con base en esas afirmaciones, el Banco Mundial plantea como la estrategia para el mejoramiento de los docentes, ya relaciona la experiencia con los conocimientos de determinadas asignaturas. Como una prueba de la efectividad de esa modalidad de capacitación se ve en la experiencia que tiene Colombia con el programa de la Escuela Nueva cuando se hace referencia al efecto de la formación en el servicio sobre los rendimientos de los estudiantes. (Conable, 1990: 21; Banco Mundial, 1996:93)

Volviendo a Colombia el Ministerio de Educación ha procedido a favor de la formación de los educadores, definiendo los lineamientos para seguir y determinando el papel de las instituciones oficiales y particulares que deben prestar sus servicios en este nivel educativo.

Se formalizaron proyectos para los docentes en las distintas regiones, con el propósito de diagnosticar necesidades de capacitación, estrategias y metodologías para que se elaboren programas a ser ejecutados por las universidades y organizaciones no gubernamentales. (Niño Diez, 1998:112)

En forma complementaria a la capacitación se procede convocar a concursos de evaluación docente, los cuales ya se pusieron en práctica en algunos municipios para seleccionar docentes de niveles preescolar, primaria y secundaria. Esto se ve como una parte de las propuestas del Banco Mundial en función a los resultados. Se puede afirmar que en Colombia se sigue el proceso de control de la eficiencia del profesional docente para garantizar la calidad educativa siguiendo una línea de eficiencia-productividad.

La formación docente inicial

En la Ley General de Educación de Colombia de 1994, el objetivo de la formación docente inicial está en relación directa con la transformación de las instituciones educativas, las que deben ser comprendidas nuevos conceptos acordes a los cambios educativos planteados como necesarios. Por ello se observa en dicha ley la reconceptualización de los términos: educación, institución y maestro. Los tres adquieren un significado amplio y diferente a aquellos que respondían a periodos históricos y modelos educativos particulares.

El significado de “maestro” se debe construir en un nuevo marco conceptual de “educación”, con una visión que formará al docente con el objetivo de dar continuidad y legitimidad a la educación; la cual es concebida como el ejercicio de cambios permanentes y la construcción de conocimientos que se adaptan a las transformaciones de las sociedades. (Frigerio, 2000: 5)

Según la Ley General de Educación de 1994, la educación se entiende como “un proceso de formación permanente, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y deberes”. (Art.1º) Esto hace relación a una educación para el presente y el futuro, en el que la persona debe estar preparada para la reestructuración continua de sus conocimientos, aptitudes y de sus acciones. (Delors, 1996: 20)

El concepto de educación tomado como permanente, hace relación a una construcción social entre sujetos que participan del hecho educativo, en el que están involucrados los

conocimientos, modos de aprender, forma de organización y relaciones de socialización entre los sujetos.

En la Ley General de Educación esa concepción de educación permanente se conjunta con una visión de eficiencia desde una perspectiva económica, dando lugar a una conceptualización de calidad de la educación, la cual no está explicada por sí misma sino que se comprende desde sus múltiples relaciones con otros factores educativos. Afirma que se vincula con la calidad de la formación de los educadores. En primera instancia no hace diferencia ni referencia a docentes en formación y en ejercicio, pero también estipula que se debe velar por la “cualificación y formación de los educadores”. (MEN, 1994: Art. 4º)

En forma general, tanto para los teóricos de la educación, como en los planteamientos políticos de la Ley General de Educación, el nuevo profesional docente ya no es aquel que estaba dotado del conocimiento último, sino es el educador capaz de dinamizar el proceso enseñanza aprendizaje a partir de una forma de pensamiento y comportamiento propio, que le lleva a desempeñar sus funciones desarrollando entre sus alumnos relaciones que les motiven a la reflexión, proporcione experiencias y conocimientos sobre valores y promueva en ellos la participación en los proyectos educativos.

Todo el cambio para la formación de docentes también está relacionado con la reestructuración de la institución educativa, particularmente de las escuelas normales, para lo cual se observan estrategias para el mejoramiento de la calidad educativa planteada en el Plan Estratégico de Educación 2000- 2002. Esto se verá más adelante al hacer referencia a la acreditación de las instituciones.

Si se hace referencia a los términos del Banco Mundial (1996) con respecto a la formación docente inicial se puede expresar que a pesar del énfasis hecho en las políticas de capacitación en servicio, hay referencias en sus recomendaciones sobre la necesidad de las políticas orientadas a mejorar el nivel de conocimientos de los futuros maestros y el aumento de sus capacidades pedagógicas, las cuales se cumplirán a través del mayor énfasis

en la práctica, el aumento de las exigencias en los niveles de ingreso a los centros de formación y la acreditación de los contenidos de planes y programas.

En Colombia, se siguen los mismos lineamientos del Banco Mundial en relación con la educación, dándole matiz más pedagógico cuando se habla de una reconceptualización de la educación en función las necesidades educativas y las innovaciones. Esto es el resultado de la contribución que hacen los profesionales de la educación para la organización de nuevos enfoques que toman en cuenta las particularidades de su país.

Sistema de evaluación e información

Las políticas de evaluación constituyen una especie de transversales que están alrededor de todo el sistema educativo. A partir de la creación de sistemas de evaluación educativa y la consolidación institucional de procesos previos, vemos el carácter articular que adquiere este tema.

La Ley General de Educación de 1994 en los artículos 80° al 84°, el Plan Decenal de Educación y la Ley 30 de 1992 de la educación superior, establecen institucionalización de la evaluación educativa a través de un Sistema Nacional de Educación, el que funcionará en forma conjunta con el Servicio Nacional de Pruebas del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES) para el control del cumplimiento de los objetivos educativos.

Los objetivos del Sistema Nacional de Educación son: “obtener, procesar y divulgar información (...)”, “evaluar la participación y aprendizaje grupal, institucional y social (...)” a favor del mejoramiento y “permitir el control social sobre la prestación del servicio educativo (...)”; (MEN: 28) los que deben orientarse a la evaluación de distintos factores del sistema educativo, como a los estudiantes para conocer los logros en su rendimiento; el material educativo y los textos para la enseñanza para reforzar su calidad (Art., 80°); a los docentes (Art. 81°), docentes estatales (Art. 82°), docentes privados (Art. 83°) y la organización y administración de las instituciones educativas (Art. 84°).

La evaluación de los docentes se da tanto para ingresar al sistema educativo como para proseguir en el ejercicio de su profesión. Deben probar su idoneidad y actualización docente cada seis años. (MEN, 1994: Art. 105°)

Los sistemas de evaluación establecen elementos para definir políticas y mecanismos de selección de docentes, los que se constituyen en requisitos para que los maestros egresados de escuelas normales y universidades accedan a optar el cargo de docente del Estado en cumplimiento de lo establecido por la ley que expresa que algunos de los objetivos para el mejoramiento de la calidad que están en el Plan Decenal de Educación (1996) son “fijar de manera preferente para el ingreso a la docencia la posesión de un título de nivel superior”, establecer como requisito para ingreso al magisterio la presentación y aprobación de un examen de Estado (...);” también establecer un sistema nacional de estímulos al ejercicio de la profesión docente, basado en la elevación del nivel profesional, (...) la innovación educativa y pedagógica”. (MEN, 1996: Cap. III)

Siempre con el objetivo del cumplimiento de la calidad educativa y complementando a la reestructuración institucional se hace necesario el énfasis en la evaluación (llamada también acreditación, calificación) de las escuelas normales superiores, con el propósito de convertirlas en base de una nueva forma institucional, que sea dinámica y fortalezca el proceso pedagógico. (MEN, 1994: Art. 216°) Se propone también la evaluación externa con el propósito de verificar los resultados de la autoevaluación institucional. Esto se ve con detalle en el siguiente subtítulo.

La evaluación en el Sistema Educativo Colombiano tiene muchos años de experiencia. Según Wolff (1998), desde 1968 funcionó el Instituto Colombiano para el Mejoramiento de la Educación Superior formulando y aplicando exámenes de ingreso a la educación superior. En 1980 adquieren el rango de obligatorios a través del Servicio Nacional de Pruebas del ICFES ampliando su acción a la evaluación del todo el sistema educativo.

En la década de los noventa, a partir de la existencia de un departamento de evaluación de las instituciones y programas educacionales, en el Ministerio de Educación se sentaron las bases para iniciar el trabajo del Sistema Nacional de Evaluación, cuyo objetivo era la construcción de un modelo de evaluación que permitiera tomar decisiones sobre el mejoramiento de la calidad. Asimismo, debía evaluar los conocimientos de los alumnos y determinar la manera cómo estaban motivados por los maestros, por la propia escuela y los materiales pedagógicos; generar un mayor sentido de la importancia de la escolaridad. (Wolff, 1998: 16)

Eso se pone en práctica con la Ley General de Educación, como se vio líneas arriba, mostrando además como Colombia resalta en sus normas los rasgos que caracterizan a las propuestas del Banco Mundial, en las que hay una focalización a la evaluación por competencias. El objetivo es la evaluación de las habilidades, destrezas, la capacidad y el desempeño de los alumnos.

Asimismo se ve la coincidencia de la aplicación de pruebas de rendimiento en Colombia tanto en el ámbito nacional como internacional¹¹ que constituyen una forma de medir la calidad de los países en relación con otros; dentro del país según Lockheed y Verspoor (1989), constituyen los mejores insumos para ajustar los métodos pedagógicos, permitir la selección de los alumnos que necesitan ayuda y apoyados por un sistema de información - SABE, SISD¹² - determinar las responsabilidades de algún componente del sistema educativo sobre la calidad. Asimismo otra característica de las pruebas de rendimiento es la evaluación de las políticas y programas y su consiguiente efecto en la educación.

¹¹ En 1997 se realizó el Primer Estudio Internacional comparativo de Lenguaje, Matemáticas y Factores asociados en 1997 en 13 países de América Latina, entre los que se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile Colombia, Costa rica, Cuba, Honduras, México, Paraguay, Perú, República dominicana y Venezuela. Las evaluaciones participaron niños de tercero y cuarto grado de educación básica, sus padres y profesores. Fue auspiciado por la Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe y los Sistemas Nacionales de Medición y Evaluación de la Calidad de la Educación. (MEN, UNESCO, 2001: 7)

¹² SABE: Sistema de Información Básica para Instituciones Educativas, dependiente del Ministerio de Educación Nacional. SISD: Sistema de Información Sociodemográfica, del Departamento de Planeamiento Nacional

La evaluación de los profesores en todas sus instancias constituye también parte de las estrategias políticas del Banco Mundial, en el sentido de la relación que le dan al liderazgo en la enseñanza y los incentivos al docente o para la escuela que demuestra mejor desempeño- como se menciona en el punto de programas compensatorios -. Todo esto visto como la necesidad de contar con factores eficientes y eficaces para mejorar la calidad en la educación primaria. (Lockheed y Verspoor, 1989: 15, 34)

La Acreditación de las Escuelas Normales Superiores

Una característica en el sistema educativo colombiano es la evaluación de las instituciones educativas para que cuenten con la acreditación correspondiente que les permite funcionar brindando formación a los alumnos.

La Ley General de Educación de 1994 determina la reestructuración de las escuelas normales con el propósito de formar maestros normalistas para dar a la sociedad un servicio público de educación con el mayor grado de perfección que sea posible y garantizar que el maestro esté preparado para que aporte en beneficio de la calidad en la educación (MEN, 1994: Art. 216). También, en el Decreto 3012 de 1997 se remarca este aspecto dando respaldo legal a la Acreditación de la Calidad y Desarrollo de las Escuelas Normales Superiores.

Se comprende que “la acreditación de la calidad y desarrollo consiste en establecer, de manera clara y contundente, si las instituciones que han obtenido la acreditación previa y, en ese sentido, autorizadas para desarrollar su propuesta de formación de maestros, contienen en su realidad institucional y poseen en la práctica los elementos y procesos que evidencian que la misión formadora se realiza en condiciones óptimas y, por consiguiente, le están aportando a la sociedad los profesionales de la educación idóneos, ética y pedagógicamente, para el ejercicio público de la educación”. (MEN, 2000: 5)

El cumplimiento de las normas para contar con instituciones que sean reconocidas como portadoras de un proceso de formación docente de calidad y brinden las condiciones pedagógicas y materiales constituyen también un marco de antecedentes que explican la reestructuración de las escuelas normales en un sentido de autonomía, equidad y calidad

institucional con relación a la capacidad de la misma institución educativa para determinar su Proyecto Educativo Institucional (PEI) y cumplir así las exigencias del servicio.

El PEI constituye la máxima expresión de la autonomía, por tanto no puede ser un documento burocrático, sino que debe reflejar un proceso articulado que implica la participación de toda la comunidad educativa, impidiendo de esta manera la improvisación, la rutina, y otros elementos que afectan a un desafío de progreso. (MEN, 2000:10)

En el contexto educativo no hay elementos aislados se recomienda la *reestructuración de las escuelas normales*, la aprobación de los planes y programas que presenten dichas escuelas que estarán basadas en los lineamientos centrales que estipula la Ley y serán complementados por los requerimientos particulares de los municipios, los que se sustentan por el proyecto institucional. Esto significa una recomendación muy particular para puntualizar en el elemento importante de la calidad de la educación.

En la acreditación de las escuelas normales superiores también se consideran los criterios relativos a la *identidad* de la escuela normal, es decir cómo asume su historia y valora la tradición; *coherencia*, cómo armoniza su identidad con su propuesta de trabajo; *pertinencia*, responde a través del Proyecto Educativo Institucional (PEI) a las demandas y problemas de la formación de maestros; *integridad*, se preocupa por el respeto de los valores culturales universales; *eficiencia*, referente al uso de los recursos en forma racional; *eficacia*, en relación con el nivel de correspondencia de los objetivos propuestos en el PEI y los logros alcanzados. (MEN, 2000: 35-40)

En este sentido el Consejo Nacional de Acreditación de Normales Superiores de Colombia plantea los requerimientos de las normas relacionados con la formación inicial de docentes, que es competencia de las escuelas normales y están relacionadas con: el significado de la pedagogía, los núcleos de saber¹³ y la investigación pedagógica, todos ellos con el

¹³Con base en el artículo 4º del Decreto 3012 de 1997 se hace referencia a los programas de formación docente tomando en cuenta los núcleos de saber: “a) la educabilidad del ser humano, atendiendo su proceso de desarrollo personal y cultural (...), b) la enseñabilidad de las disciplinas y saberes producidos por la humanidad (...), c) el currículo, la didáctica, uso pedagógico de medios de

propósito de que el maestro reflexione sobre su papel profesional, su quehacer cotidiano y las categorías pedagógicas que le competen.

El nivel central, toma las decisiones generales que rigen el camino a seguir en la formación docente, aunque con el proceso de descentralización se exige la participación de los maestros y de la comunidad educativa, para que participen en la elaboración de los proyectos educativos, para así lograr su construcción tomando en cuenta las necesidades de aprendizaje cercanas a ellos.

Lo importante es la revisión de los contenidos para ver el tipo de docentes, el proceso de formación que se sigue y los conocimientos con los que se forma la identidad profesional del docente inicial. Siguiendo a Cox y Gysling (1989) en los planes y los programas se establecen relaciones de poder que se dan entre instituciones y actores, vale decir, depende de las configuraciones de los factores sociales e institucionales especializados que tengan mayor o menor control sobre el curriculum.

Todo eso está relacionado con el perfil de ciudadano que requiere el país, que está determinado por los fines de la educación y en este caso de Colombia. La Ley General de Educación destaca temas alrededor de los cuales giran los fines: formación para el trabajo, participación ciudadana, desarrollo de la personalidad y la formación para el desarrollo sostenible. Esto significa que si se analiza la formación que recibirán los docentes iniciales ellos deben responder a los requerimientos culturales, políticos y productivos que hace el Estado para sus ciudadanos, en el entendido de que se forman para hacerse cargo de la educación, especialmente la primaria, a través de la cual reproducirán los valores: democráticos, respetando los derechos humanos; los instrumentos culturales: contenidos, símbolos patrios; conocimiento científico y formación práctica del trabajo.

Las estrategias sobre la acreditación de normales son una respuesta a las recomendaciones que realiza el Banco Mundial sobre las prioridades de las reformas educativas en países en

comunicación (...) manejo de segunda lengua, d) la estructura histórica y epistemológica de la pedagogía (...), e) las realidades y tendencias sociales y educativas (...), f) la dimensión ética, cultural y política de la profesión educativa (...)"

desarrollo y que están muy relacionadas con el financiamiento que realizan. Se trata del control de los insumos requeridos para una educación de calidad para lo cual se debe reorganizar las instituciones educativas, mejorar y vigilar los planes de estudio.

Un aspecto que es necesario mencionar es el hecho de que la diferencia entre la promulgación de la Ley General de Educación de 1994, el Decreto 3012 de 1997 y la formulación de la elaboración del documento marco de Acreditación de Calidad y Desarrollo de las Escuelas Normales Superiores en 2000. Los tres documentos tienen una diferencia de tres años en su correspondiente formulación. Eso no significa que la Acreditación de las Escuelas Normales Superiores haya quedado sin seguir el proceso.

Sin entrar en detalle de la aplicación de la Ley, la experiencia muestra que el proceso se llevó a cabo en función al cumplimiento del artículo 216°, a partir del cual se “reestructuraron 204 escuelas normales de todo el país, de las cuales 138 se constituyeron en Escuelas Normales Superiores y 66 (...) en instituciones de educación media técnica” (MEN, 2000: 5), las que se encuentran en el proceso de Acreditación previa que se inició en 1995 hasta llegar a la cantidad mencionado el año 2000. Actualmente, las instituciones de educación todavía proceden a realizar acciones para alcanzar la Acreditación de Calidad y Desarrollo.

Estímulos en la educación

Con el propósito de dotar educación a mayor número de alumnos se establecen los programas compensatorios cuyo objetivo es apoyar a poblaciones pobres rurales o urbano marginadas, para que tengan la oportunidad de acceso a la escuela a través de subsidios y créditos a la demanda educativa, los que se otorgarán en forma especial a las familias de bajos ingresos. De la misma manera se establecen estímulos al rendimiento de los alumnos, profesores y escuelas.

Las políticas orientadas al mejoramiento de la formación docente están relacionadas con estímulos para fomentar la oferta educativa desde las escuelas normales superiores a través

de cambios hacia la “incorporación de equipos humanos y materiales de alta calidad, la creación de líneas de crédito educativo a los programas formativos como a los demandantes del servicio”. (MEN, 2000: 7)

Estas propuestas se plasman en la Ley General de Educación de 1994 en su artículo 133° al 137° y todas ellas están relacionadas con el resultado de las evaluaciones a los docentes, se concede un año sabático a los veinte mejores docentes evaluados y que hayan cumplido diez años de trabajo, los docentes que prestan servicios en zonas de difícil acceso gozarán de una bonificación especial, de la reducción del tiempo para ascender en el escalafón nacional y de facilidades para obtener predios rurales, para asegurar el arraigo al lugar de trabajo. Todo el apoyo financiero estará administrado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo (ICETEX).

Según el informe del PREAL¹⁴ el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, bajo el Programa Nacional de Incentivos y Estímulos a los Maestros y Escuelas creado en 1995 se premió a los mejores maestros por su desempeño, de la misma manera procedió a premiar a las mejores escuelas de 22 mil localidades por los avances en la aplicación de la reforma educativa y por el compromiso con la calidad de la educación. De esta manera se sientan las bases para una dinámica de mejoramiento de la calidad, con base en los resultados de eficiencia y calidad.

Existen también programas alternativos de expansión de la cobertura en zonas rurales y urbanas marginadas como el Programa de Educación Rural (PER) que promueve la calidad de la educación básica en áreas rurales, los programas pilotos son la Telesecundaria, la postprimaria rural, la Aceleración del aprendizaje, se apoya a los profesores, equipa las escuelas y elabora materiales. Programa de atención a la población escolar desplazada¹⁵ que se inició en 1997 brinda apoyo a la población para promover el retorno a sus lugares de

¹⁴ PREAL: Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina

¹⁵ Población desplazada: Son poblaciones que han sido desplazadas de su lugar de origen de manera forzosa por causa de la violencia. “La acción del Ministerio de Educación benefició a 2000 niños y jóvenes de las comunidades desplazadas ubicadas en el coliseo de Turbo, el corregimiento de las Bocas del Atrato y el campamento de Pavarandó (...) se transfirieron \$ 1600 millones (..) para garantizar la prestación del servicio” y llevar a cabo proyectos especiales (Niño, 1998: 181)

origen, “capacita a docentes se atienden escuelas, bajo la propuesta pedagógica escuela y desplazamiento”, todos estos programas son financiados por el Banco Mundial. (World Bank, 2001: 3)

También el Fondo de Inversiones para la Paz lleva ese tipo de programas hacia las zonas de conflicto, en donde se capacita a maestros y se equipa las escuelas con bibliotecas y laboratorios. Existen también programas apoyados por el BID como el Programa de fortalecimiento de la gestión educativa (CO-142), el BIRF financia el Programa de Ampliación de la Cobertura de la Secundaria (PACES) y el Plan de Universalización de la Educación Básica (3010). (MEN, 1998: 27), la UNESCO junto al BID auspiciaron el Proyecto Educación a distancia para seis países latinoamericanos además de Colombia. (BID, 1997: 3)

Cuadro 5: Programas compensatorios y/o incentivos					
	PACES	3010	CO-142	Programa pobla. Desplazada	Telesecundaria
Localidades				X	
Alumnos	X	X	X	X	X
Escuelas	X	X			X
Docentes capacitados		X		X	X
Docentes incentivados					
Aulas	X	X		X	

Fuente: Elaboración propia con base en información del MEN (1998b) y World Bank (2002)
X: significa la orientación que tienen los programas

2.1.5. Las políticas educativas en Colombia y el Banco Mundial

El Banco Mundial pondera la experiencia educativa de Colombia, principalmente el Programa Escuela Nueva, porque ha realizado un trabajo beneficioso para la educación rural durante treinta años aproximadamente y ha sido tomado como “experiencia exitosa” en el mundo, por lo que merece la mayor atención y el apoyo financiero de dicho organismo financiero.

En la Ley General de Educación de Colombia de 1994 observamos que en la aplicación de las políticas educativas para la educación primaria sigue de manera clara las propuestas del

Banco. No obstante, podemos afirmar que les da ciertos rasgos particulares a algunas de las políticas, precisamente sacando a luz su experiencia educativa.

Con base en los trabajos de Lockheed y Verspoor (1989), Lockheed y Bloch (1990) y Conable (1990) – todos para el Banco Mundial – se proponen algunas estrategias para mejorar la educación en los países en desarrollo – como ya vimos en el primer capítulo-, la prioridad en la educación primaria, la capacitación en servicio para mejorar el conocimiento de las asignaturas es más eficaz cuando se vincula a la práctica en el aula.

Asimismo, en las recomendaciones se relaciona el tiempo de enseñanza con el rendimiento. La dinámica del trabajo docente y el tiempo que le asigna a su formación y capacitación son elementos que se observan en las políticas educativas de Colombia.

Nivel de educación, las políticas educativas de Colombia dan prioridad a la educación primaria porque constituye la base de la formación de los ciudadanos en valores y solidaridad social para prepararse para una sociedad que busca la paz social. A diferencia de los motivos de Colombia el Banco Mundial prioriza la educación primaria por su contribución al desarrollo de los países y su relación con la reducción de la pobreza.

Calidad educativa, se relaciona con el desarrollo intelectual, la formación para el trabajo productivo y la participación democrática, esto se logra con nuevos docentes e instituciones y con evaluaciones constantes de la capacidad profesional de los maestros a través de pruebas de idoneidad académica. Si bien la educación colombiana tiene rasgos similares a las recomendaciones del Banco Mundial la forma de plantearlos y llevarlos a cabo son particulares. En Colombia se parte de una concepción de educación que se construye a partir de las demandas educativas y la oferta académica de profesionales en educación.

Formación y capacitación docente, la formación docente inicial es central en la Ley general de Educación de Colombia, la que se da en instituciones con solvencia académica y con una nueva visión de educación. También se forma a los docentes en servicio bajo a la concepción de educación permanente. En la formación docente inicial se diferencia del Banco Mundial que enfatiza en la capacitación y mejoramiento en servicio, pero en la

evaluación de los docentes para seleccionar a los más idóneos que se harán cargo de la educación y mejorarán su calidad sigue las mismas líneas.

Cuadro 6: Sistema educativo: políticas para la educación primaria						
	Cómo se comprende la calidad educativa	Evaluación	Currículo	Materiales	Formación docente	Incentivos
Banco Mundial	Mejoramiento de: -Currículo -Materiales -Tiempo de trabajo en el aula y la gestión -Cómo se enseña -Condiciones de Aprendizaje	Formación de sistemas de evaluación para: - Medición de rendimientos - Control de cumplimiento de objetivos	Elaboración de currículo con énfasis en conocimientos básicos		Fortalecimiento de profesión docente -Capacitación en ejercicio	Programas compensatorios y de estímulos: - A docentes - A alumnos
Colombia	-Recursos y métodos educativos -Reestructuración de las escuelas normales -Nuevo modelo pedagógico -Evaluación del sistema educativo	Formación de sistemas de evaluación: -Evaluación de competencias -Acreditación de las instituciones educativas -Evaluación para selección docente	Elaboración de currículo con énfasis en conocimientos básicos a través de: - Autonomía en elaboración del Proyecto Educativo Institucional, -Lineamientos curriculares determinados por Ministerio de Educación	-Estrategia de distribución de materiales a cargo de instituciones privadas	Profesionalización docente: -Formación docente inicial -Capacitación permanente	Programas compensatorios y de estímulos -A docentes, en zonas pobres y marginales -Población desplazada

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Educación de 1994, Colombia y documentos del Banco Mundial citados

Reforma curricular, los contenidos educativos se determinan en forma autónoma en relación con el Proyecto Educativo Institucional, pero sigue los lineamientos del Ministerio de Educación currículo para mantener la unidad nacional por una parte y por otra los objetivos específicos para la educación primaria se orientan a los conocimientos básicos para la comunicación que son el lenguaje, las matemáticas y el razonamiento lógico. El Banco Mundial con base en la descentralización propone la autonomía de las instituciones escolares en la elaboración de su currículo escolar, también plantea el énfasis en las tres asignaturas mencionadas porque las considera herramientas básicas del conocimiento.

Sistemas de evaluación, el sistema de evaluación es importante, no sólo porque evalúa las competencias que desarrollan los alumnos y los maestros en los programas de capacitación e ingreso al sistema educativo, sino también porque establece los lineamientos de la acreditación de las instituciones y los planes y programas en una medición permanente del sistema educativo y sus elementos constituyentes. En forma clara sigue las recomendaciones que realiza el Banco Mundial con respecto a los sistemas de evaluación, el proceso de control y supervisión permanente de todos los elementos de sistema educativo con el propósito de mejorar la calidad.

Cuadro 7: Marco Jurídico para la educación primaria de Colombia

Calidad	Evaluación	Currículo	Producción de materiales	Formación docente	Incentivos
-Constitución Política Art. 67				-Constitución Política Art. 68°	
-Ley General de Educación de 1994	-Ley General de Educación de 1994 Art. 80°: Sistema Nacional de Evaluación Art. 75°: Sistema de información de la educ. formal y no formal	Ley General de Educación de 1994 Art. 76° a 79°		-Ley General de Educación de 1994	-Ley General de Educación de 1994 Art. 133° a 137° Art. 185° 92°
-Plan Decenal de desarrollo	-Plan Decenal de Educación 1996 –2005 Capítulo III, inciso 9 h: Reglamenta sistemas de evaluación, acreditación e información -Decreto N° 1236 de 1995: evaluación y promoción de alumnos -Decreto 3012 de 1997 Art. 12° al 22: Acreditación de escuelas normales	Resolución N° 2343 de 1996 Art. 3°: lineamientos generales de procesos curriculares	Plan Decenal de Educación 1996 –2005 Capítulo IV, inciso H	-Decreto N° 709 de 1996: formación y mejoramiento profesional -Decreto N° 3012 de 1997: Reestructuración de escuelas normales	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley General de Educación de Colombia, Plan Decenal de Educación 1996-2005, Decretos correspondientes.

Incentivos para promover el mejoramiento de la calidad, siempre con el propósito de mejorar la calidad educativa y de llegar a la población marginada se establecen programas de estímulos para la población desplazada, programadas municipales para aumentar la cobertura y “graduar “ al municipio como reconocimiento por su labor, también se apoya a

los docentes y alumnos a través de programas de compensación y de premios al mejor desempeño en el trabajo y al mejor rendimiento escolar. En el establecimiento de estas políticas de compensación y estímulo coincide con las del Banco Mundial que expresa la necesidad de estimular el esfuerzo para el mejoramiento.

Las políticas educativas para la educación primaria que determinan las características analizadas en todo el capítulo y presentadas en forma resumida en el cuadro anterior, están determinadas por las disposiciones legales que se encuentran en los documentos presentados a continuación.

2.1.6. Conclusiones

Las reformas en Colombia, son procesos constantes que se ejecutaron con el propósito de mejorar la educación primaria, debido a los problemas de cobertura y calidad acumulados por el tipo de administración que le caracterizó al sistema.

El impulso dado al nivel primario con el propósito de aumentar la matrícula escolar en el ámbito nacional no fue suficiente, presentándose problemas constantes de baja cobertura y calidad en la educación básica. A esto se sumó el problema de abandono de la escuela el desplazamiento territorial como consecuencia de la violencia. No obstante, Colombia ha tenido experiencias favorables con el Programa Escuela Nueva que ha llegado a zonas con población dispersa. Por otra parte, ha reducido sus índices de analfabetismo de manera considerable.

Los cambios institucionales de la década de los ochenta han consolidado procesos de descentralización educativa delegando autoridad a departamentos y municipios para el manejo administrativo del sistema, el cual se caracterizó por constantes problemas a causa de la disposiciones – del proceso de centralización - que no dejaban claras las funciones de autoridades nacionales, departamentales y municipales sobre el pago de sueldos, contratación a maestros y financiamiento de los recursos en el caso de los municipios. Esta

situación dio lugar a duplicación o abandono de funciones por parte de algunas autoridades de los distintos niveles.

En los años ochenta, también ha sido importante el desarrollo de movimientos pedagógicos protagonizados por organizaciones de profesores y académicos, los cuales han incidido en las transformaciones del sistema educativo. Estas reformas se dirigieron sobretodo al mejoramiento de la calidad y su cobertura, por ello se ha mantenido la importancia de la educación primaria.

Las organizaciones de maestros y profesionales de la educación superior han gestado las transformaciones en el sistema educativo colombiano y de manera participativa y en una dinámica de propuestas de abajo hacia arriba han presionado al Estado para realizar cambios educativos. Esto ha dado como resultado el impulso hacia la búsqueda de participación y consenso. Así se plasma una característica específica de Colombia con relación al resto de los países de Latinoamérica.

Las reformas educativas se han iniciado con la descentralización que ha dotado de autonomía a las instituciones escolares en la elaboración de su proyecto educativo institucional que contempla la formulación de planes y programas partiendo de necesidades locales. La característica de la descentralización educativa es que existen disposiciones legales que mantienen la centralidad del Estado, así se tienen las decisiones relativas a la distribución de los recursos y el pago de sueldos de algunos municipios que no cuentan con la capacidad para hacerlo por sí mismos. Asimismo las que hacen referencia a los lineamientos curriculares son determinados desde el nivel central para resguardar la identidad nacional.

La estructura normativa de la ley de educación esta basada en un discurso político que destaca el papel de los ciudadanos. Las políticas educativas están formuladas con sus correspondientes objetivos y se relacionan con el Plan Decenal de Educación, en donde se determinan las estrategias y los mecanismos de aplicación. En el transcurso de los años noventa, después de la promulgación de la Ley General de Educación, se procedió a la

formulación de las reglamentaciones para su correspondiente aplicación. En algunos casos se institucionalizan procesos que ya se aplicaban antes de la legalización de la reforma educativa.

Las políticas educativas para la educación primaria en Colombia siguen las recomendaciones del Banco Mundial, pero dan mayor énfasis a los procesos pedagógicos, siendo esto una característica específica de la reforma educativa en este país.

2.2. MÉXICO

Las reformas estructurales aplicadas en México a raíz de la crisis económica junto a procesos políticos por los que atravesó en los ochenta e inicios de los noventa, años en los cuales la demanda de mayor participación de la sociedad, especialmente de grupos y poblaciones marginadas, constituían hechos que exigían la renovación y modernización de su estructura política y del mismo Estado.

La tarea de fortalecimiento de la economía generó el establecimiento de relaciones comerciales más amplias con Estados Unidos y Canadá; al interior del país era importante transformar las relaciones con la sociedad tan diferenciada culturalmente, además de darle mayor participación en torno a la reforma política. Todos esos factores se conjuntaban en busca de la remoción de la estructura del Estado, lo que implicó la necesidad de cambios en los ámbitos: político, económico y social.

Los gobiernos de aquel periodo mencionado procedieron al planteamiento de estrategias para superar la crisis económica y modernizar el Estado. Las transformaciones comprendían el fortalecimiento de la sociedad a través de mayor y mejor educación. La grandeza y diversidad poblacional del país requería atención educativa más pertinente y equitativa, para lo cual se procedió a cambios en las políticas educativas partiendo de la Modernización Educativa que buscaba acercarse más a poblaciones con rezago, para llegar luego a la reforma educativa.

Caracterizado por el apoyo constante a la educación primaria, México tenía un nuevo reto para el mejoramiento de la educación primaria, dadas las condiciones económicas, políticas y sociales que acontecían en los ochenta. Los cambios estructurales planteaban relaciones distintas con diversos actores en torno a la educación y para ello se buscaba la mayor participación de la sociedad en general. Las acciones conjuntas tendrían que aumentar los esfuerzos para superar aquellos problemas de cobertura, baja calidad y diferenciación en la prestación del servicio educativo público.

2.2.1. El Sistema Educativo Nacional

Tipos y modalidades de educación

Los niveles que conforman el Sistema Educativo Mexicano son: básico, medio superior y superior; según el artículo 39° también pertenecen a él la educación inicial, especial y la de adultos. Las modalidades de enseñanza son: escolarizada que proporciona educación en los centros que funcionan bajo reglamentos oficiales, la abierta o no escolarizada que dan la oportunidad de concluir estudios a aquellos que no pueden incorporarse al anterior sistema.

Es necesario mencionar que antes del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 el sistema educativo estaba conformado por los niveles primario, secundario y superior siendo obligatorio sólo el primario, con el Acuerdo se modificó la estructura de la educación básica, ahora comprende el nivel preescolar (3-5 años), la primaria (6-11 años) y secundaria (12 –14 años). Se amplió la obligatoriedad de la educación impartida por el Estado a la secundaria en todas sus modalidades.

La educación media superior tiene como objetivos preparar a los jóvenes para continuar con estudios superiores. En este nivel se reconoce el bachillerato general y la preparatoria abierta. La educación superior ofrece formación profesional universitaria y tecnológica en distintas especialidades y cursos de postgrado; en este nivel también se encuentra la educación normal la cual se incorporó en 1984 y está conformada por escuelas normales federales, estatales y privadas en las especialidades de preescolar, primaria, secundaria, especial y educación física. (SEP, 2001: 3 y SEP, 1993: Art. 37°, 38°)

La educación comunitaria es una modalidad iniciada en 1973, se caracteriza por ser unitaria, o sea, un solo maestro se hace cargo de distintos niveles y se da en zonas dispersas con acceso difícil, su propósito es garantizar la oferta educativa y están a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), lo que no constituye una sustitución del sistema formal de educación, sino que es complementario a él.

El trabajo realizado por CONAFE a través de los años muestra su ampliación y diversificación a niveles distintos al de su origen, ahora llega la educación inicial de adultos, indígenas y capacitación para el trabajo, entre otros. Es considerada como uno de los programas más exitosos por haber logrado el aumento de la cobertura en regiones alejadas y dispersas; también, se pondera los logros alcanzados en cuanto a niveles educativos que en ocasiones muestran mejores resultados que la educación formal. (Arnaut, 2001: 196)

Analfabetismo: El contexto social en el que se desarrolla la educación primaria es la de un país en donde las políticas de gobierno impulsaron la educación y la capacitación de los recursos humanos con el propósito de mejorar los niveles de desarrollo. Una de las acciones principales desde los años treinta fue la disminución del analfabetismo. Al respecto la información del Sistema Regional de Información (SIRI, 2000) presenta tasas de 43.2% para 1975 reduciéndose en 5 años de manera considerable para llegar a 17.0% en 1980. Fue continuo el proceso de disminución a través de los años en 1997 fue 10.6% (INEGI, 2000: 57) y 9.2% en 1998 (PNUD, 2000: 157)

En 1980 la población que no sabía leer ni escribir representaban 6, 500,000 personas mayores de 15 años, sin tomar en cuenta los analfabetas funcionales¹. Se estimó para el año 2000 la existencia de 5, 543,200 de analfabetas mayores de 15 años correspondientes al 7.7% de la población total. Esta disminución se asocia al mayor acceso logrado en el nivel primario, lo que significa que es menor en poblaciones jóvenes, también se hace referencia a la mayor atención que se dio a la modalidad de alfabetización a adultos como otro factor coadyuvante al proceso.

Observamos que los porcentajes de las mujeres son mayores que de los hombres en todos los años analizados, aunque la diferencia entre ambos sexos va disminuyendo, según el SIRI (2000), la mayor diferencia porcentual está en el área rural.

¹ *Analfabetas funcionales:* personas alfabetizadas que no cuentan con la capacidad de utilizar sus aprendizajes, en la vida cotidiana (SIRI, 1996:433)

Cuadro 1: Población analfabeta mayor de diez años 1950- 1995 (En porcentajes)					
	1950	1970	1980	1990	1995
Total	43.2	23.7	17.0	13.4	10.6
Hombres	39.6	20.5	13.8	9.8	8.4
Mujeres	67.3	37.3	20.1	15.2	12.7

Fuente: Prawda y Flores (2001. 99)

El trabajo que se realiza para disminuir el analfabetismo, al igual que en la educación primaria se contrapone con la calidad, que es deficiente, y generalmente afecta a personas de niveles socioeconómicos bajos. (SIRI, 2000: 440) Esto podemos comprender como el desafío que aún tiene la educación mexicana en ese nivel educativo

La educación primaria

Caracterizado como el nivel educativo con mayor número de alumnos se ha constituido en el más importante para las acciones llevadas a cabo por las autoridades Federales extendiéndose de manera amplia por todo el territorio y logrando una matrícula de 98% en 1992; a pesar de ello hay estados en los que existen escuelas que ofrecen “sólo 3 o 4 años de grados de instrucción” (CEPAL, 2002: 291). Por otra parte, también se tiene información sobre las diferencias entre hombres y mujeres, lo que muestra que los problemas no son sólo de calidad sino también de equidad.

Para mejorar las condiciones de este nivel se impulsó la educación inicial de cero a cinco años de edad, su carácter no es obligatorio pero tiende a institucionalizarse en reconocimiento del papel que desempeña para preparar a los niños desde más temprana edad.

Matrícula: La preocupación constante del sistema educativo ha sido el aumento de la matrícula escolar, para ello se procedió a la aplicación de programas la educación primaria, especialmente en el área rural. Entre los años 1960 y 1980 el crecimiento fue notorio desde 4, 884,988 a 14, 666,257 alumnos, en 1983 llegó al número más alto de de las tres últimas décadas 15.376.153. Este último dato en términos porcentuales correspondió a 48.32% - de manera contraria a su valor numérico fue el más bajo en 15 años -, es decir, el aumento de la matrícula escolar no equivale a un crecimiento porcentual de la misma.

Las estrategias aplicadas a favor del aumento de la matrícula en la educación primaria se reforzaron con programas compensatorios, el aumento de los libros gratuitos, entre otras acciones. A pesar del esfuerzo realizado, en 1984 se inicia un descenso leve y continuo hasta 1991 con una población escolar de 14, 396,993 alumnos.

Según el tipo de atención, la información del nivel Federal fue de 16, 235,900 alumnos en 1990 y 3, 132,800 en 1995. La atención estatal varía de 5, 369,900 a 21, 222,500 y la privada o particular de 2, 471,100 a 3, 456,400 alumnos en los mismos años. Estas variaciones en las matrícula Federal y estatal se deben al proceso de descentralización llevado a cabo en ese periodo, el control de la educación primaria se transfirió a los estados, asimismo sector privado aumentó su participación después de la reforma educativa de 1993. (Pres. Rep.², 2001: 42)

Repitencia: De manera paralela estas variaciones en la tasa neta de matrícula escolar, observamos los niveles de repitencia en el nivel primario. Los años, en los que se mantienen pequeñas variaciones en el crecimiento de la matrícula son 1982, 1983 y 1984. El porcentaje de repitencia fue mayor con una tasa de 10.3% por año, yendo en descenso los siguientes años hasta llegar a 6.9% en 1996. (UNESCO, 2002).

Con base en la información de la UNESCO (2002) se tiene que los mayores porcentajes de repitencia se encuentran en el primer grado; en 1980 fue de 20.0%, este es el más elevado en 15 años entre todos los grados de la educación básica, en 1995 continuó con la tendencia en relación con los demás y fue de 11.2%. En el segundo grado los porcentajes también fueron altos, entre 11.4% y 9.5% en el periodo 1980 y 1995.

En términos de años de escolaridad, esto significa que los alumnos repitentes permanecieron en la escuela entre 8.1 y 7.8 años entre 1975 y 1980, en los siguiente seis años bajó a 7.0 años. Esta leve disminución se justifica según el SIRI (2000) porque las autoridades no conocían la verdadera situación educativa, por lo que no toman medidas para subsanar las dificultades que aquejan a la educación.

² Pres. Rep. :Presidencia de la República

Es necesario mencionar que esos indicadores no expresan de manera clara las verdaderas causas que las determinan, aparte de la indicada se puede buscar otras causas que expliquen esos resultados. No cabe duda que el factor económico es el que más afecta y obliga al desplazamiento migratorio a distintas ciudades. En el área rural se tendría que analizar el tiempo de trabajo en el campo, es decir el trabajo que realizan sus padres y porque llevan a sus niños con ellos para que les ayuden.

Número de maestros: el aumento de la cantidad de maestros es continuo, según la información que disponemos relacionada con los indicadores anteriores y en los mismos periodos de variaciones de aumento y disminución, observamos que en este caso el número de maestros siempre fue de constante crecimiento.

El número de alumnos atendidos por los maestros ha ido disminuyendo desde 1970, año en el que la relación fue de 46 alumnos por maestro hasta los años 80 con 33 alumnos, para llegar a la década de los noventa a 24 a uno 1995. (UNESCO, 2002) Por sí misma esta información no explica la situación real, ya que existen zonas rurales a las que no llegan los docentes por las dificultades que implica la ubicación y por las condiciones en las que se encuentran las escuelas, entre otros factores que inciden a un cierto abandono de determinadas regiones.

Financiamiento: El impulso a la educación se sustentaba en la base económica que provenía del crecimiento de este país, producto de la situación de bonanza económica alcanzada por los niveles de precio del petróleo, en los años setenta. Esta situación duró hasta 1981, año en que dichos precios bajaron provocando el colapso económico en México por la deuda acumulada que no pudo ser cubierta, entrando así en crisis. Esto significó, la automática disminución del gasto público y por ende el del servicio educativo.

El gasto en educación creció de forma continua desde 1970 (12.3% del PIB) hasta 1982 (15.4%) el destino de estos fueron: los proyectos educativos como “la educación para todos (...) programas compensatorios para zonas urbanas y rurales alejadas”, desconcentración de la SEP, expansión de la matrícula, entre otros. (Prawda y Flores, 2001: 121) Pero este

crecimiento sufrió un considerable descenso por la crisis de la deuda externa siguiendo la misma tendencia de la disminución del PIB nacional.

Las variaciones del PIB desde inicios de los años ochenta fueron de constante disminución (9.70% en 1979), el año de la crisis 1982 bajó a -0.63 y a -4.2 el siguiente, manteniéndose con pequeñas fluctuaciones hasta 1990 cuando presenta una franca recuperación de 5.07% llegando a 6.8 en 1997. (CEPAL, 2000: 49).

Desde el punto de vista del sector de gasto, mientras el federal aumenta hasta 1982 el estatal presenta disminución hasta 1988, iniciando su mejoría en 1989, pero nuevamente empieza con el descenso hasta llegar a 5.4% del gasto público en 1996. Según Latapí y Ulloa (2000), este descenso en los estados no guarda relación con el proceso de descentralización educativa, en el sentido de que si se buscaba la mayor participación en la educación por parte de los estados, no ha sucedido tal situación.

Si recordamos, la matrícula escolar para primaria y el número de docentes subió a partir de 1990 y en este año los estados realizaron gastos similares a los de 1975, luego bajaron el gasto a un porcentaje que es el más bajo en veinte años 4.6%. No obstante, se observa en los datos sobre gasto educativo que hay un nuevo componente el “Apoyo a la educación básica” que en 1990 fue de 2.1% y en 1995 subió a 51. %. (Prawda y Flores, 2001: 160)

Es importante anotar que el presupuesto que se asigna a los maestros es determinado por el gobierno Federal, al igual que las prestaciones. El proceso de negociación de salarios se resuelve con las secciones sindicales en el nivel central.

Otro aspecto del financiamiento educativo observamos en la manera cómo el gobierno Federal destina recursos a la educación mediante los ramos 11 y 25, las relaciones presupuestales y fiscales entre federación y estados dan lugar al ramo 33 desde 1997, entre los que se encuentra las aportaciones para la educación básica, así como la infraestructura para este nivel que llega a ser el aporte más importante para financiar la educación pública.

La estructura del presupuesto general para educación presenta la siguiente información: el ramo 11 correspondiente a la SEP fue de 40.9% del total del presupuesto, el ramo 25 que es la aportación para la educación básica y normal descentralizada fue de 13.4% y el ramo 33 correspondiente a la aportación por los estados fue 45,7% para 1998, para el año 1999 los porcentajes de estas aportaciones son como sigue: ramo 11 ramo, 25 y ramo 33 fueron 39.0%, 12.0% y 49.0 % respectivamente. (Prawda y Flores, 2001: 124)

**Cuadro 3: Estructura de presupuesto general para la educación
(Porcentajes)**

	1998	1999
Ramo 11 (SEP)	40.9	39.0
Ramo 25 (aportación para la educación básica)	13.4	12.0
Ramo 33 (aportación para los estados)	45.3	49.0

Fuente: Tabla XXX, Prawda y Flores (1991:124)

Mientras el comportamiento del gasto privado en 1970 fue 12.6% disminuyendo su participación en 1982 con 5.1%, después de los procesos de ajuste ha ido aumentando paulatinamente, llegó a 9.7% en 1987. (Guevara, 1997: 213) Otra forma de financiamiento consiste en el uso de recursos a través de programas de apoyo al rezago educativo, que involucra a los padres en el control de los recursos.

Gestión administrativa: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la base legal de la Ley General de Educación, en ella se plantean los principales elementos de las políticas educativas que dicta el Estado Federal a través de la Secretaría de Educación Pública (SEP), los cuales le dan autoridad normativa, técnica y pedagógica para el funcionamiento de la educación. Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son atribuciones de la SEP vigilar la enseñanza oficial así como las disposiciones relacionadas con la educación en todos los niveles y modalidades en el ámbito nacional. (OEI, 1994: 5)

Los procesos de la reestructuración del sistema educativo realizados en 1973 con la creación de unidades y subunidades regionales de servicios administrativos, fueron las primeras acciones a favor de la descentralización y sirvieron de base para las posteriores

transformaciones a fines de la misma década (1978-1982), cuando la Secretaría de Educación Pública desconcentró sus funciones hacia las 31 delegaciones, en las cuales se establecieron siete subsistemas: de planeación, supervisión extensión educativa, servicios asistenciales, escuelas particulares incorporadas, control escolar y administrativo de los recursos humanos, materiales y financieros.

Según Arnaut (2001), mediante el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 se fortaleció la Subsecretaría de Planeación, reformó la Subsecretaría de Educación Básica y Normal y la Oficialía Mayor, también se creó la Subsecretaría de Servicios educativos del Distrito Federal. De la misma manera se consolidó y amplió el campo de acción de organizaciones descentralizadas como el CONAFE y el ILCE, el primero empezó con educación comunitaria y luego asumió responsabilidades sobre los programas compensatorios, el segundo realiza su trabajo en educación con medios televisivos e informáticos.

Siguiendo a Arnaut (2001) la Subsecretaría de Planeación “consolidó” sus funciones en las áreas de “Planeación, Programación y Presupuesto, de Evaluación y de Acreditación, Incorporación y Revalidación”. Ésta tiene un papel muy importante en lo que concierne a la evaluación educativa, de ella depende la Dirección General de Evaluación que desempeña funciones relacionadas con la programación, diseño y la aplicación de pruebas para evaluar tanto a alumnos como a docentes de la educación básica y normal.

La Subsecretaría de Educación Básica, está a cargo de las direcciones generales de: “Normatividad, de Materiales y Métodos Didácticos, de Investigación Educativa, de Educación Indígena y de Actualización, Capacitación y Superación Profesional del Magisterio”. Sus funciones son las de definir los planes y programas de la educación básica y normal, también “producir textos y otro tipo de materiales de apoyo a la docencia y dirigir programas de capacitación a docentes”. (ARNAUT, 2001: 184)

Por otro lado con base en las orientaciones del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) es creado el Consejo de Participación Social en los ámbitos

nacional, estatal, municipal y escolar con el propósito de fortalecer la capacidad de organización y la participación de la comunidad, los profesores y los alumnos. Los gobiernos estatales para realizar las funciones de control de los servicios federales crearon secretarías de educación y direcciones para administrar los bienes transferidos por la federación.

La estructura organizativa de la educación de acuerdo con el artículo 10° de la Ley General de Educación de 1993 define como autoridades: “I. Autoridad Educativa Federal o Secretaría de Educación Pública de la Administración Pública Federal, II. Autoridad Pública local de cada uno de los estados de la Federación así como a las entidades que, en su caso, establezcan para el ejercicio de la función social educativa, y III. Autoridad Educativa municipal al ayuntamiento”.

Tanto el gobierno Federal como las entidades federativas tienen sus correspondientes autoridades educativas subalternas que son mencionadas a lo largo de la Ley en distintos artículos estableciendo las funciones que deben desempeñar, entre los que se distinguen según Díaz (1995), a las autoridades escolares y autoridades procesuales, en los distintos niveles territoriales: estatal, municipal y escolar.

Con la descentralización en la educación además de reorganizar la estructura administrativa del gobierno Federal, ha cambiado el funcionamiento del sistema; no obstante, en la experiencia de México muestra que se mantiene la centralidad en las decisiones el gobierno Federal y responsabiliza a los estados la provisión del servicio educativo. Esto significa que mantiene el control administrativo y pedagógico para el nivel de educación básica y normal y las entidades federativas se hacen cargo de la supervisión y evaluación de los servicios educativos transferidos correspondientes.

Entre los cambios que se consideran importantes en las reformas administrativas están el fortalecimiento de la capacidad y la reorganización institucional del sistema educativo, dada la complejidad del mismo y según Zorrilla (1999), porque todavía se encuentran debilidades en la administración debido a la falta de desarrollo de modelos conceptuales

que se focalicen en la vinculación entre las políticas educativas y su aplicación en los centros educativos, también porque como se vio anteriormente el papel del sindicato repercutió en algunas ocasiones en el desarrollo del proceso de manera negativa.

El reconocimiento de la necesidad de reorganización institucional y administrativa del sistema educativo en México fue, por un lado, una necesidad interna del país que proveniente de: los cambios políticos y económicos que provocaron las reformas en la década de los años ochenta y del crecimiento burocrático de la Secretaría de Educación Pública por su sistema centralizado y complejo no controlable, lo que impedía realizar una planificación en función al crecimiento de la demanda educativa y la oferta de maestros profesionales para cubrir los requerimientos.

A esto se sumó la característica de los funcionarios que muchos casos eran maestros que no tenían la suficiente experiencia para el manejo administrativo. Por otro lado, un aspecto que se perdió del control de la Secretaría de Educación Pública fue la asignación de cargos a los docentes debido a que el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación influía decisivamente en dichos nombramientos.

Desde el punto de vista de Lockheed y Verspoor (1989) el objetivo principal para la reorganización de sistema educativo recae en la solución de tres problemas: las *estructuras orgánicas deficientes* por ser sistemas muy centralizados y afectar a los niveles intermedios por la concentración de recursos y decisiones, es un aspecto que coincide con las características de México, la *capacidad administrativa* que no se desarrolla por crecimiento excesivo y rápido de los sistemas de educación. El tercer problema es el relacionado con los *sistemas de información* referidos a los resultados de pruebas de rendimiento que son importantes para tomar medidas para el mejoramiento de las políticas sobre programas educativos y principalmente por la necesidad de un buen sistema de información sobre los costos y la eficacia de los insumos para decidir cómo asignar los recursos en forma eficiente, en el caso que analizamos la falta de información sobre pruebas de rendimiento no ayudaron en el mejoramiento de la enseñanza ni la revisión de programas. Esto se verá con más detalle en el punto relacionado con los sistemas de evaluación educativa.

Siguiendo con la organización administrativa hemos visto la existencia de otras instituciones como el CONAFE, INEA e ILCE³ que tienen un carácter descentralizado de la SEP y desarrollan funciones a favor de la educación básica. Otros organismos como el Centro de Estudios Educativos realizan a investigaciones educativas apoyando con programas y materiales didácticos a distintos proyectos (Arnaut, 2001: 232)

2.2.2. El papel del Estado en la educación mexicana

Las políticas educativas en México han sido una construcción continua a través del tiempo y han tenido su propia especificidad en cada gobierno que fundamentaba la aplicación de una u otra política en función a criterios políticos, también han influido en ellas las demandas de la población por una mayor y mejor educación.

La influencia del sindicato de maestros fue en unos casos determinante en la formulación de las políticas educativas para mejorar la calidad del servicio, particularmente por los años cuarenta, pero en las tres últimas décadas el poder adquirido por esa organización sólo obstaculizó la aplicación de políticas educativas. (Latapí, 1999: 38)

A pesar de ello el gobierno Federal se empeñó en modernizar la educación para mejorar tanto el ordenamiento y administración de los recursos materiales, los costos y el proceso para darle mayor dinamicidad al sistema.

Lo importante es el cambio de actitud del gobierno en relación con las políticas educativas que son de interés nacional y esto no fue necesariamente un rompimiento de esquemas corporativos, sino una nueva forma de plantear las soluciones a problemas latentes a lo largo de los años. Estas soluciones estuvieron alrededor de un modelo de desarrollo, en el que el Estado redujo su papel a la normativización y a la provisión de las condiciones para el desarrollo de la economía y la adecuada distribución de servicios públicos.

³ ILCE: Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, INEA: Instituto Nacional de Educación de Adultos

En el proceso educativo de modernización y consiguiente Acuerdo Nacional de 1992 se contribuye a redefinición de funciones del Estado transfiriendo la administración de la educación básica y normal a las entidades federativas. No obstante, el Estado tiene el control en sus manos porque vela por los valores nacionales que subyacen en los contenidos de los programas y en la forma de enseñar que tienen los maestros o en la forma cómo los maestros transmiten el conocimiento en función a su formación y la propia ideología y creencias. También, tiene la capacidad de decisión en la elaboración de un currículo común y la distribución de textos gratuitos para toda la nación. Por otro lado, se reserva para él, la prestación del servicio educativo compensatorio y la educación de adultos (Arnaut, 2001:187)

Con base en la Ley el gobierno Federal cede algo de su autoridad a los gobiernos estatales para que presten el servicio educativo en los niveles básico y normal. Así como proporciona los contenidos que puedan incluirse en los planes y programas entre otras funciones relativas a la dotación del servicio educativo.

En realidad el gobierno Federal comparte la inversión en educación con las entidades federativas con el compromiso de que el incremento de la misma sea constante. En relación con la transferencia de recursos para la educación se preocupa por la correspondiente asignación a los estados y el cumplimiento de estos a aportar con la cuota parte que les corresponde, también promueve programas de apoyo para la educación de sectores marginados y con rezago escolar.

Las relaciones de la autoridad Federal con las entidades federativas se da en distintos niveles administrativos, mientras la primera determina planes y programas de la educación básica y normal, regula el sistema de formación y capacitación docente, entre otras funciones; las segundas coordinan y ejecutan las determinaciones centrales, proponen “contenidos regionales para que sean incluidos en los planes y programas”. (SEP, 1993: Art. 13°, 15°)

La autoridad Federal continúa dirigiendo el sistema educativo desde una posición centralista, determina el tipo de educación que se impartirá velando por la integridad de la nacionalidad. Es posible que esto todavía dificulte la evolución de una educación pertinente a las necesidades de la población, sin embargo, es justificable la acción que asume, en beneficio del país; pero si se toma en cuenta que cada estado es diferente al otro así como los son sus necesidades, es importante que se actúe en ellos de manera más autónoma para que el servicio educativo sea favorable a la demanda local.

Su relación con el sector privado en la educación está orientada por las disposiciones constitucionales. En el Artículo 3° de 1992 se restringe la participación privada pero se autoriza el funcionamiento de instituciones educativas sujetas a disposiciones oficiales; en caso de incumplimiento de normas establecidas el Estado tiene la facultad de “revocar en cualquier momento las autorizaciones concedidas, sin procedencia de juicios alguno”. (Blanco, 1995: 172)

Según el mismo autor, el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 no considera a la educación privada dentro la reforma, “ni se le fomenta, ni se le reconoce el papel que cumple en la educación nacional”. Los cambios que plantea la Ley General de Educación a favor de ella están relacionados con la facultad que se les confiere sobre la determinación de planes y programas de estudio, en niveles diferentes a la primaria, secundaria y normal. Esto significa que siguiendo las disposiciones del artículo tercero, todavía hay restricciones para la educación privada.

En relación a la iglesia, con la reforma de la educación en 1992 se procedió a la revisión del Artículo 3° que prohibía: “la intervención de corporaciones religiosas en la educación primaria, secundaria y normal, así como en la destinada a obreros y campesinos”; (Ornelas, 2000: 80) también que los ministros de culto fueran maestros o directores de establecimientos educativos. Según Blanco (1995) la reforma de 1992, del mencionado artículo consistió en la derogación de la fracción IV para eliminar la prohibición. Esto significa que se ha flexibilizado las restricciones a la participación de la iglesia,

especialmente a través de la educación privada, tomando en cuenta que su incidencia es mayor en el nivel secundario.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE): El SNTE en México tiene particularidades que se observan a lo largo de los años y que han ido fortaleciéndolo. Su organización sigue la misma tendencia de los sindicatos obreros, desde el punto de vista que se tenía, de que sindicalizar “era subordinar de un modo centralizado a los múltiples los múltiples agrupamientos – geográfico, administrativo, funcionales y profesionales - de los empleados de una misma empresa y, en el caso de la administración pública, de una o más unidades burocráticas”. (Arnaut, 1998: 205)

El proceso de sindicalización también es característico por la unificación o centralización de los sindicatos estatales y por la injerencia del Estado en su constitución cuando “encomienda a los maestros (...) el cumplimiento de tareas sociales y políticas, más allá de su labor docente en el aula y la escuela”. (Idem) Este reconocimiento por la Secretaría de Educación Pública se concretiza en la asignación de funciones a los dirigentes del Sindicato, en la Secretaría. Lo cual significa que la relación del SNTE con el Estado se ha dado a través del reconocimiento de su participación en la dotación de plazas docentes y el control del escalafón.

En relación con su constitución, el sustento jurídico del SNTE es la Ley Federal del Trabajo, en la que se determinaba la aceptación de un solo sindicato en cada dependencia y además se aceptaría a aquél mayoritario (Loyo, 1997: 26). La pertenencia al sindicato se lleva a cabo a partir de un proceso automático una vez que el maestro ingresa al servicio activo.

Este SNTE se formó en 1943 en un proceso de unificación de los sindicatos estatales de docentes de primaria. Su estructura organizacional tiene a la cabeza un Comité Ejecutivo Nacional, Comités Ejecutivos Seccionales, Comités Ejecutivos Delegacionales, en el nivel escolar están los Representantes de las Escuelas. Como órganos de consulta están el Pleno

Seccional, la Asamblea Delegacional y el Pleno de Representantes de escuela (Loyo y Muñoz, 2001: 17)

Las asociaciones y sindicatos que integran el SNTE están compuestos por trabajadores de base al servicio de la educación pública, de los gobiernos de los estados, municipios y empresas del sector privado. Entre los más numerosos están los docentes del nivel preescolar y primario, en menor número los de secundaria. También están afiliados profesionales libres que trabajan en educación. Así se tiene por ejemplo el Instituto Politécnico Nacional (IPN), las escuelas Tecnológicas Pesqueras (ETP), la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) y otros sindicatos de la administración de la educación. (Muñoz, 1996: 86)

El reconocimiento de la Secretaría de Educación Pública al SNTE se plasma en la asignación de funciones paralelas a ella, en relación con el nombramiento de docentes en los distintos ámbitos como el nacional y estatal, así como en la parte administrativa en los distintos niveles del sistema educativo.

Los objetivos que sigue el SNTE se agrupan en los siguientes: “lograr la ampliación del servicio educativo en el territorio nacional (...), elevar la calidad de la enseñanza en todos los niveles (...), hacer del SNTE un organismo más poderoso por su régimen democrático (...) vigilar ampliamente los planes y programas”. (Arnaut, 1992: 56)

Un aspecto que resalta en el SNTE es el proceso que se sigue para pertenecer a los altos cargos del sindicato, se requiere determinada la antigüedad de trabajo sindical realizado. Se exige como mínimo 15 años para el comité nacional, cinco para el ejecutivo delegacional; esto muestra la dedicación que debe tener un miembro afiliado a este órgano sindical a través del tiempo si desea ascender en los puestos jerárquicos. (Loyo, 1990: 12)

En relación con el financiamiento de SNTE sus bases no han variado desde su fundación en 1943. El sindicato recibe de manera regular las cuotas sindicales de todos los afiliados del país; los descuentos a los afiliados se realizan desde el nivel central que paga los

sueldos. Sus dirigentes que aproximadamente llegan a 2000 “gozan, con excepción de los delegados de escuela, de una comisión liberada con goce de sueldo, avalada por Ley, para dedicarse exclusivamente a los asuntos sindicales”. (LOYO, De IBARROLA, y BLANCO; 1999: 4-8)

A continuación presentamos un resumen de la composición del SNTE.

Cuadro 4: El sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación de México

Fundación	Diciembre de 1943
Marco Jurídico	Ley Federal de los “Trabajadores al Servicio del Estado 1938
Estructura	-Comité Ejecutivo Nacional -Comités Ejecutivos Seccionales -Comités Ejecutivos Delegacionales -Representaciones de Escuela -Representación Centro de Trabajo
Componentes	-Instituto Politécnico Nacional (IPN) -Escuelas Tecnológicas Pesqueras (ETP) -Universidad Pedagógica Nacional (UPN) -Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) - Administrativos del servicio educativo
Características	Tienen cuota de representación en las instancias decisorias sobre contratación de maestros, despidos y promociones Reivindicaciones salariales
Financiamiento	Cuotas del 15 del sueldo de los afiliados de todo el país
Acciones	-Acuerdo para la Modernización educativa

Fuente. Elaboración propia con base en documentos de Arnaut (1992) y Loyo (1990, 1999)

El papel del Estado junto al Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE), se ha mantenido en un plano de fortalecimiento constante del “poder” central en las decisiones educativas. En ésta constante interacción el SNTE ha demostrado que en algún momento ha orientado las acciones del Estado a favor de sus demandas.

La fortaleza adquirida a lo largo de los años por el papel cercano al nivel decisonal y por su tamaño, también muestra que se constituye en el principal impedimento hacia la participación de los padres, por considerar que llegan a ser un control del trabajo que realizan. No obstante que para la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica en 1992, mostraron sus dirigentes mayor apertura al cambio.

La descentralización educativa en México

La descentralización educativa en México que se plasmó en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992 tuvo su origen en la década de los setenta, tiempo en el cual hubo desconcentración de las funciones de la Secretaría de Educación Pública con el propósito de mejorar la administración y “dar mayor racionalidad a la asignación y manejo de los recursos”; (Loyo, 1997: 14) según afirma Coletti (1995), para que el sistema sea flexible y de mejor calidad y “otorgar poder de decisión en la educación a los estados, los municipios y la familia”.

Para ello se crearon secretarías y subsecretarías de servicio administrativo en lugar de los servicios coordinados de educación pública que estuvieron regidos por una dirección general. (Zorrilla, 1999: 329) Al respecto afirma Pescador (1994), que esos sirvieron para ir preparando el camino de la descentralización a través de constantes ajustes para su optimización. (182)

En un continuo de transformaciones políticas y sociales que caracterizaron a la región y exigían la reforma del Estado, en México se plantearon acciones de consulta para proceder a la descentralización educativa que se inició con un proceso de desconcentración en 1978, como se mencionó antes. Este se encontró con dificultades particularmente ante la realidad de las diferencias entre los estados, las variaciones de los sueldos de maestros, “la falta de control de la asignación de plazas a los egresados de las normales, o los procedimientos escalafonarios “, sumados a estos, el rechazo del sindicato de maestros y de políticos. (Latapí y Ulloa, 2000: 33)

No obstante, se fue fortaleciendo hasta tener mayor fuerza a partir del Programa de Modernización Educativa de 1989-1994 y quedar plasmada en el Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa en 1992. Con dicho Acuerdo se pretendía un sistema educativo más flexible y más eficiente, en el que debía participar la comunidad de manera más directa. A pesar del propósito planteado, el gobierno Federal mantuvo las funciones normativas y la asignación de recursos educativos.

Siguiendo con el contenido del Artículo 3º se observa que en realidad cuando se habla del consenso para la descentralización educativa, esta no es tal, sino que las decisiones ya están determinadas en la Constitución, lo que cambia es la forma del cumplimiento y la estrategia seguida haciendo que haya participación de otros actores sociales.

Cuadro 5: Proceso de descentralización educativa en	
Años	Proceso y objetivos
1920-1950	Centralización
1958-1970	Proyecto de descentralización al Congreso Nacional del SNTE
Ley Federal de Educación 1973	Descentralización administrativa <ul style="list-style-type: none"> - Creación de unidades y subunidades administrativas con jurisdicción regional - No transferencia de dependencias de mayor concentración - Gobierno Federal mantiene atribuciones de: formular planes y programas para la primaria, secundaria y normal - Elaborar libros de texto - Vigilar el cumplimiento de la ley - Distribuyó la función educativa entre federación, estados y municipios
1978	Desconcentración educativa <ul style="list-style-type: none"> - Creación de delegaciones de la SEP en cada estado - Responsabilidad de designación operativa en estados - Dotación de recursos a delegaciones - SEP no pierde tutoría sobre trabajadores Descentralización educativa anunciada SEP facultada para firma de acuerdos con estados - Comités consultivos para descentralización educativa
1982	Proyecto de descentralización inconcluso
Decreto de 3 de agosto de 1983	Descentralización educativa ejecutada Transferencia de establecimientos federales (básica y normal) <ul style="list-style-type: none"> - SEP asegura su carácter nacional - Se mantiene negociaciones salariales SNTE y SEP-
Programa de Actualización de la Educación Básica 1989-1994	Consumación de la descentralización educativa
Reforma de Art. 3º 1993	Descentralización de la educación básica y normal
ANMEB 1993	<ul style="list-style-type: none"> - Elevar la eficiencia y calidad de la educación - Promover la participación de la comunidad - Elevación a rango constitucional “poder de decisión sobre planes y programas”(Loyo, 1999b: 61)
Ley General de Educación	Federalismo educativo

Fuente: Documentos utilizados en el trabajo

Con la descentralización se procedió a la transferencia de los establecimientos educativos de los niveles básico y normal hacia los estados, los que se responsabilizan de la

reestructuración y el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento de la educación, además de lograr la mayor participación de la comunidad y así alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de la educación. (SEP, 1992: 5) Sin embargo, el análisis que se hace de la descentralización educativa lleva a una serie de observaciones por cuanto su alcance está limitado a la transferencia de responsabilidad financiera a los estados manteniendo el Estado Federal el control normativo.

Con base en lo que ya está determinado en el Artículo 3º, se puede decir que el Acuerdo es la consolidación de lo que ya está decidido constitucionalmente y sólo es cuestión de ponerse de “acuerdo” en la forma de proceder. La descentralización educativa constituye una nueva etapa en las transformaciones educativas en México, a través de la cual los estados deben desempeñar funciones en cumplimiento con las disposiciones legales, llegan a ser complementarias para lograr el objetivo de la calidad y la cobertura educativa.

No es sólo cumplimiento de funciones, sino que por su parte los gobiernos locales se comprometen a aumentar el ritmo de crecimiento del gasto educativo. Es importante contar con los mayores recursos que ayudaran a mejorar la calidad educativa, lo que no significa que se condición suficiente para ello. (Romero, 2000: 153)

2.2.3. Las reformas educativas en 1990-2000

Las políticas educativas se caracterizaron por la forma en que se emprendieron y el momento que se llevaron a cabo. Unas orientadas al desarrollo social con base en procesos pedagógicos elementales en función a la integración nacional, otras dejaron huella en la democratización de la educación, algunas se adaptaron a los cambios que provocaba el desarrollo tecnológico y a los valores del mercado. Pero con todas se fue construyendo las bases que orientan la educación en valores nacionales, justicia, igualdad y respeto a las diferencias individuales y de grupos. Principalmente todas las políticas buscaban el mejoramiento de la calidad educativa que fue el norte de las reformas desde mediados de siglo.

En un constante proceso de reformas educativas en función al aumento de cobertura y la calidad, por una parte y el buen funcionamiento del sistema educativo cada vez más complejo, por otra, los años ochenta constituyeron la base para las transformaciones en la educación. Al mismo tiempo, ese periodo mostraba una realidad en la cual el “Sistema educativo Mexicano llegó a un nivel de agotamiento en algunos de sus patrones de desarrollo, disminuyó el acelerado ritmo de crecimiento de la matrícula en todos los niveles, produciéndose serias disparidades regionales y persistía el analfabetismo”.(Rivero, 2000: 225) A esto se sumaron los bajos salarios de los docentes, la deficiente infraestructura con la que contaban las escuelas, así como los problemas sobre la calidad de la educación.

El proceso seguido por las reformas educativas 1990-2000, implicaron la reestructuración administrativa del sistema educativo y muy particularmente la reorganización y fortalecimiento de objetivos para mejorar la calidad y la equidad de la educación primaria. La administración de la educación toma un nuevo sentido a partir del financiamiento de la misma y del proceso de descentralización financiera y de recursos que se había iniciado años antes al Acuerdo Nacional para la Modernización Educativa.

El nuevo modelo de desarrollo sentó las bases económicas para las nuevas acciones en todos los ámbitos- financiero, político y social – y estableció relaciones en las que priman la oferta y demanda de bienes competitivos. Por otra parte, la complejidad del Sistema Educativo Mexicano demandaba una administración de los recursos financieros y humanos, más adecuadamente a las necesidades de la sociedad.

Este proceso a su vez requería una supervisión más cercana y eficiente con propósito de asegurar el buen manejo de los recursos, también se hacía necesario contar con evaluaciones sistemáticas para garantizar una buena educación. Por ello el establecimiento de sistemas de evaluación y supervisión del sistema educativo y de proceso inmerso se constituía en una necesidad a ser subsanada con las reformas.

A partir de reformas realizadas en el artículo 3º, 31º y 130º de la Constitución, en los cuales se resalta la obligatoriedad de la educación secundaria y la autorización para la enseñanza religiosa en las escuelas privadas ,(Ornelas, 2000: 80) se promueve el consenso entre actores educativos para reformar el sistema, llegando a la firma del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica entre el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y la SEP, en él se plantean los cambios propuestos por el Programa de Modernización 1989-1994. A través de dicho acuerdo se observa la dirección que toma la educación con el propósito de mejorar la calidad educativa descentralizando la educación básica y la normal.

En el Perfil Educativo de 1997 de la Secretaría de Educación Pública (SEP) se plantea un proyecto de transformación de la gestión de la escuela primaria; el que contempla tres programas: el de sensibilización de autoridades educativas locales que identifican las demandas de transformación escolar, el programa de capacitación de recursos humanos para diseñar y poner en marcha las innovaciones educativas y el programa de capacitación y asesoría a supervisores, directores de escuelas y docentes.

El proyecto es amplio y moviliza a autoridades federales y estatales, docentes y empleados de la educación, promoviendo la realización y la ampliación hacia distintas entidades federativas. Lo importante es el mejoramiento docente y su práctica, así como los aprendizajes de los alumnos.

2.2.4. Ley General de Educación: Ley del 12 Julio de 1993

Como consecuencia de las reformas en el Artículo 3º de la Constitución realizadas en 1992 y de las disposiciones que emanan en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992 se formula la Ley General de Educación de 1993, la cual reglamenta el Artículo 3º Constitucional que tiene como elementos principales el derecho del individuo a recibir educación, la obligación del Estado a garantizar la educación primaria y secundaria en forma gratuita, educación laica impartida por el Estado, mejoría de la calidad educativa en dimensión nacional y para el sustento del progreso técnico.

Según la exposición de motivos de la Ley, ésta tiene carácter general porque “contiene disposiciones para los tres niveles de gobierno”, las que guiarán a los estados a promover sus propias leyes en congruencia con la Ley General. (Ornelas, 2000: Art.3° Párr.: I al IV y SEP Art. 5° y 6°)

Considerada como un factor importante por su contribución al desarrollo de los países la educación en México se orienta hacia las exigencias del contexto mundial y al fortalecimiento de la conciencia nacional. Estos aspectos se destacan en la Ley General de Educación y son expresados en sus fines de la siguiente manera: la educación llevará a formación en valores (Art. 7° incisos I, III, VI, X y XI), al fomento de la práctica democrática y participación social (Inciso VI), al desarrollo del conocimiento y fomento de actitud positiva al trabajo (Incisos II, VII XII); estos últimos están sujetos a concepciones ideológicas, productivas y culturales del país teniendo como fin último el desarrollo del individuo que transforme la sociedad mexicana.

Los temas centrales de la Ley General de Educación de 1993 son la calidad y equidad educativa y la participación social. El primero es tratado a partir de los fines educativos que contemplan la cobertura suficiente y la calidad educativa. (SEP, 1992: 17) Con la cobertura educativa se pretende lograr que más niños y jóvenes accedan en igualdad de condiciones al Sistema de Educación Mexicano en sus modalidades escolarizadas, no escolarizadas y mixtas. El Estado Federal garantiza el acceso a una formación básica y a la adquisición de conocimientos necesarios para que puedan insertarse en niveles educativos superiores y lo promueve en forma directa o a través de instituciones privadas. (SEP, 1993: Art.3°)

La reglamentación establecida en la Ley General de Educación tiene la característica de orientarse específicamente a determinar las funciones que se deben cumplir en los distintos ámbitos del sistema educativo y niveles de autoridad a través de estrategias políticas, en donde están planteados los objetivos específicos en función a lo que dispone la Ley.

Presentado el análisis de la descentralización en párrafos anteriores, en los siguientes puntos se expondrán las políticas educativas que se formulan en torno al logro de la calidad

por la prioridad que se le ha dado. Se tomará en cuenta, principalmente aquéllas, que en su presentación son coincidentes con las recomendaciones del Banco Mundial, para luego ver las particularidades que adquieren en el contexto local mexicano. Es necesario recordar que el énfasis está en el nivel primario por ser de interés del trabajo.

La educación primaria

La calidad educativa es un problema que aún subsiste en México pese a los esfuerzos por superarlos, las causas que le afectan hacen referencia a dos tipos de influencia, una está relacionada con las condiciones sociales en las que viven los niños y jóvenes y otra con el sistema educativo. En esta segunda se centran las reformas educativas con el propósito de plantear políticas que lleven a la superación de ellas.

A partir de lo establecido en el Artículo 3° de la Constitución y el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, la calidad de la educación pública requiere de tres elementos importantes: la reorganización del sistema educativo, la reformulación de los contenidos y materiales y la revalorización de la profesión docente. (SEP, 1992: 15)

La reorganización del sistema educativo basada en la política de descentralización, se presenta en la Ley General de Educación formulando las funciones que deben cumplir tanto en el nivel central como los estados y las entidades territoriales en general. No obstante la determinación de planes y programas así como la distribución de material educativo, la regulación del sistema de formación y actualización para maestros está en manos del gobierno Federal a través de la Secretaría de Educación Pública. (SEP, 1993: Art.12)

Asimismo, se toma en cuenta en el Artículo 13° párrafo III el tiempo establecido en el calendario escolar como otro factor que incide en la calidad educativa para la educación primaria, secundaria y normal, la que debe ser ajustada aumentando los días hábiles de trabajo en la gestión escolar y disminuyendo la carga administrativa de los maestros para que tengan más horas efectivas de trabajo de clase (SEP, 1993: Art. 22°).

Con base en los artículos 51° y 52° también en el nivel central se determina el calendario escolar, se exige el cumplimiento de los días de trabajo y su reposición en caso de suspenderse las actividades por motivos de feriados de fuerza mayor; pero lo que hay que destacar con relación al tiempo es la duración de la educación obligatoria y gratuita que ofrece el Estado Federal que está relacionado con la inversión que realiza en la formación de los estudiantes.

Partiendo de las afirmaciones que se hacen en los documentos de planificación del sistema educativo en México y de los diagnósticos sobre educación, el mayor problema de la calidad se centra en la educación primaria, por lo cual las políticas correspondientes a lo largo de los años se han centralizado en ese nivel y en su mejoramiento.

Así como en la Conferencia Mundial para la Educación en Jomtien de 1990, los gobiernos y el Banco Mundial (1990) reconocieron la necesidad de mejorar la calidad y particularmente en la educación primaria, en México se hace más evidente esta situación, por ello las políticas educativas se orientan hacia aquellos factores que pueden influir en su mejoramiento.

Desde el punto de vista del Banco Mundial (1990 y 1996), Lockheed y Verspoor (1989) y Lockheed y Bloch (1990), el tiempo también influye en la calidad educativa porque se considera que la permanencia en la escuela ayuda al logro de mayores y mejores aprendizajes; de la misma manera la duración del año lectivo es importante por lo que recomienda estrategias que deben asumir los países relacionadas con el aumento de la cantidad de horas de trabajo escolar, reducción de los días feriados y así optimizar los recursos y lograr la eficacia de la educación.

Si bien se destaca en las propuestas internacionales algunos de los factores que influyen en el mejoramiento de la educación como los recursos materiales, los contenidos de la enseñanza y los métodos pedagógicos; esos no son los únicos, también se considera un

factor importante el “factor humano, es decir, la relación que se establece entre el profesor y el alumno”. (SEP, 2001: 2)

Siguiendo el camino trazado por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (1992) se verá a continuación el papel de docente en relación con el mejoramiento de la educación y las normas establecidas al respecto por la Ley General de Educación.

El plan de estudios

En párrafos anteriores hemos visto que a partir del Artículo 3º Constitucional y reafirmado en la Ley General de Educación se determina la elaboración de planes de estudio y los correspondientes programas de la educación primaria y normal como una facultad de la autoridad Federal, los gobiernos de los estados y de otros sectores relacionados con la educación participan a través de opiniones sobre el contenido. (SEP, 1993: Art. 12º Párr. I)

La participación de los estados para aportar al contenido curricular desde su realidad está determinado por el artículo 38º, en el cual se expresa que dentro de los procesos de la educación básica se procederá a realizar adaptaciones en función al contexto cultural y/o lingüístico de la población. De la misma manera se toma en cuenta la adaptación curricular en función a las necesidades básicas de la población. SEP, 1993: Art. 39º)

En el caso de la formación docente inicial en las escuelas normales sucede lo mismo, el Ejecutivo Federal representado por la Secretaría de Educación Pública es responsable de la determinación de los planes y programas así como de las evaluaciones constantes para mantenerlos actualizados. (SEP, 1993: Art. 48º)

Los contenidos curriculares deben contener los propósitos de la formación general y en su caso la adquisición de habilidades y las destrezas que correspondan a cada nivel educativo, según el artículo 47º de la Ley General de Educación.

Los objetivos de la formación docente inicial se determinan en los criterios de elaboración del Plan de Estudios para la Formación Inicial de Profesores de Educación primaria y deben responder a los fines que la legislación educativa asigna a la educación básica. El Plan de Estudios es determinado a través de una disposición legal llamada Acuerdo 259 de 1999. (SEP, 2000: 149)

Se resalta la formación común y nacional de los profesores con el propósito de concentrar contenidos en la consolidación de habilidades intelectuales y competencias profesionales, constituyéndose estos en la base a la que se adaptan los contenidos educativos y las formas de trabajo regionales; pero si se ve desde otro punto de vista es posible pensar que el centralismo en la elaboración de planes y programas para la educación primaria y la educación normal, responde a un contenido político que busca la formación de la identidad nacional a través de los contenidos educativos.

En forma específica el Plan de Estudios de Licenciatura en Educación Primaria establece el perfil del nuevo docente con base en el logro de competencias que se agrupan en cinco campos: habilidades intelectuales específicas, dominio de los contenidos de enseñanza, competencias didácticas, identidad profesional y ética, y capacidad de percepción y respuesta a las condiciones de sus alumnos y del entorno de la escuela.

Asimismo, los libros de texto con base en los lineamientos curriculares son elaborados en el nivel federal, sin embargo la revisión y evaluación constante del contenido permite la reformulación de los contenidos o la innovación. Esta disposición ha constituido una política que caracteriza a la educación mexicana, porque se procede a la elaboración y distribución de los textos escolares desde 1958 y en la Ley Educativa de 1993 se reafirma su importancia. Se considera un factor que promueve la equidad en la educación.

Los contenidos de los planes y los libros de texto se formulan tomando en cuenta el tiempo de trabajo escolar anual y diario (Art. 52º). Las decisiones sobre ese tiempo son importantes para el cumplimiento de los objetivos de los planes, por ello se establece el calendario para

cada gestión escolar primaria, secundaria y normal en la Secretaría de Educación Pública y los estados deben proceder a realizar ajustes de acuerdo a las necesidades locales. (Art. 51°)

Según el documento Características del Sistema Educativo Nacional de la SEP, el Plan de Estudios de la Educación Primaria establece “200 días laborales con una jornada de cuatro horas diarias”. Estas disposiciones se acercan a la norma internacional que establecen Lockheed y Verspoor en 1989. Según estos investigadores no sólo el tiempo determinado de trabajo es lo importante para la calidad educativa, sino que es necesario que las políticas lo establezcan claramente y velen por el cumplimiento de lo reglamentado evitando interrupciones por causas de días feriados o actividades que no ayudan a la optimización del trabajo escolar ya sea de los alumnos o de los profesores.

El profesional docente

En la Ley General de Educación de 1993 el profesional docente es un sujeto dinámico con iniciativa propia que promueve, coordina y es considerado el agente directo del proceso educativo con relación a la prestación del servicio educativo (Art. 21°) y desde el punto de vista de la dotación de condiciones para una mayor equidad educativa es un elemento de “mejor calidad” para enfrentar los problemas educativos en zonas de condiciones económicas y sociales en desventaja (Art. 33°).

Estas características que se asignan a los profesionales de la educación se relacionan con la educación que se desea en cada país; en el Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Educación Básica (1992) se sienta las bases para un tipo de educación que “tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia”. Esta educación según la Ley General de Educación es un “proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es el factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social”.(SEP, 1993: Art.2°)

Desde una educación permanente en función al desarrollo de los individuos para su propio beneficio y para toda la sociedad, en la que están subyacentes valores culturales y políticos de identidad y participación respectivamente; el docente es considerado como el profesional que transmite conocimientos, fomenta la curiosidad intelectual y debe ser un ejemplo de superación personal y uno de los beneficiarios del federalismo educativo y de la nueva participación social en la educación como el protagonista de la transformación educativa de México.

El profesional docente debe desarrollar competencias cognitivas y pedagógicas dentro de una educación permanente, las que se constituirán en sus instrumentos y estrategias de trabajo a ser utilizadas en el proceso educativo en interrelación con los alumnos y para transmitir conocimientos y desarrollar capacidades en estos últimos. Con el propósito de llevar a cabo su trabajo y cumplir con la educación que exige la Constitución, la Ley General de Educación regula la dotación de los medios necesarios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan en forma constante a un proceso de mejoramiento y actualización profesional. (SEP, 1993: Art. 21°).

No solamente se observa a un profesional docente que responde a un tipo de educación para formar a un tipo de ciudadano, sino que también hay características exigidas a los profesionales docentes en el ámbito de la educación en los países en desarrollo y aquel profesional debe responder a los constantes retos de los avances tecnológicos e informáticos y que además esté preparado en valores sociales, culturales y políticos para formar a los ciudadanos en forma integral y participativa en una nación democrática.

A partir de este tipo de profesional que se pretende formar presentamos algunas características que deben tener los maestros para la educación primaria en México en relación con su categoría de ser docentes en servicio y en formación en las escuelas normales.

La formación permanente o en servicio

La calidad educativa, a partir de la Ley General de Educación y del Acuerdo Nacional (1992) toma como elementos que influyen en ella desde la formación docente, a la revalorización de la función magisterial y los conocimientos que debe tener el maestro. Esta revalorización se plantea a través del artículo 20°, por medio de la cual las autoridades educativas locales constituirán el sistema de formación, actualización, capacitación y superación profesional para formar maestros con nivel de licenciatura en educación inicial básica incluyendo a los que se dedican a la atención indígena, especial y a la educación física.

Al igual que en las propuestas del Banco Mundial es importante la capacitación y actualización de conocimientos de los maestros en ejercicio porque “la formación en servicio permanente y bien concebida es otra estrategia para mejorar el conocimiento de los docentes de la asignatura y la práctica pedagógica conexas” y también porque “la formación en servicio es más eficaz cuando está directamente vinculada a la práctica en el aula” (BANCO MUNDIAL, 1996: 90) o como expresa en un documento del Programa para la Reforma educativa en América Latina y el Caribe se “(...)propone capacitar a los profesores en servicio de manera diferente a los cursos frontales tradicionales, con modalidades de aprendizaje activo, en que los profesores aprendan del proceso en que participan, para terminar con el círculo vicioso de enseñanza pasiva”.(PREAL, CIDE, 1997: 16)

El reconocimiento que hace la Ley General de Educación a este tipo de capacitación y actualización permanente está respaldado por las disposiciones del artículo 21° que expresa el otorgamiento de reconocimientos, estímulos y recompensas a los maestros que se destaquen en el ejercicio de su profesión, así como un salario adecuado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los maestros en los lugares o comunidades en las que trabajan y puedan disponer tiempo suficiente para su preparación académica.

Con base en ello las políticas de mejoramiento y actualización docente se apoyan en programas de estímulos a los docentes como el Programa Emergente de Actualización de Maestros (PEAM), un programa desarrollado por la SEP para actualizar el conocimiento de los maestros de multigrado de educación preescolar, básica y secundaria (Tatto, 1999: 25)

Otro programa que se inició antes de emitirse la ley de educación fue el Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE, 1992) bajo el concepto de mejoramiento de los maestros en servicio especialmente de aquellas zonas donde las escuelas corrían el riesgo de quedarse atrás del proceso de modernización educativa; este programa es financiado por el Estado con préstamos del Banco Mundial. Con base a la experiencia del PARE en 1994 se inicia el Programa para Abatir el Rezago en Educación Básica (PAREB).

Siguiendo la lógica del apoyo a los maestros para lograr el mejoramiento de la educación y el aumento de la cobertura, en el marco de la reforma educativa de 1993 se tiene el Programa Nacional para la actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio (PRONAP, 1995) cuyo objetivo es atender las necesidades de actualización profesional de los docentes de educación preescolar, primaria y secundaria y contribuir al mejoramiento de los resultados educativos de los alumnos. Es un programa que va estableciendo condiciones de acceso a una actualización permanente para los profesores, responde a la necesidad del sistema educativo de capacitar mejor a los maestros en servicio y es coincidente con una demanda del magisterio expresada por el Sindicato Nacional de Educadores de Trabajadores de la Educación.

Otro programa que lleva a cabo la subsecretaría de Educación Básica y Normal es el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Lectura y Escritura en la Educación Básica (PRONALESS) , el cual realiza capacitaciones a los docentes para que alumnos de la primaria y “poblaciones alfabetizadas y no alfabetizadas consoliden las competencias de lectura y escritura”. (Arnaut, 2001: 194)

La carrera magisterial es un sistema de promoción horizontal para elevar el estatus de la fuerza docente mediante el desplazamiento de la antigüedad como único mecanismo de promoción de incremento de salario y mejoramiento en el desempeño. (Tatto, 1999: 50)

La formación docente inicial

La formación docente inicial como elemento que influye en la calidad de la educación, no es considerado en la Ley general de Educación en forma directa, sino a través de la referencia a los planes y programas de estudio para la formación de maestros de educación básica que debe estar a cargo de la autoridad educativa federal (Art. 12°), la prestación de servicios de educación normal en el Distrito Federal (Art.16°) y el Sistema Nacional de Formación, Capacitación y Superación Profesional (Art. 20°)

El reconocimiento que se hace a la formación docente inicial viene a partir de la formulación del Programa de Desarrollo 1995-2000 en el que se afirma el carácter prioritario de la transformación y el fortalecimiento académicos de las escuelas normales su objetivo principal es la elaboración de planes y programas de estudio para todas las modalidades de formación de maestros de educación básica, así como definir criterios y orientaciones didácticas para asegurar que los propósitos educativos se alcancen en la práctica docente.

A través del Acuerdo 259 de 1999 se establece el Plan de estudios para la formación inicial de profesores se determina el perfil del nuevo maestro y los criterios como referentes de la selección de contenidos y actividades de enseñanza. Algunos rasgos del perfil de egreso del Plan de estudios para la formación inicial de profesores coinciden con las políticas que se sugieren desde el Banco Mundial.

La formación inicial no es la política más adecuada para el mejoramiento de la calidad educativa según Lockheed y Verspoor (1989) y retomado por el Banco Mundial/BIRF en 1996, sin embargo expresa en caso de que se diera debe basarse en los siguientes requisitos: mejorar el nivel de conocimientos de los futuros maestros, aumentar las

capacidades pedagógicas de los nuevos maestros y mejorar la motivación del personal docente.

Los dos primeros requisitos para las políticas están relacionados con el contenido de los planes de estudios, la elevación de criterios de ingreso a las instituciones de formación de maestros, el mejoramiento de los métodos pedagógicos y fomento de la práctica docente; La motivación del personal docente hace referencia a las condiciones de trabajos para asegurar un rendimiento económico social de la inversión en la formación de maestros, los incentivos ofrecidos de manera selectiva para aumentar los ingresos a los maestros rurales para favorecer las zonas que no cuentan con docentes.

Los aspectos no coincidentes son las habilidades intelectuales específicas que se refiere la identidad profesional y ética, la capacidad de percepción y respuesta a las condiciones sociales del entorno de la escuela que es una característica de la educación mexicana y que proviene de las disposiciones constitucionales y se orientan a la oferta cultural para la formación de la identidad del ciudadano respetando los valores nacionales y familiares; de la misma forma la identidad profesional y ética se relaciona con los valores de igualdad y equidad y el respeto y valoración a sí mismo y a su trabajo (SEP, 1995: 21)

Las estrategias para la formación docente inicial están relacionadas con la calidad de la educación y son: la determinación del contenido de los planes y programas, establecer el calendario aplicable a toda la república y la regulación de un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional. (SEP, 1993: Art. 12º)

Programas de estímulos y compensatorios

Los artículos del 32º al 36º de la Ley General de Educación establecen la aplicación de programas compensatorios, los cuales están relacionados con la equidad de la educación para que los estudiantes tengan mayores oportunidades de acceso y permanencia en aquellas escuelas en localidades de difícil acceso o zonas marginadas, para lo cual se desarrollarán programas de apoyo a los grupos marginados y/o pobres así como a los

maestros para fomentar el arraigo en sus comunidades. Los programas de apoyo consisten en la dotación de infraestructura, prestación de servicios necesarios para facilitar el acceso a la escuela y dotación de recursos materiales. (SEP, 1993: Art. 33°)

La capacitación en servicio está asociada a los programas de estímulo, como vimos anteriormente, con el propósito de brindarles ayuda a los maestros y facilitación del transporte. De la misma manera hay programas compensatorios para abatir el rezago escolar que son llevados a cabo por la autoridad Federal para llegar con recursos a los gobiernos estatales con mayores dificultades económicas, con el propósito de mejorar la calidad de la educación dando apoyo a las escuelas y a los alumnos con mayores necesidades.

El Programa para el Desarrollo de la Educación Inicial (PRODEI) apoya a las familias en el cuidado de los niños por las repercusiones que tendrán en su desarrollo cognitivo y afectivo futuro. El PAREIB además de brindar apoyo a los maestros, tiene el propósito de elevar la preparación de los niños y jóvenes rurales e indígenas, precisamente relacionados con la capacitación de los maestros.

Un programa desarrollado después de emitirse la Ley General de Educación es el Programa de Alimentación, Salud y Educación (PROGRESA) que se inició en 1996 con el objetivo de velar por la asistencia regular a la escuela de primaria y secundaria en las regiones marginadas y pobres. El Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) apoya con material educativo a poblaciones indígenas en al modalidad de multigrado, este también se inició en 1996. (SEP, 2001: 12)

En forma general los programas compensatorios se han caracterizado por brindar apoyo a las familias y a las escuelas con al dotación de materiales educativos, mobiliario y con la entrega de estímulos económicos a los maestros para incentivar el arraigo al lugar de trabajo.

Los programas compensatorios funcionan bajo la tuición del CONAFE que inició sus funciones en 1973 con “Cursos comunitarios”, paulatinamente fue haciéndose cargo de los demás programas. Es un “organismo descentralizado del gobierno federal (...) con personalidad jurídica propios y al margen de la estructura técnica y administrativa de la Secretaría de Educación Pública. (Arnaut, 2001: 195)

Cuadro 6: Beneficiarios de los Programas compensatorios y/o incentivos

	PAED 1991(a cargo de CONAFE 1992)	PARE 1991	PAREB 1994	PRODEI 1981(a cargo de CONAFE 1993)	PIARE 1995	PROGRES A 1995
Localidades		X		X	X	X
Alumnos	X	X		Niños/as	X	X
Escuelas	X	X		Padres	X	X
Docentes capacitados		X	X	Promotores educativos	X	X
Docentes incentivados		X	X			X
Aulas		X	X			

Fuente: Elaboración propia con base en información de la SEP (2001:12-13)

En las recomendaciones vistas en el primer capítulo sobre los programas compensatorios y de incentivos propuestos por el Banco Mundial, se observa que en México estos se han desarrollado de manera independiente a las decisiones de ese organismo según las afirmaciones de Ornelas (2001).

Sin embargo según reseñas del Banco Mundial (2002) el financiamiento que da a México después de los préstamos para el ajuste económico, han estado a favor de disminuir la pobreza “en cuatro de los estados más pobres” para la atención de la salud y la educación. En los últimos años de la década pasada ha apoyado a programas de Educación primaria II (1994), Innovación y conocimiento (1998) y Educación básica: primera fase de desarrollo (1998) entre algunos referidos a la educación primaria.

También están los programas que apoya el BID. En 1994 aprobó el financiamiento del Programa Integral para Abatir el Rezago Educativo (PIARE) (846/OC-ME); en 1997 aprobó préstamos para la educación a distancia y supervisión financiera (CP-283/97) y auspició la evaluación de dicho proyecto en 1998 (CP- 248/98) IADB, 1997)

Todos los proyectos están relacionados dentro el programa de incentivos para y de compensación y para mejorar la educación primaria.

Sistema de evaluación

Las particularidades de México en las evaluaciones educativas muestran la aplicación de pruebas a los alumnos de primaria desde 1976 y se han realizado en forma periódica año tras año, sin embargo no se divulgaba y quedaban a cargo de la SEP dificultando su análisis para el diseño de políticas en favor de la solución a las dificultades educativas. Durante los años ochenta también se procedió a evaluar a los egresados de las escuelas de capacitación de maestros y se fue consolidando la evaluación de manera más amplia con el propósito de informar los resultados; bajo el Acuerdo Nacional el gobierno federal queda a cargo de medir y evaluar el aprendizaje en la educación básica y la capacitación de profesores (Wolff, 1998: 19-20).

En el artículo 50° de la Ley General de Educación se establece disposiciones sobre la evaluación individual de los conocimientos, de las habilidades de los estudiantes y en general el logro de propósitos de los planes y programas como determina el artículo 48°. En el Acuerdo 200 de 1994 se reglamenta el proceso de evaluación del aprendizaje de la educación primaria, secundaria y normal como una obligación de los establecimientos públicos federales, estatales y municipales así como particulares que estén autorizados según la Ley.

Con la instauración del Programa de Carrera Magisterial en 1993 y con la aplicación de pruebas estandarizadas para medir el rendimiento escolar de los alumnos de primaria y secundaria como parte de la evaluación del desempeño del docente en 1995 se sientan las bases para el cumplimiento de lo establecido en los artículos 29° al 31° en los que se establece la función que debe cumplir la Secretaría de Educación Pública sobre la evaluación del sistema educativo y el informe correspondiente que debe presentar para que se tomen medidas en función del mejoramiento educativo. En las evaluaciones participan los padres de familia y el sindicato.

A lo largo de la exposición se ha observado que las políticas educativas tienen su base en tres documentos fundamentales para la educación mexicana, ellos son la Constitución Política, el Acuerdo para el Mejoramiento de la Educación Básica y la Ley General de Educación. Las estrategias de políticas se dan a través de los Planes y Acuerdos siempre teniendo como base la Constitución.

A continuación se presenta las diferentes políticas y su fundamento legal.

Cuadro 7: Marco Jurídico Educativo para la educación primaria de México					
Calidad	Evaluación	Currículo	Producción de materiales	Formación docente	Incentivos
-Constitución Política Art. 3º		Constitución Política Art. 3º: Planes y programas	Constitución Política Art. 3º: Planes y programas		
ANMEB 1992	ANMEB 1992				
-Ley General de Educación de 1993	- Ley General de Educación. de 1993	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992
Art. 13º	Art. 48º	Ley General de Educación de 1993	Ley General de Educación de 1993	-Ley General de Educación de 1993	-Ley General de Educación de 1993
Art. 22º	Art. 50º: Sistema Nacional de Evaluación	Art. 7º, 12º, 14º	Art.	Plan de Desarrollo 1995-2000	
	Acuerdo 200:				
	-Carrera Magisterial 1993				
Fuente: Elaboración propia con base a la Ley General de Educación de México 1993 y documentos del Banco Mundial sobre la educación primaria					

2.2.5. Las políticas educativas de México y el Banco Mundial

Nivel educativo, el nivel educativo que se prioriza en la Ley General de Educación al igual que en las propuestas del Banco Mundial es el primario. La educación básica se extendió al nivel preescolar y secundario, ambos son obligatorios. Un aspecto que se destaca en al ley es el carácter laico de la educación en México.

Calidad educativa y la equidad, estos temas se tratan en la Ley General de Educación Como en el Banco Mundial. En la ley se relaciona con los contenidos educativos, los materiales educativos y la capacitación y mejoramiento del magisterio. Los contenidos son determinados por la Secretaría de Educación Pública considerando opiniones de

autoridades locales, de la misma manera los materiales educativos son proporcionados desde el nivel central, los que serán evaluados en forma constante para su actualización respectiva o modificación. La capacitación y el mejoramiento docente son constantes y se apoyan con programas de incentivos para aquellos maestros que trabajan en zonas de difícil acceso; la transformación de formación inicial de los maestros se inició seis años después de la reforma educativa, la formulación de planes y programas al igual que la educación primaria son determinados por el gobierno Federal.

Programas compensatorios y de incentivos, se consolidan en la Ley ya que existían antes que se promulgue la Ley. En México los programas apoyan y estimulan a docentes, alumnos y escuelas en zonas pobres y marginales. Según el Banco Mundial son mecanismos de estímulo al mejor desempeño de los maestros y a las iniciativas innovadoras de las escuelas.

Sistema de evaluación, en la Ley General de Educación no se hace referencia directa a un sistema de evaluación, sino al referirse a los planes y programas que deben someterse a evaluaciones en los niveles de gobierno diferentes. La creación de un sistema de evaluación se da en los últimos años para establecer lo que se llama una cultura de la evaluación y su legislación se da con base a algunas experiencias pasadas, las que se caracterizaron por defectos de información oportuna y adecuada para el mejoramiento de la educación. El Banco Mundial recomienda el control del rendimiento y su vinculación a incentivos con el propósito de mejorar el uso de insumos y controlar los resultados, para él lo importante de los sistemas de evaluación es la información que brinde sobre el proceso educativo y la eficiencia de los insumos.

En general se observa cómo las políticas educativas de la Secretaría de Educación Pública siguen en forma muy similar las recomendaciones del Banco Mundial en materia educativa. Sin embargo en lo que respecta a la descentralización educativa, México mantiene su centralidad cuando se trata de la planificación de la educación y los contenidos curriculares, sólo procede con la descentralización administrativa y no la decisoria. También, esa

centralidad en la normatividad educativa tiene sus medidas principales en la Constitución y la Ley llega ser un complemento reglamentario que sugiere algunas medidas que tampoco están reglamentadas en forma paralela a la ley.

En el siguiente cuadro se presenta la síntesis de las políticas educativas que se establecen en la Ley General de Educación y las recomendaciones del Banco Mundial en materia educativa

Cuadro 8: Políticas educativas de México para la educación primaria y recomendaciones de estrategias políticas del Banco Mundial (BM)

	1990 BM	1996 BM	México
Currículo	Mejorar plan de estudios <ul style="list-style-type: none"> - Contenido - material para enseñar 	Materia que va a aprender <ul style="list-style-type: none"> - lectura - escritura - matemáticas - razonamiento lógico 	Transformación curricular <ul style="list-style-type: none"> -Contenidos de planes y programas son determinados por el nivel central
Material	Aumentar material didáctico <ul style="list-style-type: none"> - libros de texto - manuales para el maestro 	Herramientas necesarias de enseñanza y aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> - libros de texto - bibliotecas - computadoras 	Materiales <ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de distribución de materiales
Tiempo	Aumentar tiempo de enseñanza <ul style="list-style-type: none"> - fijación de normas - mantenimiento de normas 	Tiempo de aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> - 880 hrs anuales promedio - 160 mensuales 	Duración de Gestión escolar <ul style="list-style-type: none"> - 800 horas - 4 horas diarias
Enseñanza	Mejorar enseñanza <ul style="list-style-type: none"> - capacitación en servicio - enseñanza interactiva por radio - material de enseñanza programada 	Maestro que conoce la asignatura y es capaz de enseñar <ul style="list-style-type: none"> - formación en servicio - contratar docentes capacitados 	Capacitación en servicio <ul style="list-style-type: none"> - permanente o en servicio (más frecuente) - formación inicial
Aprendizaje	Aumentar capacidad de aprendizaje <ul style="list-style-type: none"> - nutrición - preescolar 	Capacidad y motivación del alumno para aprender <ul style="list-style-type: none"> - nutrición y salud - preescolar 	Programas compensatorios y de estímulos para_ <ul style="list-style-type: none"> - docentes - escuelas en zonas pobres y marginales - alumnos

Fuente: Elaboración propia con base a documentos del Banco Mundial

2.2.5. Conclusiones

El proceso que han seguido las reformas educativas en México, después de la Revolución de 1910, ha estado orientado a la construcción de la nación mostrando avances en los primeros años del siglo pasado, particularmente en la educación de la población indígena para su integración.

La preocupación de los gobiernos fue impulsar la educación técnica para mejorar los procesos productivos, característica similar a la de otros países latinoamericanos en la etapa desarrollista. El sistema educativo mexicano también promovió programas para la universalización de la educación básica y la dotación de materiales educativos para distintos niveles educativos, siendo esto una especificidad de México. También están los programas compensatorios para zonas con rezago, que son llevados a cabo, con el objetivo de recompensar diferencias de oportunidades entre los beneficiarios de la educación primaria.

La transformación educativa se institucionaliza a nivel de la Constitución Política, en la cual se establecen los objetivos de la educación básica y normal, en función de valores y normas orientadas por una ideología nacional con un claro énfasis laico.

Con las modificaciones del Artículo 3º de la Constitución se procedió a la formulación de las reformas educativas que se tradujeron en Acuerdos –decretos-, que posteriormente dieron lugar a la Ley General de Educación de 1993. En esta última se procede a reglamentar las funciones del gobierno Federal y los estados a partir de las políticas de descentralización.

Pese a la descentralización –federalización- en todas las decisiones relativas al sistema educativo mexicano ha primado el carácter centralista del gobierno Federal, que define las políticas educativas sin tomar en cuenta las necesidades de las diferentes realidades que conforman el país. El contenido curricular es determinado por el nivel central bajo la justificación de mantener la unidad nacional a través del conocimiento.

Otra característica importante de las reformas educativas es que tuvo dos actores principales en el ámbito nacional el gobierno Federal y el Sindicato Nacional de

Trabajadores de Educación (SNTE), de cuyas negociaciones ha surgido el consenso a favor de la educación básica y normal. Es necesario mencionar el papel del sindicato de trabajadores de la educación, que constituyeron un poder decisivo paralelo al gobierno Federal.

El Banco Mundial constituye otro actor que ha delimitado el campo de acción de las políticas educativas para la educación primaria, las cuales están sujetas a las condiciones que exigen los préstamos para diversos programas que hace a favor del país. De modo particular se destaca la política de descentralización educativa.

Capítulo 3

Comparación de las políticas educativas para la educación primaria en Colombia y México

En el anterior capítulo, hemos visto el contexto en el que se desarrollan los procesos educativos en cada uno de los países. La influencia de acciones políticas, económicas y sociales que van estructurando las bases de las reformas educativas en Colombia y México. En éste, procedemos a comparar algunos elementos sobresalientes de los sistemas educativos de los factores relacionados con políticas y las relaciones que se establecen entre ellos.

Se compara, siguiendo dos temas principales de las reformas educativas: la descentralización educativa y las políticas para la educación primaria. Alrededor de ellas están otros temas también importantes que nos permiten tener conocimiento del proceso seguido en cada uno de los países antes y después de la formulación de las leyes correspondientes.

Veremos cómo es tratado cada uno de dichos temas, en las disposiciones oficiales de Colombia y de México y cómo se relacionan con las recomendaciones del Banco Mundial. El capítulo se inicia con una breve exposición sobre los organismos internacionales y la manera como intervienen en las políticas de cada país.

3.1. Los organismos internacionales y su intervención en las políticas nacionales de Colombia y México

El Banco Mundial es el organismo internacional que participa más directamente en las políticas educativas de los países desde el planteamiento de las recomendaciones realizadas hace más de una década. Sin embargo, tanto en Colombia como en México existen otros organismos internacionales que participan en el apoyo a proyectos en forma directa con el financiamiento a la demanda educativa o de manera indirecta a través de programas de reducción de la pobreza.

Cuadro 1: Participación de organismos internacionales en apoyo a la educación

	UNESCO	UNICEF	PNUD	Grupo Mundial BID, BIRF, AID	Banco
Colombia	Si	Si	Si	Si	
México	Si	Si	Si	Si	

Fuente: MEN (2002), World Bank (2001)

La participación de cada uno de ellos es una constante por varias décadas, pero su papel se ha focalizado en el logro de los objetivos planteados en la Conferencia Mundial Educación para Todos realizado en Jomtien en 1990 y las recomendaciones del Banco Mundial. Tanto en Colombia como en México los programas que se ejecutan con el apoyo de esos organismos están orientados a la cobertura de la educación primaria en el área rural y secundaria en el área urbana (Colombia), apoyo para la gestión educativa (Colombia y México) y educación para las niñas, entre otros.

En su trabajo de cooperación técnica y financiera a favor de la educación; ha procedido muy particularmente a desarrollar programas compensatorios para: alumnos, con el propósito de evitar la deserción escolar, tener la opción de habilitarse para el trabajo; profesores, con capacitación y programas de incentivos o compensatorios y comunidades o infraestructura. Esto se plantea como una estrategia para aliviar la pobreza haciendo énfasis en la educación.

Todo esto nos hace ver que son muchos los actores sociales que están en torno a la educación y no son sólo los actores internos a los países los que orientan el camino de la educación. Con esa base procederemos a comparar las características de los países estudiados y conocer cuáles son los factores que determinan las diferencias entre los dos países.

3.2. Características del proceso de reformas educativas en Colombia y México

El cambio institucional educativo en la década de los noventa tiene un contexto similar, tanto en Colombia como en México: el de las reformas estructurales de los años ochenta, las cuales se asumieron para dar solución a la crisis que afectó a América Latina en esa década. Los cambios se caracterizaron por converger en un mismo periodo y espacio – las dos últimas

décadas en América Latina. Al observar al interior de cada país se empezará con una primera diferencia en el origen de las reformas estructurales de Colombia con respecto a México.

En Colombia las reformas estructurales se iniciaron en 1982 con las reformas institucionales y políticas como consecuencia de la crisis que atravesaba, producto del constante conflicto con la guerrilla y principalmente con la exigencia de la reforma del Estado, para fortalecer la gobernabilidad y lograr “la construcción de la paz” y la participación democrática¹.

La mayor preocupación se centraba en la necesidad de responder a la sociedad con normas que se respeten, den seguridad y equilibrio social, lo que llevó a la construcción de nuevas instituciones que se conjuntaron con las necesidades de solución a la crisis económica que recién se dio a inicios de los noventa. Las reformas institucionales se cristalizaron en el cambio de la Constitución Política en 1991, en el proceso seguido tuvo el aporte de varios grupos de trabajo representando a políticos, académicos, sociedad civil y representantes de grupos guerrilleros, quienes eran los directos interesados en el cambio.

En México, a diferencia de Colombia, las reformas estructurales tuvieron como origen la crisis económica de 1982, a esto se sumaron los cambios políticos y sociales, de manera particular había necesidad de reformar el Estado. Las transformaciones políticas se plasmaron en la Constitución de 1993.

Con el reconocimiento de las dificultades que aquejaban a la educación se inició un proceso de transformación, en el que se destacó la descentralización. Sin embargo la reforma educativa como tal se dio a partir de la modificación del Artículo 3º y el 130º en 1992 y luego en 1993, la cual se plasmó en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

Estos acontecimientos que llegaron a ser los principales de las dos últimas décadas, en ambos países, sucedieron de manera continua siguiendo objetivos focalizados a mejorar las

¹ Esta participación tuvo su inicio con la culminación de la alternación presidencial, es decir la distribución de las cuotas de poder entre el partido liberal y el conservador.

condiciones económicas, sociales y políticas que mostraban un franco deterioro ahondando los problemas en las correspondientes sociedades.

Cuadro 2. Procesos de reforma estructural en Colombia y México

Países	Crisis Económica	Descentralización Educativa ²	Reforma Constitucional	Reforma educativa
Colombia	1991	1993	1991	1994
México	1982	1992	1993	1993

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales de Colombia y México

Crisis económica

En relación con la crisis económica, tanto en Colombia como en México, no fue un hecho que se dio en el año mencionado en el cuadro, sino que su inicio fue previo.

En Colombia desde 1989 se vio el deterioro de la economía por efecto de la crisis de los precios del café. Aunque, como se mencionó antes, a inicios de los ochenta ese país había realizado ajustes fiscales con el propósito superar el déficit público que empezó en 1980; sin embargo, el crecimiento del PIB que había alcanzado porcentajes elevados una década anterior, evitó que Colombia atravesara similar etapa de crisis de principios de la década como sucedió con la mayoría de los países de la región. (Cuadro 3)

En México para 1981 la caída de los precios del petróleo afectó a la economía y en 1982 fue incapaz de cumplir con los pagos de la deuda externa declarándose de ese modo la crisis económica, que también modificó el comportamiento de varios países latinoamericanos.

La participación del Banco Mundial como organismo financiero se hizo más fuerte junto al Fondo Monetario Internacional, con el propósito de dar apoyo económico para superar la crisis y estabilizar las economías. Su apoyo a la educación estaba relacionado al aumento de la productividad de los países.

² Hubo procesos de desconcentración administrativa y también de descentralización que fueron sentando las bases para su consolidación en los años mencionados

**Cuadro 3. Crecimiento anual del Producto Interno Bruto
e ingreso per cápita**

Año	Colombia		México	
	Crecimiento anual del PIB %	Ingreso Per cápita (p/const. 1995, U\$)	Crecimiento anual del PIB %	Ingreso Per cápita (p/const. 1995, U\$)
1961	5.27	..	5.00	..
1962	5.47	..	4.66	..
1963	2.90	..	8.11	..
1964	6.60	..	11.91	..
1965	3.01	..	6.57	..
1966	5.32	..	6.10	..
1967	4.19	..	5.85	..
1968	6.43	..	9.42	..
1969	6.52	..	3.42	..
1970	6.96	..	6.50	..
1971	5.95	..	3.76	..
1972	7.67	..	8.23	..
1973	6.73	..	7.86	..
1974	5.74	..	5.78	..
1975	2.25	1,993.42	5.74	2,419.60
1976	4.82	2,069.19	4.42	2,488.35
1977	4.15	2,182.54	3.39	2,593.55
1978	8.46	2,505.27	8.96	2,978.58
1979	5.38	2,895.83	9.70	3,571.88
1980	4.10	3,288.31	9.23	4,241.29
1981	2.26	3,488.10	8.77	4,779.11
1982	0.95	3,481.70	-0.63	4,683.80
1983	1.58	3,488.10	-4.20	4,423.20
1984	3.36	3,694.59	3.61	4,698.77
1985	3.09	3,937.86	2.59	4,989.53
1986	5.84	4,426.92	-3.75	5,095.60
1987	5.37	4,972.58	1.86	5,534.74
1988	4.06	5,371.84	1.25	5,831.46
1989	3.42	5,453.96	4.20	5,968.13
1990	4.01	5,628.66	5.07	6,224.81
1991	2.40	5,826.20	4.22	6,544.37
1992	3.89	3,413.39	3.63	6,953.30
1993	5.40	4,515.80	1.95	7,117.11
1994	5.83	6,006.02	4.42	7,451.16
1995	5.20	6,151.40	-6.17	7,061.20
1996	2.05	6,131.11	5.15	7,357.09
1997	2.76	6,278.18	6.76	7,636.55
1998	0.60	6,005.57	4.80	7,703.90

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

La descentralización educativa

El proceso de descentralización educativa ha tenido un proceso histórico de muchos años tanto en Colombia como en México. En ambos países, su base está en la descentralización

administrativa en los años setenta respondiendo a las particularidades que estaban inmersas en toda la región latinoamericana y principalmente se relacionaban con la legitimidad de los gobiernos

La descentralización se constituyó en el fundamento central de los cambios estructurales de los años ochenta, llevados a cabo en Colombia y México. Con lineamientos generales y características particulares, vemos a cada uno de los países como casos específicos que determinan sus políticas siguiendo parámetros distintos para responder requerimientos similares.

Las particularidades de cada país están inmersas en su Constitución Política. Así tenemos la constitución de Colombia como una “República unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades territoriales”, que otorga a los ciudadanos el derecho a la participación en las decisiones económicas, sociales y administrativas de la Nación (Restrepo, 1995: 595)

La conformación de territorial de Colombia es como sigue: tiene 32 departamentos y un distrito especial, el número de municipios ha ido en constante aumento a través de un proceso de “demarcación político administrativa” desde 1964 que contaba con 941 municipios, en 1999 aumentaron a 1089 (Mesclier, 1999: 26)

En Colombia, los años setenta constituyeron un periodo de centralismo educativo luego de la descentralización de más de medio siglo. Su objetivo fue mejorar la eficiencia del servicio educativo afectado por continuas huelgas de maestros que reclamaban el pago de sueldos oportuno y acorde a sus necesidades. Sin embargo, al paso del tiempo esta modalidad de administración mostró ineficacia en sus acciones, los problemas salariales también estaban presentes y el control administrativo de algunos municipios se había perdido por falta de información adecuada y de la canalización oportuna a la satisfacción de demandas desde la administración central.

Los años ochenta, inmerso en los cambios políticos e institucionales, se dio la desconcentración educativa que respondía al mejoramiento de la administración financiera y la

adecuada distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Para lo cual se procedió a la asignación de responsabilidades en el financiamiento y administración de los recursos para la educación. En 1993 se plantea la descentralización educativa como tal mediante la transferencia hacia los municipios de las competencias de administración del servicio público, la construcción y mantenimiento de la infraestructura educativa, pago a docentes, aportes para el sistema de seguridad social para el personal docente y provisión de material educativo. (MEN; 1993: Art. 20° Inc. 1)

Con la Ley General de Educación de 1994 se otorga la autonomía a los establecimientos escolares a través de la elaboración del Proyecto Educativo Institucional que se debe elaborar en función de las necesidades específicas de las comunidades.

México por su parte está constituido como República Federal. Esto constituye una diferencia que le da connotación diferente a la forma de descentralización por el tipo de relaciones que se establecen con los gobiernos de los diferentes estados.

Se compone por 31 estados y un distrito federal, el número de municipios para 1995 se contabilizó en 2413. Con estas características expondremos las diferencias en la forma de descentralización educativa que se ha seguido hasta la década de los noventa.

México caracterizado por su centralismo, también ha pasado por procesos de descentralización en la década de los setenta, años en los cuales se dio la desconcentración administrativa hacia secretarías educativas en los distintos estados. Su característica se basó en un propósito político más que la necesidad del sistema educativo. Los objetivos planteados a través de las unidades desconcentradas fueron lograr el equilibrio en el desarrollo de funciones de acuerdo a las necesidades locales y mejorar el manejo de los recursos humanos entre otros.

La década de los ochenta, con el Programa de Modernización Educativa, la descentralización se plantea como uno de los retos que debía llevarse a cabo con el propósito de mejorar la educación aumentando la cobertura escolar, fortaleciendo la vinculación de la educación con el desarrollo productivo y logrando la mayor participación de la sociedad en los distintos

estados; también se dejaba claro que la descentralización no significaba perder la unidad nacional sino fortalecerla atendiendo la diversidad de las comunidades locales.

El planteamiento hecho en este Programa se recupera en el Acuerdo para la Modernización de la Educación Básica de 1992, en el cual se consolida la “federalización”, constituyéndose en el primer paso de la reforma educativa en México. En ella se fortalecen las determinaciones sobre el mejoramiento de la educación primaria y normal, también se enfatiza en la mayor participación ciudadana. Posteriormente en la Ley General de Educación de 1993, se ratifica la federalización.

La mayor diferencia que se observa entre estos dos países es la descentralización de Colombia hacia sus municipios, mientras que la de México se dirige a sus estados. (Cuadro 4)

¿Quién toma las decisiones educativas?

El proceso de descentralización o federalización ha implicado primero la modificación de la estructura administrativa en Colombia y México, y la delegación de responsabilidades y redistribución de funciones entre el nivel central y los departamentos/estados y/o municipios.

En ambos países la gestión administrativa ha sido diferente por las particularidades de administración centralizada y descentralizada que han tenido a lo largo del tiempo. Esto hace que también las funciones educativas y la toma de decisiones en cada uno de los países sean diferentes.

De este modo, vemos que en Colombia su carácter descentralizado antes de la reforma administrativa de 1968 contemplaba una educación pública que dependía de dos niveles: departamental y municipal; la mayoría de los establecimientos eran departamentales. El pago de sueldos a los maestros de las escuelas departamentales fue cubierto por el gobierno central desde 1961 de manera parcial, la contratación de maestros la realizaban los departamentos y municipios.

Cuadro 4: Proceso de descentralización educativa en Colombia y México

Colombia		México	
Años	Proceso y objetivos	Años	Proceso y objetivos
1938	Nacionalización de enseñanza secundaria departamentales y municipales	1920-1950	Centralización
1941-1942	Nacionalización de la escuela primaria sin éxito		- Expansión escolar
	- Fortalecimiento de escuelas municipales		- Reforma social
	- Departamentos a cargo de educación primaria		- Unidad nacional
1970	Centralización	Ley Federal de Educación 1973	Descentralización administrativa
	- Poner límite a huelgas		- Responsabilidad hacia unidades administrativas con jurisdicción regional
	- Mejorar la regularidad del pago de salarios		- Atribuciones de gobierno Federal
	- Promover la eficiencia de la educación		-Formulación de Planes y programas para la primaria, secundaria y normal y elaboración de libros
		1978	Desconcentración educativa
			- Creación de delegaciones de la SEP en cada estado con responsabilidad operativa
			- Dotación de recursos a delegaciones
			- SEP no pierde tutoría sobre trabajadores
1980	Desconcentración	1982	Descentralización inconclusa
	- Autoridad al nivel departamental	Decreto de 3 de agosto de 1983	Descentralización educativa ejecutada
	- Administración educativa con Plan de Integración Nacional (PIN)		- Transferencia de establecimientos federales (básica y normal)
	- Participación de regiones en financiamiento de programas educativos.		- SEP asegura su carácter nacional.
			- Mantiene negociaciones salariales SNTE
Ley 1986	Transferencia administrativa a municipios de los servicios sociales	Programa de Actualización de la Educación Básica 1989-1994	Consumación de la descentralización educativa
	- Autorización para contratar maestros		- Reestructuración del sistema educativo
Ley 24 de 1988	Desconcentración administrativa		- Inversión educativa
Ley 29 de 1989	Modificada por Ley 29 de 1989		- Aumentar la participación de la sociedad en la educación
	- Municipios administran personal docente y administrativo		- Vinculación de la educación al ámbito productivo
	- Sueldos a cargo de gobierno central		
Ley 60 de 1993	Descentralización de servicios públicos	Reforma de Art. 3º 1993	Descentralización de la educación básica y normal
	- Administración del servicio educativo público (preescolar, primario, Secundario)	ANMEB 1993	- Elevar la eficiencia y calidad de la educación
	- Financiamiento de la inversión para infraestructura y mantenimiento		- Promover la participación de la comunidad
	- Inspección y vigilancia, supervisión y evaluación		- Elevación a rango constitucional "poder de decisión sobre planes y programas" (Loyo, 1999: 61)
Ley 115 de 1994	Autonomía escolar a través del Proyecto Educativo Institucional	Ley General de Educación 1993	Federalismo educativo

Fuente: Documentos utilizados en el trabajo

Desde 1968 con la creación de los Fondos Educativos Regionales (FER) y la designación de delegados del Ministerio de Educación en los departamentos, el gobierno retoma la autoridad en la distribución de recursos. Con la centralización adoptada, el Ministerio de Educación pretendía hacerse cargo de todo el sistema educativo en el nivel nacional. Entre las funciones en el nivel nacional, también estaba el control de los programas educativos con la definición y el nombramiento de maestros.

Su poder de decisión en todas las instancias se vio afectado por no contar con información educativa adecuada para proceder a la distribución del presupuesto según los requerimientos de personal existente o por contratar.

En relación con el presupuesto educativo, el Ministerio de Educación decidía en el nivel nacional y en los departamentos los gobernadores ejecutaban las decisiones del delegado ministerial que estaba a cargo de los FER. Con la reforma educativa y la descentralización de los años noventa las decisiones sobre presupuesto y contratación de maestros están en manos de los departamentos.

Cuadro 5: Nivel de administración del personal en la educación pública primaria a partir de las reformas educativas de 1990-2000

País	Contratación /despido de profesores	Contratación/despido de directores	Promoción de profesores
Colombia	Departamento	Departamento	Departamento
México	Estado(s)	Nacional(es)	Estado(s)

Fuente: CEPAL (2001): *Educación: La dinámica de los monopolios públicos*, p. 301

De manera muy diferente en el caso de México, en los procesos de desconcentración y descentralización previos a la federalización de los noventa, las unidades administrativas creadas en los estados se encargaban de trámites e información estadística, pero la dirección General de Educación Primaria estaba bajo la jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública, es decir, las decisiones seguían en manos de ésta autoridad. De la contratación de maestros se hacía cargo del gobierno Federal y los estados en forma conjunta con el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación.

Luego del proceso de reformas, con la transferencia de la educación básica y normal se distribuyen las funciones entre la federación, los estados y los municipios. El gobierno Federal toma las decisiones relacionadas con la formulación y elaboración de los planes y programas para la educación básica y normal y de los libros de texto y también de evaluar el sistema educativo.

El financiamiento de la educación está a cargo del gobierno Federal y los estados. Los municipios ejecutan las disposiciones nacionales y estatales en la prestación del servicio educativo y el mantenimiento de la infraestructura correspondiente.

Cuadro 6: Nivel para la toma de decisiones en la educación pública primaria 1990-2000

	Sueldos	Inversiones	Mantenimiento
Colombia	Nacional ¹	Municipal	Municipal
México	Nacional	Agencia nacional ²	Estatal

Fuente: cuadro 4.5 CEPAL (2001): *Educación: La dinámica de los monopolios públicos*. p. 307

¹ Con base en la Ley 30 de 1993 los municipios también pagan sueldos, aunque el financiamiento es nacional

² Agencia autónoma o agencia subsidiaria que no tiene rango de ministerio.

El nivel de decisión de las políticas educativas corresponde al Ministerio de Educación en el caso de Colombia (MEN) y a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en México, ambas dependencias son las instancias que representan al gobierno de la Nación y de la Federación respectivamente.

En los dos países, por las características particulares de la descentralización mencionadas hasta ahora, el nivel de decisiones y ejecución de las políticas está distribuido en los distintos niveles de gobierno.

Colombia con una estructura educativa más descentralizada las ha distribuido hasta el nivel escolar dándoles a los planteles autonomía en la elaboración de los Proyectos educativos Institucionales (PEI); sin embargo, las iniciativas que se tomen en los proyectos y que estén elaborados en función a las necesidades locales, han de responder a las orientaciones de las

disposiciones generales sobre el currículo nacional y los indicadores de rendimiento que son formulados por el Ministerio de Educación.

En cambio en México la distribución de responsabilidades abarca al nivel administrativo relacionado con el financiamiento, mantenimiento y ejecución de disposiciones Federales. El gobierno Federal mantiene la potestad de decidir sobre el currículo, es decir, determina los planes y programas, el contenido de los libros de texto que elabora y distribuye a todo el país.

A partir de las Leyes Generales de Educación de cada uno de los países tenemos a continuación las políticas educativas para la educación básica y normal en sus niveles de decisión y ejecución correspondientes.

Cuadro 7: Nivel de decisión y ejecución de políticas educativas en Colombia y México					
	Evaluación	Planes y programas	Producción de materiales	Formación docente	Incentivos
Colombia					
Decisión	Autoridad - Nacional	Autoridad - Nacional -Departame - Institución escolar	-Departame -Municipi Institución -educativas -contratada	Autoridad -Nacional -Departame - Municipio	Autoridad -Nacional
Ejecución	Autoridad - Nacional -Departame -Municipio -Distrito	- Departamen -Municipio - Institución escolar	Institución - educativa - contratada	Departamen - Municipio	Autoridad -Nacional -Departame
México					
Decisión	Autoridad - Federal - Estatal	Autoridad Federal	Autoridad Federal	Autoridad Federal	Autoridad Federal
Ejecución	Autoridad - Federal - Estatal	Autoridad estatal	Autoridad estatal	Autoridad estatal	Autoridad - Federal - Estatal

Fuente: Elaboración propia con base en documentos educativos oficiales de Colombia y México

3.3. El marco jurídico de las políticas educativas para la educación primaria

En el proceso de las reformas educativas ha sido largo el camino que recorrido por algunas decisiones, unas para su formulación, otras para enmendar fallas o satisfacer exigencias de organizaciones de maestros o como la descentralización en Colombia que tuvo que ser

ajustada en algunos aspectos porque no respondían a la realidad de los municipios pobres. En otros casos, se ha llegado a acuerdos entre los actores políticos y sociales con el propósito de tener leyes consensuadas y proceder con su aplicación, como en México.

Para ver esto, iniciaremos el análisis sobre Colombia, en donde se procedió con el cambio de las instituciones políticas como respuesta del gobierno a la falta de credibilidad que tenían las leyes y las autoridades ante el estado de corrupción, conflicto y guerrilla, que se convirtió en una constante en este país y exigía el restablecimiento del orden social a través de orden normativo.

Con la Ley de 1986³, que autoriza la elección de alcaldes, se iniciaron las reformas institucionales que anteceden a las educativas. La reforma de la Constitución en 1991 es el punto culminante de la institucionalización política en Colombia que abre las posibilidades de mayores transformaciones dentro un marco normativo sólido. En lo político, Colombia buscaba la estabilidad y la gobernabilidad del Estado a través de instrumentos legales.

Siguiendo un proceso constante de reformas institucionales se llegó a las educativas a través de la mayor participación social, hasta culminar con la formulación de la Ley General de Educación de 1994. Esa participación dio lugar, en unas ocasiones al consenso a favor de la educación y en otras al rechazo de decisiones que no reflejaban el tenor de los acuerdos y afectaban algunos intereses organizacionales.

En México se procedió de manera similar con la descentralización, vale decir, tuvo su inicio muchos años antes de las reformas estructurales, pero a diferencia de Colombia, en donde los alcaldes y administrativos públicos se negaban a hacerse cargo de la responsabilidad educativa financiera. En México fue el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación que en forma constante mostró su oposición por temor de perder hegemonía; en algunos estados, también hubo resistencia de los gobernadores de algunos estados.

³ La primera elección de alcaldes se realizó en 1988

El Programa de Modernización Educativa 1989–1994 ratificó el proyecto de descentralización, pero ante la constante oposición de la organización magisterial sufrió atrasos hasta encontrar un momento propicio para que se abrieran otra vez las posibilidades de llegar a acuerdos y ponerla en práctica. La consolidación de la descentralización se firmó en 1992 por decisión pactada entre el gobierno Federal, los gobiernos estatales y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

La firma del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Educación Básica en 1992, al igual que en Colombia estableció la participación de actores sociales en decisiones políticas y se procedió a la formulación de la Ley General de Educación en 1993, posteriormente fueron determinándose los mecanismos de ejecución de la ley.

En ambos países se continúa con el proceso de reglamentación de las políticas para la educación primaria en función al paulatino avance e incremento de las decisiones políticas y las necesidades nuevas que requieren de una mayor normatividad.

La manera en que están expresadas las políticas educativas para la educación primaria se resume en el Cuadro 8, el cual contiene los documentos donde están tratados los temas relacionados con la educación primaria: calidad, evaluación, currículo, producción de materiales, formación docente e incentivos para alumnos y maestros. La calidad educativa⁴ es el tema central de las políticas educativas y es un mandato Constitucional en los dos países por ser la educación la base de las sociedades para su existencia y su progreso; es un derecho de todo individuo y una obligación del Estado.

En Colombia, la Constitución reconoce la educación como derecho de los ciudadanos y la obligación del Estado para dotarla como servicio público. La Ley General de Educación de 1994 determina los objetivos de la educación, los reglamenta y plantea estrategias y mecanismos de ejecución. Con base en el Cuadro 8 se puede afirmar que las disposiciones de política educativa para el establecimiento de dichas estrategias siguen un proceso en el que

⁴ Tema que será expuesto más adelante. Alrededor de ella están las construcciones analíticas que realizamos hasta ahora

cada acción va acompañada con el sustento de la Ley General de Educación y están planificadas a través del Plan Decenal de Educación 1996-2005 y los decretos correspondientes a las respectivas políticas.

Cuadro 8: El marco legal de las políticas educativas para la educación primaria en Colombia y México

	Calidad	Evaluación	Currículo	Producción de materiales	Formación docente	Incentivos
Colombia	-Constitución Política					
	-Ley General de Educación de 1994	- Ley General de Educación de 1994	Ley General de Educación de 1994		-Ley General de Educación de 1994	-Ley General de Educación de 1994
	-Plan Decenal de Educación 1996-2005	-Plan Decenal de Educación 1996-2005	Resolución N° 2343 de 1996	Plan Decenal de Educación 1996-2005	-Decreto N° 709 de 1996	
		-Decreto N° 1236 de 1995: -Decreto 3012 de 1997			-Decreto N° 3012 de 1997	
México	Constitución Política Artículo 3°		Constitución Política Artículo 3°		Constitución Política Artículo 3°	
	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992	ANMEB 1992
	-Ley General de Educación de 1993	- Ley General de Educación de 1993 -Acuerdo 200:	Ley General de Educación de 1993	Ley General de Educación De 1993	-Ley General de Educación de 1993	-Ley General de Educación de 1993
		-Carrera Magisterial 1993			Plan de Desarrollo 1995-2000	

Fuente: Elaboración propia con base a la Ley General de Educación de México y Colombia, sus correspondientes Constituciones Políticas y documentos educativos.

En México la particularidad del Artículo 3° Constitucional sobre educación es que determina no sólo la educación como derecho ciudadano y como servicio público, sino que también establece la autoridad del gobierno Federal en la formulación de los planes y programas tanto para la educación básica como para la normal asegurando que la formación de los ciudadanos responda a objetivos directos del Estado, los cuales pueden o no responder a las necesidades de aprendizajes y sociales de los mismos ciudadanos

La Ley General de Educación de México “regula la educación que imparten el Estado Federal, entidades federativas y municipios” y se basa en los objetivos determinados por el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB) y en cumplimiento de lo que determina el Artículo 3°. De este modo tanto el ANMEB como la Ley General de Educación constituyen la base de las políticas educativas.

3.4. Los sistemas educativos en Colombia y México

Algunos indicadores

Los sistemas educativos de ambos países sufrieron transformaciones a lo largo del tiempo y el objetivo que perseguían estuvo centrado en su mejoramiento como factor estratégico para el desarrollo económico y la unificación nacional. El impulso que recibió la educación tanto en Colombia como en México se observa en los altos niveles de alfabetización que han logrado con respecto a los demás países latinoamericanos y en el aumento constante de la cobertura escolar, particularmente en el nivel primario.

Esto veremos a través de algunos indicadores que nos permitirán tener elementos que muestren el cambio seguido por la educación en los dos países, especialmente con el proceso de reformas educativas

Matrícula escolar: La matrícula de educación primaria en Colombia ha tenido un aumento constante durante el periodo comprendido entre 1960 y 1998, excepto los años 1982 y 1983 en los que hay disminución de la matrícula (3, 930,303 y 3, 983,141 alumnos respectivamente). Las variaciones en estos datos, de manera general, coinciden con los de la población de 0 y 14 años que también tienen tendencia al crecimiento en los mismos años, de 7,804.726 a 13, 661,516 niños. (Cuadro III, Anexo)

Sin embargo, es necesario anotar un aspecto que no está reflejado en el comportamiento de la matrícula, la tasa de deserción que entre los años 1982 y 1990 está entre 31.4% 34.5%. Antes de este periodo presentaba un porcentaje promedio de 26.6; después de él empieza con una tendencia a la disminución, llegando el último año a 10.6% (Cuadro IV, Anexo)

De la misma manera, en México los datos muestran que el mayor aumento de la matrícula se dio en los años setenta, debido al crecimiento poblacional (promedio de 3.14% entre 1960 y 1974, Cuadro III, Anexo), el impulso a la educación como parte de las condiciones de desarrollo industrial y la política del gobierno de extender la educación pública a la mayor cantidad de niños, especialmente del área rural. Esa expansión en la educación primaria se observa entre los años 1970 y 1980 que va de 9.248.290 a 14,666.257.

Cuadro 9: Crecimiento de la matrícula para el nivel primario

	Colombia		México	
	Número de alumnos de educación Primaria	Alumnos de educación Primaria (%)	Número de alumnos educación Primaria	Alumnos de educación Primaria (%)
1960	1,690,361	49.85	4,884,988	..
1965	2,274,014	50.40	6,916,204	..
1970	3,286,052	50.30	9,248,290	..
1975	3,911,244	50.47	11,461,415	47.55
1980	4,168,200	49.99	14,666,257	48.76
1981	4,217,800	50.00	14,981,028	48.74
1982	3,930,303	49.84	15,222,916	48.32
1983	3,983,141	49.81	15,376,153	48.39
1984	4,009,423	49.56	15,219,245	48.66
1985	4,039,533	49.99	15,124,160	48.67
1986	4,002,543	49.99	14,994,642	48.63
1987	4,114,954	49.56	14,768,008	48.57
1988	4,160,580	49.56	14,656,357	48.56
1989	4,205,657	49.56	14,493,763	48.36
1990	4,246,658	52.59	14,401,588	48.53
1991	4,310,970	49.55	14,396,993	48.51
1992	4,525,959	50.43	14,425,669	48.50
1993	4,599,132	49.61	14,469,450	48.36
1994	4,648,335	48.89	14,574,202	48.44
1995	4,692,614	48.86	14,623,438	48.42

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

En México de manera similar a Colombia, la tendencia en los ochenta fue la disminución de la matrícula en el nivel primario, en este caso puede explicarse de la influencia que puede haber tenido la crisis económica y el comportamiento de la tasa poblacional (Cuadro III, Anexo). El número de alumnos en 1983 fue de 15,376.153 y bajó a 15,219.245 para el siguiente año, esta misma tendencia se observa a partir de 1986. En estas variaciones es necesario tomar en cuenta las tasas de deserción que inciden en los datos mencionados, por ejemplo el número de alumnos que dejó la educación primaria entre 1986 y 1987 fue de 1,442.000. (Guevara, 1997:103)

No obstante, el aumento de la matrícula, la cobertura escolar en el nivel primario es insuficiente en México. Al respecto, informes de la Secretaría de Educación Pública (2002) señalan que para 1990 existían 2.514.000 de niños entre 6 y 14 años que no asistían a la escuela, de los cuales el mayor porcentaje correspondía a las zonas rurales.

Otros indicadores que muestran la situación de la educación antes y después de las reformas educativas son las tasas de repitencia y el coeficiente de eficiencia⁵. En Colombia, mientras la matrícula fue en constante aumento hasta mediados de los ochenta, también la tasa de repetición se mantuvo alrededor de 12% excepto en los años 1985 y 1986 que llegó a 17%; retomando el porcentaje anterior hasta 1989, para continuar los siguientes años con una notoria reducción hasta 1996 con 7.2%. Por su parte, los coeficientes de eficiencia se mantuvieron casi constantes entre 1982 y 1989 con 66 puntos aproximadamente, pero el año 1984 tiene un puntaje de 61.1, el cual se puede ser un factor que explique los niveles de repitencia de los años mencionados líneas arriba.

El comportamiento de estos indicadores en México presenta similares tendencias que Colombia. El porcentaje de repitencia tiende a la disminución constante entre 1981 y 1990 (9.8% aproximadamente); sin embargo entre 1982 y 1984 se mantiene en 10.1%, para luego mejorar la propensión a la disminución y de manera más rápida a partir de 1992. Por su parte el coeficiente de eficiencia, si bien presenta un valor bajo en 1995, en general tiene tendencia al crecimiento, especialmente desde 1991 (Cuadro 10).

Comparados los indicadores de Colombia con los de México, observamos que los porcentajes de repitencia en el primer país son más elevados a lo largo de los años y por el contrario los coeficientes de eficiencia son menores.

Sin el ánimo de establecer una relación causal directa entre los hechos de los periodos resaltados, en los que las tasas de repetición aumentan, afirmamos que hay coincidencia con los años de crisis política en Colombia (1985) y crisis económica en México (1982). Como se mencionó en el primer capítulo, las crisis afectaron al sector social y de manera particular a la

5

educación, lo prioritario fue el mejoramiento de la situación política y económica de los países.

En la década de los noventa las políticas educativas tuvieron mayor énfasis en especial la educación primaria. Las distintas medidas asumidas para superar los problemas que presentaba este nivel pueden ser las que influyeron en los cambios positivos de los indicadores analizados anteriormente.

Cuadro 10: Porcentajes de eficiencia y repitencia escolar en el nivel primario

	Colombia		México	
	Porcentaje de Repitencia	Coefficiente de Eficiencia	Porcentaje de Repitencia	Coefficiente de Eficiencia
1970	16.6	54.7	11	74.5
1980	9.8	74.3
1981	..	54.1	9.9	75.4
1982	13.2	66.1	10.3	76.5
1983	12.7	66.3	10.2	75
1984	12.3	61.1	10	76.3
1985	17	65.9	9.9	76.5
1986	17	68	9.9	75.3
1987	12.3	66.4	9.5	76.8
1988	12.3	66.4	9.3	75.5
1989	12.3	67.9	9.6	76.9
1990	11.4	72.9	9.4	79.5
1991	11.4	81	9.1	81
1992	12.3	74.6	8.7	83.9
1993	7.3	75.6	7.2	84.8
1994	9.2	72.2	7	86.3
1995	9.3	84.6	6.8	
1996	7.2		6.9	

Fuente: Estadísticas de la UNESCO. www.unesco.org. Bajado en 1 de abril 2002

Participación del sector privado en el sistema educativo

La participación del sector privado en la educación en ambos países ha sido muy diferente, como veremos más adelante. En Colombia su participación ha ido aumentando constantemente debido a la injerencia de la iglesia católica en la educación, de manera especial en el área rural, en donde su trabajo fue avalado por el gobierno a través de convenios firmados con la iglesia para cubrir la demanda educativa en zonas rurales a las que el sector oficial no llegaba.

Observamos en la información de la matrícula del nivel primario, según el control público y privado (Cuadro 11), un descenso en el sector privado en 1980 para luego empezar una tendencia ascendente a partir de ese año. Esto probablemente está relacionado con el impulso que dio el gobierno nacional, a través de la Ley General de Educación, tanto a ese sector como a las confesiones religiosas que generalmente trabajan bajo esta modalidad.

La diferencia en México radica en que por disposición del Artículo 3° de la Constitución existía una regulación estricta de la intervención de la iglesia – relacionada con escuelas particulares - en la prestación del servicio educativo en los niveles primario, secundario y normal. Esto repercutió en el bajo porcentaje de la matrícula escolar atendida por el sector privado en esos niveles, pero a partir del proceso de reforma de la constitución se abren las posibilidades para la participación de los particulares y de la iglesia.

Cuadro 11: Matrícula del sistema educativo en el nivel primario en Colombia y México, según control (En porcentaje)

Colombia							
Concepto	1970	1975	1980	1985	1988	1995*	1998*
Oficial	86.5	85.5	89.1	84.6	82.3	79.1	77.8
No oficial	13.5	14.5	10.9	15.4	17.7	20.9	22.2
México							
	*1978	1980	1985	1988	1990	1995	1999
Público	95.3	95.1	95.0	94.4	86.1	86.6	83.7
Particular	4.7	4.9	5.0	5.6	6.2 ¹	9.5	11.7

Fuente: Elaboración propia con base en:

DANE, 334) de 1970 a 1988 (MEN, 1998:9) de 1995 a 1998, Colombia;

(Guevara, 1997: 94) de 1970 a 1988 (SEP, 2001) de 1990 a 1999, México.

1 Valor estimado con base en datos de Loyo, (1997: 264)

Número de maestros: La variación del número de maestros en la educación primaria es importante, porque junto a los alumnos son los principales sujetos del proceso enseñanza – aprendizaje cualquiera sea el enfoque educativo que se maneje.

De acuerdo a datos sobre el número de maestros de primaria observamos que tanto en Colombia como en México ha ido creciendo de manera paulatina, sin embargo en relación con el aumento de la matrícula tiene una tendencia a la disminución. En Colombia bajó el número de alumnos por maestro de 38.2 a 1 en 1970 hasta 24.8 a 1 en 1995, de la misma manera en México disminuyó de 45,9 a 28.3 alumnos por profesor, en los mismos años.

Las posibles causas para ello pueden estar explicadas por las condiciones educativas que mejoraron después de las reformas, como las políticas a favor de la disminución de los niveles de repitencia y deserción escolar que se plasman en distintos programas de dotación de materiales y de incentivos para los alumnos.

Esa relación alumno/maestro, menos de treinta a uno, no significa que todos los alumnos cuentan con docentes que les atiendan de manera más personalizada, en ambos países existen zonas geográficas a las que los maestros no pueden llegar o no se sienten motivados para hacerlo, es decir, hay una mala distribución de docentes que afecta a una mejor atención de estos hacia los alumnos.

Cuadro 12: Número de docentes, porcentaje de docentes mujeres y relación alumnos/docente en Colombia y México

	Colombia			México		
	Número de docentes educación Primaria	Docentes educa. Primaria mujeres (%)	Relación alumno/ Docente primaria	Numero de docentes educación Primaria	Docentes educa. Primaria mujeres (%)	Relación alumno/ Docente primaria
1960	44,910	76.5	37.64	111,134	..	43.96
1965	63,250	76.34	35.95	148,273	58.37	46.65
1970	86,005	77.17	38.21	201,453	60.62	45.91
1975	121,957	..	32.07	255,939	62.15	44.78
1980	136,381	79	30.56	375,220	..	39.09
1981	137,721	79.01	30.63	400,417	..	37.41
1982	131,741	..	29.83	415,425	..	36.64
1983	133,957	..	29.73	428,029	..	35.92
1984	135,417	..	29.61	437,408	..	34.79
1985	132,940	78.99	30.39	449,760	..	33.63
1986	135,924	79	29.45	456,919	..	32.82
1987	138,172	..	29.78	463,115	..	31.89
1988	139,427	..	29.84	468,044	..	31.31
1989	140,681	..	29.89	466,532	..	31.07
1990	141,936	..	29.92	471,625	..	30.54
1991	143,193	..	30.11	479,616	..	30.02
1992	162,445	79.76	27.86	486,686	..	29.64
1993	166,123	..	27.69	496,472	..	29.14
1994	179,776	..	25.86	507,669	..	28.71
1995	189,123	..	24.81	516,051	..	28.34

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD- ROM, World Bank

Otro aspecto, que tiene que ver con esta relación es el relacionado con las recomendaciones del Banco Mundial, según el cual, el aumento de alumnos por maestro permite reducir el

número de ellos y “asignar los recursos a otros insumos que mejoran el rendimiento, como los libros de texto y la formación en el servicio de los maestros”(1996: 64)

Financiamiento: Las características de descentralización, centralización y nuevamente descentralización en Colombia han mostrado constantes dificultades en el manejo de los recursos para la educación. Hasta fines de los sesenta, las fuentes de financiamiento estaban en el nivel central, departamental y municipal, también el sector privado, sin embargo no hay disposiciones claras sobre quién se hacía cargo de los montos y el nivel de decisión sobre ellos. Esta falta de información en aquel periodo también constituye una particularidad de este país.

Con la centralización de más de veinte años el gobierno se hizo cargo de financiamiento educativo, particularmente de los sueldos de maestros; pero a través de los Fondos Educativos Regionales controlaba las asignaciones a los departamentos. La imprecisión de las disposiciones también constituyó una dificultad para determinar de manera clara la responsabilidad del financiamiento. Lo que sí sucedía es que tanto los departamentos como el gobierno central se hacían cargo del pago de sueldos a los maestros.

En 1971 se estableció el situado fiscal que son ingresos del Estado los que se distribuyen a los departamentos junto a las participaciones municipales. Ese situado fiscal se traslada a los departamentos para pago a docentes, y los ingresos municipales son redistribuidos hacia los municipios, para cubrir los gastos de pago de docentes, mantenimiento entre otros. También se cuenta con los Fondos Educativos de Compensación cuyo objetivo es cubrir los requerimientos de los departamentos y municipios deficitarios, particularmente se destinan a la ampliación de la cobertura en zonas rurales y marginales.

Por otro lado están los Fondos de Inversión Social, que también tiene persigue el propósito de ampliar la cobertura en la educación básica. En forma general la distribución de recursos a los departamentos y municipios es para pago a docentes.

Cuadro 13: Participación porcentual del gasto en educación según fuente de financiamiento. Colombia

Fuente	1995	1996	1997	1999	2000
Situado fiscal – FEC ¹	66	68	70	71	73
PICN ²	14	13	16	16.7	16.4
Recursos propios de Departamentos	10	9	8	4.2	2.9
Recursos propios de Municipios	1	1	1	8	7.9
Cofinanciación	8	8	4		

Fuente: Niño (1998) y DANE- MEN (2000)

1 FEC: Fondos Educativos de Compensación

2 PICN: Participación Municipal de los Ingresos corrientes de la Nación

De manera similar que en México, los aportes de la Nación, en Colombia, son los porcentajes mayores del total destinado a la educación, pero observamos que en los últimos años los departamentos y municipios han ido aumentando su participación. Mientras en Colombia los municipios tienden al ascenso, en México va disminuyendo su participación este nivel territorial, a valores menores a 1%. (Cuadro 13)

En México el financiamiento de la educación está a cargo de los tres niveles de gobierno Federal estatal y municipal. El mayor aporte corresponde al Federal, en menor proporción están la participación de los estados y la de los municipios. Las fuentes de los recursos de la federación son el Fondo de Participaciones, impuesto a la tenencia, fondo de fomento Municipal y porcentajes por hidrocarburos y comercio exterior. Otra fuente de ingresos lo constituyen los particulares – las familias y los establecimientos privados -.

Cuadro 13: Gasto educativo según componentes

	Federal	Estatad	Municipal	Particular
1971	66.9	16.7	1.4	16.9
1980	75.8	15.9	1.4	6.8
1982	80.6	13.2	1,1	5.1
1983	82.1	12.3	1.1	4.6
1984	74.8	15.7	0.7	8.8
1987	78.6	11.4	0.5	9.6
1988	80.3	10.4	0.4	8.9
1989	77.0	14.2	0.4	8.4
1991	79.4	15.1	0.3	5.2
1992	60.1	13.2	0.3	6.4
1993	83.3	11.6	0.3	5.8
1995	85.7	9.4	0.2	4.7

Fuente: Latapi y Ulloa (2000); *El Financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*. p. 66

De manera general el gasto público que comprende el federal, estatal, y municipal está alrededor de 90% del gasto total a los privados les corresponde un porcentaje que ha ido disminuyendo en el transcurso del tiempo, menos de 10% en las dos últimas décadas.

La participación de actores sociales

Federación Colombiana de Educadores (FECODE) y Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE)

La conformación de organizaciones docentes en Colombia y México tiene la misma característica, ambos inicialmente estuvieron alrededor de las reivindicaciones salariales y mejoras en las condiciones de trabajo, a través del tiempo se ampliaron las exigencias al Estado y tomaron un cariz político en los dos países.

En Colombia, los sindicatos departamentales y regionales se organizaron con base en los maestros del nivel primario, continuaron los de otros niveles educativos hasta llegar a la conformación de la Federación que agrupó a todos los sindicatos de distintos niveles y sectores educativos. Hoy todavía se mantiene la autonomía de los sindicatos departamentales.

FECODE se constituye en una asociación que evoluciona hacia la participación en procesos educativos, no solamente a partir de la reivindicación salarial, sino también en el impulso de una mejor educación a través de la construcción de modelos pedagógicos e innovación educativa. Su papel ha sido importante en el proceso de reforma educativa al promover el movimiento pedagógico que ha llevado a un análisis de la situación educativa contemplando el mejoramiento de la educación, participando en las decisiones de políticas educativas. También ha sido un crítico constante de las medidas gubernamentales que iban en contra de sus intereses; de manera particular su participación con una propuesta al gobierno para proceder con las reformas educativas fue significativa.

En relación con el financiamiento, se observa la diferencia entre los dos países, en Colombia FECODE tiene ingresos de los sindicatos departamentales y regionales en un porcentaje estipulado en 8% de los ingresos anuales de estos últimos. Los sindicatos en las regiones

reciben entre 0.5% y 1.0% del sueldo básico de los maestros, el descuento se realiza con base en el artículo 60 del estatuto sindical y es automático, esto no significa que sea obligatorio.

La estructura que presenta FECODE es más simple, la máxima autoridad recae en el Congreso, siendo la Junta Directiva un componente fiscalizador de la federación. •

La composición de ambas organizaciones es similar, agrupan a docentes del sistema educativo formal y no formal, en distintos niveles. Pero la diferencia radica en que los componentes de FECODE del nivel primario, secundario, superior y otros trabajan en función de un mismo objetivo, el mejoramiento de la educación y proceden a realizar reuniones conjuntas en las que se discute el rumbo que sigue la educación colombiana.

En cambio en México el SNTE desde su constitución abarca a todos los trabajadores de la educación, tanto a los maestros como a los administrativos del sistema educativo. Desde su origen se impone sobre los sindicatos de las entidades territoriales, sin embargo con los procesos de desconcentración y descentralización la fuerza de la organización ha variado, existen sindicatos en los estados que se han fortalecido, lo que podría considerarse como un elemento que afecte el carácter central que le ha distinguido hasta ahora al SNTE. Sin embargo el centralismo constituido aún persiste.

El SNTE se ha caracterizado por las reivindicaciones salariales, el manejo del escalafón y la distribución de plazas. En algunos estados se destaca el trabajo que realizan algunas organizaciones docentes en los últimos años.

Como organización centralizada, los aportes que recibe son los que provienen de los aportes de cada uno de los maestros. Al igual que en Colombia se procede al descuento automático de 1% del sueldo mensual de los maestros y está bajo la responsabilidad del pagador. Es importante remarcar que tomando en cuenta el número de afiliados en el sindicato de México y el monto del aporte que recibe su fortaleza económica es mucho mayor a la de Colombia, cuyo financiamiento contempla porcentajes bajos del total de los afiliados.

En relación con su estructura el SNTE muestra complejidad por su tamaño y está basada en comités de distinta jerarquía territorial que abarca desde el ámbito federal hasta las representaciones de los centros de trabajo, todas ellas tienen como máxima autoridad al Comité Ejecutivo Nacional. (Cuadro 14)

La iglesia

La participación de la iglesia en la educación ha sido muy diferente en los dos países. Mientras en Colombia ha tenido fuerte injerencia en la educación desde siglos pasados, en México desde inicios de siglo se la aisló de la educación con el establecimiento de disposiciones de la obligación del Estado en la prestación de servicio educativo laico.

A través de la historia observamos que la educación colombiana estuvo regida por la iglesia partir de convenios con el gobierno, los que duraron más de un siglo. Los compromisos suscritos le daban potestad para hacerse cargo de la educación de comunidades alejadas a las que llegaban como evangelizadora. Si bien su trabajo favoreció de cierta manera a la educación, también fue desfavorable por su excesivo celo en la educación religiosa, lo que llevó a continuos rechazos por parte de sectores políticos exigiendo la ruptura de compromisos firmados que le daban hegemonía sobre la educación.

En ese proceso de rechazo y defensa a su papel, en los años ochenta, el Estado empezó a controlar la participación de la iglesia y el rendimiento de los alumnos de sus escuelas. No obstante el control, se recurría a ella para continuar con su papel en la educación que realizaba en zonas rurales a través de contratos con el gobierno central.

En México de manera contraria, desde la Constitución de 1917 se establece la educación laica, es decir, prohibía toda participación de la iglesia y de sus miembros en la educación primaria. En 1992 con las reformas al Artículo 3º se restringe la última disposición, lo cual favorece al aumento de la educación particular, particularmente en el nivel secundario

Cuadro 14: Características de la Federación y Sindicato docente de Colombia y México

	Colombia	México
	FECODE	SNTE
Fundación	1959	1943
Marco Jurídico		Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. 1938
Estructura	<ul style="list-style-type: none"> -Congreso -Junta directiva -Comité Ejecutivo. <ul style="list-style-type: none"> -presidente -vicepresidente -secretario 	<ul style="list-style-type: none"> -Comité Ejecutivo Nacional -Comités Ejecutivos Seccionales -Comités Ejecutivos Delegacionales -Representaciones de Escuela -Representación Centro de Trabajo
Componentes	<ul style="list-style-type: none"> -Asociación Distrital de Educadores (ADE) -Asociación de Educadores de Cundinamarca (ADEC) -Asociación Colombiana de Profesores de Enseñanza Secundaria (ACPES) -Federación Colombiana de Profesores de Enseñanza Media (FELCOLPEM) -Asociaciones de institutos técnicos -Asociación Colombiana de los Institutos Nacionales de Educación Media (ACEINEM) -Asociación de Profesores Universitarios (ASPU) -Unión de supervisores de Educación (USEDE) -Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación Nacional (SINETRAL). -Otros 	<ul style="list-style-type: none"> -Instituto Politécnico Nacional (IPN) -Escuelas Tecnológicas Pesqueras (ETP) -Universidad Pedagógica Nacional (UPN) -Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CNCA) -Administrativos del servicio educativo
Composición por sexo	FECODE tiene a cuatro quintas partes De mujeres	57.7% de los componentes son mujeres
Financiamiento	A partir de 1980 son cuotas de 8% Anual de ingresos de los sindicatos	Ingreso de 1% de sueldos de maestros.
Acciones	En las dos décadas pasadas: <ul style="list-style-type: none"> -movimientos reivindicadores del papel del docente y la educación -Movimiento pedagógico -Consenso político hacia la reforma educativa 	<ul style="list-style-type: none"> -Nuevas alianzas -Reivindicación salarial -Nuevo discurso, mayor compromiso con educación -Acuerdo con Estado para mejorar la educación básica

Fuente: Elaboración propia con base en documentos de Arnaut (1999), Gómez y Losada (1984), Loyo (1999), Muñoz (1996),

3.5. Objetivos de las leyes educativas de Colombia y México

Las características de las políticas de ajuste estructural fueron diferentes en ambos países, tanto por el tamaño de las economías y por el tiempo como por las condiciones en las que se dieron. Lo que sí es similar es que los organismos internacionales de financiamiento

influyeron en su formulación a partir de un modelo de desarrollo económico que incidió en las políticas. El Banco Mundial junto a otros organismos delinearon las políticas económicas y sociales que debían aplicarse en los países.

Particularmente, las políticas educativas para la educación primaria en ambos países, responden a la lógica de los organismos financieros. Estos reconocen que el papel de la educación está relacionado con la disminución de la pobreza. Lo que significa que una persona educada está en la posibilidad de buscar su bienestar. Esta es una postura que ya se había manejado en otros modelos de desarrollo, sólo que ahora el énfasis se relaciona con las capacidades del individuo a través de la educación y el conocimiento que adquiere para desarrollar habilidades técnicas para su desempeño productivo e instrumentos comunicacionales para su desarrollo social.

Tanto Colombia como México asumieron medidas de cambio institucional educativo siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial. En distintos años y basados en las recomendaciones que partieron de la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos realizada en Jomtien en 1990, que es considerada como el consenso mundial para la educación, y los acuerdos de Ministros de Educación en el ámbito regional, los dos países procedieron a realizar diagnósticos sobre la situación educativa para luego aplicar políticas, especialmente para la educación primaria.

De esta manera, las políticas educativas de Colombia y México siguen las propuestas que hace dicho organismo y todas ellas se ven plasmadas en las leyes de cada uno de los países: la provisión de materiales, capacitación en ejercicio, aumento de la capacidad de aprendizaje, transformación curricular y aumento del tiempo de trabajo. Las leyes educativas en esos países enfatizan en la educación primaria y el mejoramiento de su calidad sin dejar de lado los demás niveles educativos. Para ello plantean políticas educativas y estrategias que responden a situaciones que caracterizan su contexto educativo y político.

Las políticas planteadas en la Ley General de Educación en Colombia (1994) promueven una educación con calidad. Con una realidad sumida en el conflicto permanente y con grandes

zonas a las que no llega la educación pública; la educación básica constituye para Colombia el elemento más importante de la política educativa, en el que se destaca el nivel primario, planteando estrategias a favor de él para llegar a grupos marginados y poblaciones que aún no cuentan con las condiciones adecuadas para tener acceso a la educación.

En este país, están presentes en la Constitución los temas de: educación gratuita y obligatoria, tomando un cariz diferente a México, vale decir, la educación pública en general es gratuita para aquellos que no puedan pagarla y está sujeta a pago de matrícula para los que sí pueden sufragar los gastos correspondientes. Por otro lado, la educación es obligatoria y no restringe la educación religiosa.

Los fines educativos planteados en la Ley General de Educación de 1994 (Ley 115) de Colombia giran alrededor del desarrollo intelectual, formación para la participación en el trabajo productivo y en la democracia. Esto refleja la necesidad de formar a los ciudadanos para que sean capaces de hacer frente a su realidad económica y emprendan a su vez acciones participativas. Esto no implica que se haya dejado de lado la importancia de los valores democráticos, y culturales, los que son debidamente realizados en los objetivos.

Siguiendo con la estructuración de la Ley General de Educación de Colombia vemos que los objetivos de las políticas educativas para la educación primaria están establecidos de manera específica y también se señalan los mecanismos que se asumirán para su cumplimiento.

Así se tiene un documento que nace de la Ley y es el Plan Decenal de Educación 1996-2005, cuyos propósitos se orientan a la búsqueda de la integración de la educación nacional mediante planes locales y nacionales. Esos planes y programas constituyen estrategias de fortalecimiento del sistema educativo, muy particularmente orientados a la educación primaria en diferentes sectores geográficos y grupos de población.

En México, en el documento Exposición de Motivos de la Ley General de Educación (1993) se destaca la importancia de la educación básica al expresar que impulsa la capacidad productiva de la sociedad y fortalece a sus instituciones, además de fortalecer la unidad

nacional, el énfasis está en considerar a este tipo de educación como el más importante la formación para la producción y el desarrollo de valores democráticos. De ese modo la Ley se preocupa por reglamentarla siguiendo fielmente lo dispuesto por la Constitución.

Cuadro 15: Objetivos fundamentales de las Constituciones Políticas sobre educación en Colombia y México (1990-2000)

Países	Educación Básica obligatoria	Educación gratuita	Educación laica
Colombia	Si	Si /no	No
México	Si	Si	Si

Fuente: Elaboración propia con base a la Ley General de Educación de México y Colombia y sus correspondientes Constituciones Políticas

Si: disposiciones legales existente en Constitución

No: disposiciones legales no existente en Constitución

Es importante ver que en la Ley General de Educación de México las decisiones políticas sobre educación constituyen una particularidad, porque es en el Artículo 3º de la Constitución es en donde se ordena el rumbo que debe seguir la educación primaria. Es decir, en ella se establecen el carácter gratuito, obligatorio y laico de la educación como lo fundamental, la federalización en la prestación del servicio, la promoción de la investigación y el mantenimiento de la facultad por el gobierno Federal para determinar los planes y programas para la educación básica y normal.

Los fines de la educación destacan la formación de valores, la práctica democrática y la participación social, el desarrollo del conocimiento y actitud positiva al trabajo entre otros. Se busca que a través de la educación formal, se desarrolle en los individuos las actitudes valorativas y cognoscitivas que le preparen como un ciudadano que transforme su sociedad.

Para lograr esos fines y objetivos, en la Ley General de Educación de México se reglamenta la distribución de las funciones que deben cumplir las autoridades federales y estatales a favor de la educación básica y normal. De esto modo se ve otra característica particular y es que las disposiciones de la Ley son generales para los tres niveles de gobierno, esto implica que los estados establecen sus propios reglamentos, los que deben responder a las disposiciones de la Ley General de Educación.

En este aspecto se diferencia de la Ley de Educación de Colombia, porque es más específica para los niveles de gobierno en relación con las funciones que deben cumplir los distintos niveles de gobierno.

Algo que también se destaca en México es lo relacionado con la facultad que se reserva el gobierno Federal para elaborar los planes y programas para la educación básica y normal en el ámbito nacional. Esto constituye una contradicción a la federalización, cuando hay disposiciones centralizadas que emanan desde la Constitución.

También en lo referente a los objetivos específicos tanto para la educación básica como para la normal llega a ser diferente a Colombia. Se definen en el Acuerdo 259 de 1999 que determina los planes y programas para la formación docente para el nivel primario, lo mismo sucede con el Acuerdo 200 de 1994 sobre Normas de evaluación de aprendizaje en educación básica y normal. Para México esto puede considerarse como un aspecto que hace perder de vista objetivos amplios e integradores sobre la educación y que están establecidos en la Ley General de Educación en un marco legal que garantiza su cumplimiento⁶, además de ser a largo plazo. Esto no sucede en los programas o planes que pueden tener duración de corto plazo, porque es su característica la conclusión de lo planificado o porque requieren de constantes ajustes en el proceso de ejecución, aspecto que puede modificar parte de los objetivos iniciales.

En los objetivos de ambos países resalta la importancia de la educación en la formación del ciudadano para relacionarse con el mercado de trabajo con las herramientas cognitivas necesarias y el desarrollo de habilidades.

3.6. Las políticas educativas para el nivel primario

La educación primaria es uno de los factores considerado importante, alrededor del cual giran las políticas educativas de Colombia y México y al igual que el Banco Mundial dan prioridad; sin embargo cada uno toma distintos elementos como principales para su mejoramiento.

⁶ Es necesario aclarar que en muchas ocasiones no se cumple lo que está determinado en la Ley, pero el carácter normativo legal que tiene le caracteriza en un orden jerárquico más elevado que a los

Colombia y México en relación con recomendaciones del Banco Mundial

le:

Tiempo	Enseñanza	Mejorar el aprendizaje
Aumentar tiempo de enseñanza	Mejorar enseñanza	Aumentar capacidad de aprendizaje
- fijación de normas	- capacitación en servicio	- nutrición
- mantenimiento de normas	- enseñanza interactiva por radio	- preescolar
	- material de enseñanza programada	
Duración del año escolar	Capacitación en servicio	Programas compensatorios y de estímulos
- 800 horas	- formación inicial (más frecuente)	-A docentes,
- 4 horas diarias	- permanente o en servicio	-Escuelas en zonas pobres y marginales
		-Población desplazada
Duración del año escolar	Capacitación en servicio	Programas compensatorios y de estímulos para
- 800 horas	- permanente o en servicio	- docentes
- 4 horas diarias	(más frecuente) formación inicial	- escuelas en zonas pobres y marginales
		- alumnos

En Colombia la calidad educativa es un objetivo para todos los niveles, pero la mayor atención está orientada hacia la educación primaria y secundaria. Para su logro, el Plan Decenal de Educación tiene delineadas las estrategias a seguir, las que se elaboran en función a los objetivos determinados en la Ley General de Educación.

Para la ejecución de la Ley se establece en ambos países la elaboración de planes estratégicos. Así, se tiene en Colombia el Plan Nacional de Desarrollo educativo que debe tener un alcance de diez años y sus contenidos deben contemplar las estrategias para la aplicación de la Ley. Su elaboración está a cargo del Ministerio de Educación Nacional en forma conjunta con las autoridades educativas correspondientes de las entidades regionales la disposición. En el nivel municipal se contempla el Proyecto Educativo Institucional, específicamente son las instituciones educativas, las que con base en la autonomía otorgada proceden a su elaboración tomando en cuenta las necesidades de las comunidades locales.

De manera muy diferente a Colombia, ya vimos que en la Ley Educativa de México se establece que la elaboración de planes y programas está a cargo de las autoridades centrales, así como la producción y distribución de libros de texto. Esto comparado con la elaboración del Proyecto Educativo Institucional, en Colombia, llega a ser la diferencia más notoria por la particularidad de su elaboración autónoma en el nivel escolar.

Las políticas para mejorar la calidad de la educación primaria en Colombia parten de la reestructuración de la institución educativa y el mayor énfasis en la formación docente inicial a diferencia de lo que sucede en México, en donde sus políticas, además de la cobertura priorizan los contenidos, materiales educativos y la motivación a los maestros.

El mejoramiento de la calidad de la educación constituye un objetivo que se persigue a través de las reformas educativas a lo largo de los años y a pesar de ello aún no se logra superarla. Cada vez se agudiza más, no sólo por la pobreza extrema de los beneficiarios del servicio

reglamentos o mecanismos de ejecución y también la Ley está en relación con el tipo de decisión que se toma o sobre quien tiene la capacidad de hacerlo.

educativo, sino por la pobreza administrativa e institucional del propio Estado que no puede llegar a zonas, ni grupos marginados para dotarles de una educación que les permita desarrollar sus capacidades y ser individuos que gocen de los mismos derechos que los demás.

Esto se puede ver en el caso de Colombia a través de la información sobre deserción escolar tanto en sector público (oficial) como en el privado (no oficial), a pesar de que ha disminuido desde inicios de los noventa, particularmente en el caso de los hombres que fue más alto que de las mujeres. (Cuadro IV, Anexo)

El constante conflicto en zonas rurales no permite el acceso a la escuela, las condiciones de constante avance tecnológico en el mundo muestran cada vez un mayor distanciamiento de la sociedad colombiana hacia ése círculo de innovaciones y aún más, aquellos grupos marginados están cada vez más lejos de alcanzar niveles educativos que les pongan al alcance de los avances modernos.

Sin embargo no se ha dejado en el completo abandono a aquellas zonas afectadas por el conflicto ni a los niños que son desplazados por él. La experiencia de programas y modelos pedagógicos como Postprimaria rural, Grado Cero⁷, Servicio de Aprendizaje Tutorial (SAT), Servicio de Educación Rural (SER), Programa Nacional para los Desplazados y Escuela Nueva – este último con experiencia desde 1975 - son aplicados en distintas regiones bajo el Proyecto de Educación Rural.

En México la calidad educativa de la educación primaria también es un objetivo importante y está asociada con el aumento de la cobertura escolar a partir de la gratuidad en el nivel primario. El reconocimiento de la importancia de la calidad de la educación está establecido en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica de 1992.

Prawda y Flores (2000) afirman que si bien ha mejorado la cobertura escolar y la eficiencia terminal en el preescolar y primaria respectivamente, no ha habido mejoras significativas en la equidad, principalmente en la asistencia escolar de los niños entre 6 y 14 años; también se

⁷ Programa obligatorio de preescolar que es parte del Proyecto Educativo Institucional(PEI)

refieren a la deserción en zonas rurales como la más alta que en zonas urbanas. Al igual que en Colombia, en México también ha existido desde años anteriores al proceso de reforma educativa, una política de programas compensatorios orientados a brindar mayores oportunidades para el ingreso a la escuela a los niños de zonas rurales y poblaciones marginadas. A las comunidades rurales se llega a través de los programas que están a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE).

Otra particularidad es la dotación de material educativo, especialmente los libros de texto tienen ya una larga experiencia desde 1959, han constituido uno de los elementos que ha llegado a todos los niños que ingresan a la escuela, su elaboración y distribución han ido fortaleciéndose a través de los distintos gobiernos, de tal manera que en la actualidad la Secretaría de Educación Pública da su autorización a los libros para secundaria.

Un detalle de las políticas educativas de cada uno de los países y su relación con las recomendaciones del Banco Mundial se tienen en el Cuadro 16.

Las políticas de formación docente para la educación primaria

En Colombia y México las políticas de formación docente son importantes y en ambos casos se procede a determinar las estrategias correspondientes para apoyarlas. Sin embargo, el énfasis es diferente en cada país. En Colombia se dirige hacia la formación docente inicial y en México hacia la formación o capacitación en servicio. Éste último es el que recomienda el Banco Mundial como una política educativa que favorece a la inversión porque los costos de capacitación a personas que ya tienen experiencia en el trabajo son menores que los de otro tipo de formación.

De manera particular en Colombia tanto en la Ley General de Educación como en el Plan Decenal se hace énfasis en la formación docente inicial. Los fines y objetivos están planteados en la Ley definiendo el perfil del docente que se requiere para una educación de calidad. Su respaldo reglamentario se da a través de los Decretos N° 709 de 1996 referido a los programas

de formación de educadores, el N° 3012 de 1997 en el que se reestructuran las escuelas normales.

Mientras que en México la Ley General de Educación se refiere a la profesión docente a partir de la regulación de un sistema de formación y capacitación de los maestros de la educación primaria. Las estrategias que asume se orientan a la priorización de la capacitación en servicio que se refuerza en 1993 con el inicio de la aplicación del Programa de la Carrera Magisterial cuyos objetivos son el reconocimiento de la profesión docente, estímulo al desempeño y mejoramiento de las condiciones de vida con el propósito de promover el arraigo profesional. Todos ellos con sujeción a programas de incentivos económicos.

En México la manera cómo se establecen las normas para la formación docente inicial aparece siempre en relación con las disposiciones para la educación primaria, incluso esto se ve desde el Artículo 3° cuando se hace referencia a la elaboración de planes y programas. Es en el Acuerdo 259 en donde se establece el Plan de Estudios para la Formación Inicial de Profesores de Educación Primaria y cuyos objetivos delinean el perfil que debe tener el futuro maestro.

Una característica común en los dos países es que la formación docente inicial para la educación primaria se realiza en las escuelas normales. En Colombia estas instituciones deben pasar por un proceso de reestructuración que contempla diferentes estrategias a partir de la reorganización del Sistema de Educación Normal y el Sistema de Acreditación de las Escuelas Normales Superiores. En México también las escuelas normales son las responsables de la formación de maestros para la educación primaria y por pertenecer al subsistema superior están sujetas a la acreditación que no tiene la misma connotación que en Colombia - lo veremos más adelante -, sólo está referido a pruebas de selección de estudiantes.

El proceso que sigue Colombia con la formación docente inicial no significa que la capacitación de docentes en servicio se haya dejado de lado, lo que sucede es que ambos tipos de formación reciben el apoyo de las instituciones de educación como las universidades con sus facultades correspondientes y las Escuelas Normales.

En los dos países que toman caminos diferentes en sus políticas de formación docente, lo común de ellos es que siguen de manera muy cercana a las estrategias de políticas del Banco Mundial. México enfatiza en la capacitación docente en servicio apoyado por programas de incentivos y deja en segundo plano la formación docente inicial. En cambio Colombia se centra en este último tipo de formación.

El hacer énfasis en la capacitación en servicio es una decisión basada en la formación permanente a menores costos, aprovechando el recurso humanos ya formados y que sólo requieren actualización constante.

Cuadro 17: Énfasis en el tipo de formación docente en Colombia y México

	Capacitación en servicio	Formación docente inicial
Colombia	-	+
México	+	-
Banco Mundial	+	-

Fuente: Elaboración propia con base en Leyes educativas de Colombia y México
 + : Más énfasis - : Menos énfasis

Las políticas de evaluación de conocimientos y acreditación de instituciones

El control del funcionamiento de los procesos dentro del sistema educativo tiene una connotación más cercana a la eficacia en el uso de recursos y materiales, así como a la eficiencia de los docentes y los alumnos.

Sobre esa base las políticas de evaluación de la educación primaria en Colombia han permitido la consolidación de procesos que ya se experimentaban antes de la formulación de la Ley General de Educación, como las evaluaciones de rendimientos educativos tanto a alumnos como a docentes.

Con la Ley Educativa, Colombia adquiere particularidad porque procede a evaluar todos los factores que intervienen en el sistema. Así se tiene la evaluación de la eficiencia del trabajo de los docentes, rendimiento de los alumnos y la eficacia de los métodos pedagógicos, textos y materiales empleados, también se hace referencia a la evaluación de la organización

administrativa y física de las instituciones educativas. Este proceso se extiende al sector privado.

De manera particular las Escuelas Normales Superiores para poder funcionar como tales, cubren etapas de acreditación que son: la autoevaluación, comprende los objetivos, de su proyecto educativo, las acciones realizadas y a realizar y el trabajo docente entre los más importantes; la evaluación externa solicitada por la propia administración al Consejo Nacional de Acreditación (CNA); y la acreditación, que confiere el Ministerio de Educación habilitando a las instituciones para su funcionamiento.

México establece la evaluación de planes y programas, logros de aprendizajes de los alumnos y docentes. La diferencia con Colombia radica en la forma de ser presentada en la Ley, es decir, no es un capitulo exclusivo que se refiera a la evaluación de los componentes y procesos del sistema educativo, sino que al reglamentar la distribución de funciones o definir los procesos para el funcionamiento de la educación subyace la evaluación correspondiente.

Las reglamentaciones que promueven el sistema de evaluación de la educación primaria y normal están plasmadas en el Acuerdo 200 de 1994. Asimismo, los docentes en ejercicio también pasan por procesos de evaluación que están determinados en el documento Carrera Magisterial de 1993, actualizado en 1999.

De manera general podemos ver que en la experiencia de ambos países han atravesado por evaluaciones nacionales e internacionales que miden el logro del rendimiento de los alumnos como las pruebas TIMSS y las pruebas del Laboratorio Latinoamericano que midió los conocimientos en lenguaje, matemáticas, razonamiento lógico y factores asociados.

Las políticas de transformación curricular

Existen dos aspectos coincidentes en Colombia y México con respecto a la transformación curricular, el primero es la determinación del currículo para el nivel nacional por parte del Estado central como garantía de la unidad nacional, aunque los estilos de plantearlos son muy diferentes.

Por ejemplo en Colombia se dan los lineamientos del currículo y los indicadores de logros para los distintos niveles educativos desde el Ministerio de Educación Nacional, pero la elaboración del Proyecto Educativo Institucional da la facultad a las instituciones de elaborar sus propios programas con áreas y asignaturas adaptadas a las necesidades locales. En México los planes y programas para la educación básica y normal los determina la Secretaría de Educación Pública en su nivel central; su revisión es constante así como su evaluación para la correspondiente renovación

El segundo, la forma de concebir el currículo en cada uno de los países tiene elementos que se destacan en recomendaciones del Banco Mundial, como el énfasis en los conocimientos de lectura, escritura, matemáticas y razonamiento lógico, todos ellos considerados herramientas básicas que permitirán un mejor desenvolvimiento de los individuos en la sociedad.

En Colombia la elaboración de textos escolares está en manos de instituciones educativas contratadas, intelectuales y fundaciones en coordinación con el Ministerio de Educación Nacional. En México, con base en los contenidos curriculares de los planes y programas se procede a la formulación de los textos escolares que son elaborados y distribuidos por la Secretaría de Educación Pública.

Cuadro 18: Decisiones sobre el contenido curricular para la educación primaria

	Estado / Estado Federal	Departamento/ Estado(entid. territ)	Municipios
Colombia	Diseña líneas curriculares e indicadores de logros	Asesora para diseño de currículo	Elaboran PEI* -Introducen áreas - Introducen asignat.
México	Determina planes y programas	Opinan sobre currículos	-----

Fuente: Elaboración propia con base en leyes educativas de Colombia y México

* PEI: Proyecto Educativo Institucional

El currículo de las escuelas normales en México constituye el contenido que el maestro deberá transmitir reproduciendo valores nacionales, la ideología y los conocimientos necesarios para tener un futuro ciudadano. Por otro lado en la escuela el currículo debe ser semejante al que

recibirán de sus profesores, para consolidar aquellos valores e ideología que requiere el Estado Federal en la construcción de la unidad nacional.

3.8. Conclusiones

Las políticas de educación primaria formuladas en el periodo 1990-2000 han sido concebidas como un elemento fundamental para el desarrollo de los países, especialmente en términos económicos. Constituyen los instrumentos que permiten poner en práctica acciones que contribuyen a mejorar los niveles educativos de los estudiantes, disminuir las diferencias entre los grupos y poblaciones marginadas, brindarles la oportunidad de desarrollar sus aptitudes y motivarles a mejorar sus condiciones de vida.

A pesar del carácter homogeneizante de las recomendaciones de los organismos internacionales especialmente del Banco Mundial, puede observarse que en cada uno de los países estudiados, las reformas educativas han adquirido modalidades particulares. Estas derivan de sus distintas conformaciones sociales, políticas, institucionales, económicas y culturales, las que marcan diferencias en la formulación de las leyes.

Entre los aspectos centrales que destacan de nuestro análisis pueden mencionarse condiciones político - económicas, que apuntan a las características del proceso de reformas estructurales, los actores sociales tradicionales y no tradicionales, las tradiciones pedagógicas, y las experiencias educativas y sus características.

En relación con las *condiciones político-económicas* expresamos que en Colombia, país de régimen unitario, las reformas educativas han comprendido un proceso largo, siendo la primera medida la descentralización. Esto se dio con base en las características político institucional de Colombia que siguen una tradición liberal, dando lugar a que la descentralización educativa llegue hasta el nivel municipal. Las disposiciones legales que fundamentan el proceso tienen su origen en las reformas políticas de los ochenta, las cuales buscan la redefinición de las funciones del Estado. Se pone en evidencia que el gobierno nacional lleva a cabo una distribución de responsabilidades a las entidades territoriales, en donde los municipios tienen competencias del mantenimiento de infraestructura, educativa,

provisión de materiales, entre otros, y los departamentos coordinan las acciones a aplicarse dentro de ellas.

México, a diferencia de Colombia desde su constitución, como República de Régimen Federal, contempla los procesos de descentralización relacionados con la educación a partir de las reformas de ajuste estructural. Es decir, la descentralización educativa tiene un fundamento económico en tanto proceso de transferencia de recursos para fortalecer a los estados.

Con un gobierno caracterizado como hegemónico, la descentralización es llevada a cabo primero como desconcentración de funciones financieras, en las que la autoridad Federal mantiene de manera directa el control administrativo. El objetivo del proceso estaba fundado en las reformas para superar la crisis económica y la reforma del Estado.

En Colombia, las transformaciones político-institucionales y en México, las transformaciones económicas han sido las bases para las reformas educativas del periodo 1990-2000. En ambos casos, tienen a la descentralización como una de las primeras políticas llevadas a cabo a favor de la educación. Precisamente este proceso, marca la mayor diferencia entre los dos países ya que en el primer país llega al nivel municipal y en México sólo al estatal. Por otro lado, en Colombia se tiene un nivel de autonomía escolar a través del Proyecto Educativo Institucional.

Es claro, que la diferenciación se explica por el tipo de decisiones políticas que toman cada uno de los gobiernos partiendo de la estructura política que mantiene el poder. En realidad Colombia se caracterizó por desconcentrar sus funciones a pesar de tener un régimen centralista y después de las transformaciones de las dos últimas décadas, se abre más hacia la descentralización con la mayor participación de la comunidad escolar y de instituciones educativas. Mientras que México siempre mantuvo el control de la Federación, aún después los cambios políticos y económicos.

En cuanto a los *actores sociales*, cada uno de los países ha recibido el aporte tanto de actores nacionales como extranjeros. Así, las decisiones financieras que también motivan a la descentralización tienen la influencia del Banco Mundial y otros entes financieros para

proceder con reducción de la participación del Estado en la economía. Esto implica una mayor interacción entre los nuevos actores económicos y políticos que tienen que recurrir a constantes y mayores negociaciones, no sólo con los organismos financieros, sino también con los actores internos que se ven afectados y buscan mayor atención para hacer escuchar sus necesidades y puntos de vista.

La influencia económica del Banco Mundial es clara en la determinación de políticas educativas de Colombia y México, principalmente las referidas a la educación primaria. Tanto por las connotaciones que tiene dentro de los mismos países, como por las repercusiones en el ámbito internacional por medio de los niveles de productividad a lograrse con la educación.

A través del análisis observamos que en Colombia, los actores políticos representados por los gobernadores y el mismo Congreso pueden expresar su oposición a las medidas políticas tomadas por la Nación. Estos, junto a las organizaciones educativas responden con propuestas de proyectos descentralizadores, que favorecen tanto la administración de los recursos como el proceso educativo.

En México, el gobierno Federal tiene un marcado centralismo y sus disposiciones son acatadas por los gobiernos estatales, a pesar de que pueden participar con sugerencias en su construcción. La particularidad en este país, está dada por la relación entre la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de Educación (SNTE). Este último mantiene un poder hegemónico sobre sus afiliados, equiparable al del gobierno Federal, en decisiones educativas. Aunque en el proceso de las reformas de 1990-2000 su participación se caracterizó por el consenso logrado junto a las autoridades políticas.

Refiriéndonos a las *tradiciones pedagógicas* puede sostenerse que la experiencia educativa en ambos países a través del impulso a programas de alfabetización, y la educación rural, es diferente, por la forma de encararlos en el contexto particular de cada uno. En Colombia, la particularidad la constituye la Escuela Nueva a través de la educación multigrado, diseñada para zonas caracterizadas por la dispersión poblacional y la elaboración de proyectos

educativos que fortalecen no sólo a la escuela, sino a toda la comunidad en la que está inmersa.

El trabajo conjunto y organizado por docentes de educación formal, académicos y otros profesionales preocupados por la educación, tiene influencia significativa en el proceso de reforma educativa, a través de los planteamientos de propuestas políticas orientadas hacia el cambio del modelo educativo.

México, también tiene experiencias en el impulso a la educación rural y a la primaria en general. Su característica específica es la dotación de libros de texto a todos los alumnos en el ámbito nacional. Dicha acción se realiza desde mediados de siglo y a través de los años se ha fortalecido y ampliado; beneficiando también, a partir de la reforma educativa, al nivel secundario. La educación rural y la destinada a zonas con rezago educativo, han contado con el apoyo de programas de estímulo y compensatorios que abarcan procesos que involucran no sólo a los alumnos sino también a sus familias, a la escuela y toda la comunidad.

La influencia de estos programas ha sido determinante en la ampliación de la cobertura, lo que no significa que hayan logrado cubrir a toda la población en edad escolar. Las características de su población llevan al desarrollo de metodologías de enseñanza bilingüe, a diferencia de Colombia en donde la lengua castellana es la predominante.

En torno a las *políticas educativas* se observa lo siguiente, habiendo sido delineadas las propuestas de estrategias políticas para la educación primaria por el Banco Mundial, Colombia y México, las han asumido enfatizando en temas diferentes y dándoles características propias en su desarrollo.

Los factores considerados importantes para el mejoramiento de la calidad educativa son diferentes en ambos países. En la educación colombiana se destacan los recursos y métodos educativos, la reestructuración de las escuelas normales, un nuevo modelo pedagógico y la evaluación del sistema educativo. Para México son prioritarios: la reorganización del sistema

educativo, la reformulación de los contenidos y materiales y la revalorización de la profesión docente, entendida esta última como estímulos al constante mejoramiento profesional.

En estas diferencias, la que más se destaca es la evaluación del sistema educativo relacionada con la acreditación de las instituciones, particularmente las escuelas normales en Colombia. Aunque de manera general se procede a la evaluación institucional que comprende la aprobación del Proyecto Educativo Institucional, los métodos educativos a ser utilizados, el personal docente que se hará cargo del trabajo y las condiciones materiales para el desarrollo del proceso; la particularidad está en el énfasis que se pone en las escuelas normales, porque su papel es importante en la formación de docentes para la educación primaria, por lo que se debe garantizar la formación que se da a aquellos profesionales en cuyas manos estará la formación de los ciudadanos.

México no cuenta con políticas parecidas para la educación normal, a pesar de que enfatiza también en los sistemas de evaluación dirigidos a mejorar la profesión docente y los rendimientos de alumnos.

La reorganización del sistema educativo implica la transformación curricular la cual está relacionada con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y con la autonomía escolar, en Colombia. Vale decir, el PEI es formulado en las instituciones educativas con la participación de la comunidad escolar, construyendo áreas de estudio de acuerdo a las necesidades locales, pero cuidando el mantenimiento de los lineamientos curriculares determinados por el Ministerio de Educación Nacional. En forma contraria a ese nivel de autonomía, en México la determinación de los contenidos curriculares es potestad de las autoridades Federales, quienes no sólo las formulan, sino que también se preocupan porque llegue a todos los estudiantes y profesores de la educación básica a través de los libros gratuitos que distribuyen en todo el país.

Esto se considera un aspecto que contrasta, por un lado, con la federalización educativa en México que debía tender hacia la autonomía estatal y municipal, pero se observa en ello su relación con particularidades centralistas que aún perduran en este país. Es decir no es sólo la

aplicación de una política educativa, también es el mantenimiento de un orden político a través de la educación. Por otro lado, es la característica más específica de las políticas educativas mexicanas y más aún, porque proviene directamente de disposiciones del Artículo 3° de la Constitución política.

En ambos países, las políticas relacionadas con los docentes son parte de dos factores diferentes que tienen un mismo objetivo, el mejoramiento de la profesión docente. En Colombia, responden con la reestructuración institucional de los centros formadores de maestros; en México, con la revalorización profesional. De este modo, las acciones ejecutadas son diversas, en el primero el énfasis está en la formación de nuevos maestros; en el segundo, en la capacitación y actualización de maestros en servicio, siguiendo ordenamientos del Banco Mundial, este último es el más adecuado desde el punto de vista de la inversión.

Hasta aquí hemos intentado separar los diversos factores con la perspectiva de tener una visión más clara sobre cuáles son los que inciden en las políticas educativas y de qué manera lo hacen. No obstante, expresamos que tanto los factores políticos, las tradiciones educativas como los actores, están estrechamente relacionados; unos, va determinando la configuración del otro no como relaciones causales, sino como una interrelación constante, en la cual, se fortalecen o salen a relucir aquellos factores mencionados y con un peso que dependerá de cómo se quiera focalizar el análisis.

Esto significa, que no hay una manera única de establecer los factores que influyen en las particularidades de las políticas educativas para el nivel estudiado en Colombia y México, tampoco hay un elemento que tenga mayor importancia que los demás, sino que, existen rasgos que requieren ser analizadas más minuciosamente y ser apoyadas con mayores elementos e instrumentos, para establecer tendencias que permitan ampliar nuestras explicaciones y comprender las verdaderas dimensiones que abarcan las diferencias que existen entre ellas.

Lo que queda claro, es que están presentes los tres ejes que nos han servido de punto de partida: las estructuras políticas y económicas, las tradiciones pedagógicas y los actores

sociales. Estos últimos, dependiendo de las relaciones que determinan en sociedades particulares entran en la dinámica de los dos primeros factores.

Finalmente expresamos, que a pesar de tener un marco orientador de las políticas educativas para el nivel primario, determinado por el Banco Mundial, Colombia y México presentan características particulares que le dan un significado diferente a las políticas que asumen y también tienen diversas connotaciones a la hora de su aplicación. Asimismo los actores actúan respondiendo a diversos intereses sujetos a tendencias propias de cada una de sus países. Con todo esto se expresa que se puede complementar el trabajo, en el futuro, procediendo con una análisis que permita construir un modelo de comparación basado en los ejes principales que hemos manejado, para mostrar la existencia de rasgos muy diferentes en los países que influyen sobre las políticas educativas del nivel primario que tienen un ordenamiento común que parte del Banco Mundial.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro I: Población urbana y rural en valores constantes y porcentajes

Colombia							
	Población Urbana	Población rural	Población total	Población Urbana %	Población rural %	Crecimiento anual de pobla. Urbana %	Crecimiento anual de población rural (%)
1960	8,125,074.00	8,731,926.00	16,857,000.00	48.20	51.80	5.37	..
1961	8,541,743.00	8,798,377.00	17,340,120.00	49.26	50.74	5.00	0.76
1962	8,989,688.00	8,875,352.00	17,865,040.00	50.32	49.68	5.11	0.87
1963	9,464,807.00	8,956,383.00	18,421,190.00	51.38	48.62	5.15	0.91
1964	9,963,180.00	9,036,020.00	18,999,200.00	52.44	47.56	5.13	0.89
1965	10,481,185.00	9,109,815.00	19,591,000.00	53.50	46.50	5.07	0.82
1966	10,950,910.00	9,238,820.00	20,189,730.00	54.24	45.76	4.38	1.42
1967	11,430,238.00	9,359,572.00	20,789,810.00	54.98	45.02	4.28	1.31
1968	11,916,781.00	9,470,119.00	21,386,900.00	55.72	44.28	4.17	1.18
1969	12,408,728.00	9,569,182.00	21,977,910.00	56.46	43.54	4.05	1.05
1970	12,904,892.00	9,656,108.00	22,561,000.00	57.20	42.80	3.92	0.91
1971	13,384,853.00	9,732,337.00	23,117,190.00	57.90	42.10	3.65	0.79
1972	13,872,794.00	9,800,916.00	23,673,710.00	58.60	41.40	3.58	0.70
1973	14,371,088.00	9,863,462.00	24,234,550.00	59.30	40.70	3.53	0.64
1974	14,881,710.00	9,921,140.00	24,802,850.00	60.00	40.00	3.49	0.58
1975	15,406,267.00	9,974,733.00	25,381,000.00	60.70	39.30	3.46	0.54
1976	15,935,831.00	10,043,679.00	25,979,510.00	61.34	38.66	3.38	0.69
1977	16,478,313.00	10,108,187.00	26,586,500.00	61.98	38.02	3.35	0.64
1978	17,033,154.00	10,167,667.00	27,200,820.00	62.62	37.38	3.31	0.59
1979	17,599,798.00	10,221,571.00	27,821,370.00	63.26	36.74	3.27	0.53
1980	18,177,632.00	10,269,367.00	28,447,000.00	63.90	36.10	3.23	0.47
1981	18,770,720.00	10,322,150.00	29,092,870.00	64.52	35.48	3.21	0.51
1982	19,367,906.00	10,364,833.00	29,732,740.00	65.14	34.86	3.13	0.41
1983	19,971,878.00	10,398,982.00	30,370,860.00	65.76	34.24	3.07	0.33
1984	20,585,454.00	10,426,076.00	31,011,530.00	66.38	33.62	3.03	0.26
1985	21,211,530.00	10,447,470.00	31,659,000.00	67.00	33.00	3.00	0.21
1986	21,809,540.00	10,500,890.00	32,310,430.00	67.50	32.50	2.78	0.51
1987	22,414,826.00	10,548,154.00	32,962,980.00	68.00	32.00	2.74	0.45
1988	23,030,316.00	10,590,584.00	33,620,900.00	68.50	31.50	2.71	0.40
1989	23,659,058.00	10,629,432.00	34,288,488.00	69.00	31.00	2.69	0.37
1990	24,304,150.00	10,665,850.00	34,970,000.00	69.50	30.50	2.69	0.34
1991	24,949,548.00	10,713,042.00	35,662,592.00	69.96	30.04	2.62	0.44
1992	25,607,120.00	10,756,300.00	36,363,420.00	70.42	29.58	2.60	0.40
1993	26,279,994.00	10,796,747.00	37,076,740.00	70.88	29.12	2.59	0.38
1994	26,971,406.00	10,835,443.00	37,806,848.00	71.34	28.66	2.60	0.36
1995	27,684,644.00	10,873,356.00	38,558,000.00	71.80	28.20	2.61	0.35
1996	28,371,628.00	10,913,373.00	39,285,000.00	72.22	27.78	2.45	0.37
1997	29,086,508.00	10,955,491.00	40,042,000.00	72.64	27.36	2.49	0.39
1998	29,811,402.00	10,992,598.00	40,804,000.00	73.06	26.94	2.46	0.34

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

Cuadro II: Población urbana y rural en valores constantes y porcentajes
México

	Población Urbana	Población rural	Población total	Población Urbana %	Población rural %	Crecimiento anual de población urbana %	Crecimiento de anual de población rural (%)
1960	18,768,060.00	18,176,940.00	36,945,000.00	50.80	49.20	4.67	• ..
1961	19,668,830.00	18,434,290.00	38,103,120.00	51.62	48.38	4.69	1.42
1962	20,606,734.00	18,689,096.00	39,295,832.00	52.44	47.56	4.66	1.38
1963	21,585,580.00	18,943,110.00	40,528,688.00	53.26	46.74	4.64	1.36
1964	22,611,324.00	19,199,556.00	41,810,880.00	54.08	45.92	4.64	1.35
1965	23,688,252.00	19,459,748.00	43,148,000.00	54.90	45.10	4.65	1.36
1966	24,816,034.00	19,720,996.00	44,537,032.00	55.72	44.28	4.65	1.34
1967	25,994,232.00	19,980,708.00	45,974,940.00	56.54	43.46	4.64	1.32
1968	27,224,852.00	20,238,278.00	47,463,128.00	57.36	42.64	4.63	1.29
1969	28,510,376.00	20,493,364.00	49,003,740.00	58.18	41.82	4.61	1.26
1970	29,851,640.00	20,744,360.00	50,596,000.00	59.00	41.00	4.60	1.22
1971	31,216,454.00	21,019,916.00	52,236,368.00	59.76	40.24	4.47	1.33
1972	32,634,140.00	21,288,760.00	53,922,900.00	60.52	39.48	4.44	1.28
1973	34,097,056.00	21,544,354.00	55,641,408.00	61.28	38.72	4.39	1.20
1974	35,593,396.00	21,778,294.00	57,371,688.00	62.04	37.96	4.29	1.09
1975	37,114,172.00	21,984,828.00	59,099,000.00	62.80	37.20	4.18	0.95
1976	38,621,780.00	22,199,920.00	60,821,700.00	63.50	36.50	3.98	0.98
1977	40,149,016.00	22,388,392.00	62,537,408.00	64.20	35.80	3.88	0.85
1978	41,690,980.00	22,547,818.00	64,238,800.00	64.90	35.10	3.77	0.71
1979	43,242,180.00	22,675,778.00	65,917,960.00	65.60	34.40	3.65	0.57
1980	44,798,912.00	22,771,090.00	67,570,000.00	66.30	33.70	3.54	0.42
1981	46,331,848.00	22,861,472.00	69,193,320.00	66.96	33.04	3.36	0.40
1982	47,865,068.00	22,920,302.00	70,785,368.00	67.62	32.38	3.26	0.26
1983	49,403,012.00	22,950,550.00	72,353,560.00	68.28	31.72	3.16	0.13
1984	50,953,912.00	22,956,608.00	73,910,520.00	68.94	31.06	3.09	0.03
1985	52,523,640.00	22,941,360.00	75,465,000.00	69.60	30.40	3.03	-0.07
1986	54,050,124.00	22,966,296.00	77,016,416.00	70.18	29.82	2.86	0.11
1987	55,593,140.00	22,972,632.00	78,565,768.00	70.76	29.24	2.81	0.03
1988	57,154,492.00	22,961,140.00	80,115,632.00	71.34	28.66	2.77	-0.05
1989	58,735,872.00	22,932,470.00	81,668,336.00	71.92	28.08	2.73	-0.12
1990	60,338,848.00	22,887,150.00	83,226,000.00	72.50	27.50	2.69	-0.20
1991	61,663,836.00	23,179,086.00	84,842,920.00	72.68	27.32	2.17	1.28
1992	62,974,268.00	23,457,612.00	86,431,880.00	72.86	27.14	2.10	1.20
1993	64,278,328.00	23,725,954.00	88,004,280.00	73.04	26.96	2.05	1.14
1994	65,584,268.00	23,987,254.00	89,571,520.00	73.22	26.78	2.01	1.10
1995	66,900,432.00	24,244,570.00	91,145,000.00	73.40	26.60	1.99	1.07
1996	68,239,800.00	24,477,320.00	92,717,120.00	73.60	26.40	1.98	0.96
1997	69,578,848.00	24,701,434.00	94,280,280.00	73.80	26.20	1.94	0.92
1998	70,925,952.00	24,919,928.00	95,845,880.00	74.00	26.00	1.92	0.88

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

Cuadro III: Crecimiento de la población de 0 a 14 años y porcentaje de crecimiento de la población total. Colombia y México

	Población de 0 y 14 años		Crecimiento anual del total de la población (Porcentajes)	
	Colombia	México	Colombia	México
1960	7,804,726	16,628,428	2.98	3.04
1961	8,043,143	17,225,638	2.83	3.09
1962	8,301,806	17,843,168	2.98	3.08
1963	8,575,900	18,483,758	3.07	3.09
1964	8,861,136	19,151,852	3.09	3.11
1965	9,153,797	19,850,320	3.07	3.15
1966	9,393,998	20,532,194	3.01	3.17
1967	9,632,479	21,239,320	2.93	3.18
1968	9,867,228	21,972,488	2.83	3.19
1969	10,096,845	22,732,836	2.73	3.19
1970	10,320,523	23,520,156	2.62	3.20
1971	10,466,077	24,282,734	2.44	3.19
1972	10,606,540	25,066,772	2.38	3.18
1973	10,743,676	25,865,682	2.34	3.14
1974	10,878,801	26,670,064	2.32	3.06
1975	11,012,848	27,473,070	2.30	2.97
1976	11,130,945	28,109,096	2.33	2.87
1977	11,246,105	28,732,574	2.31	2.78
1978	11,357,710	29,340,216	2.28	2.68
1979	11,465,185	29,928,544	2.26	2.58
1980	11,567,963	30,495,534	2.22	2.48
1981	11,665,317	30,838,454	2.25	2.37
1982	11,752,960	31,149,316	2.18	2.27
1983	11,832,650	31,431,868	2.12	2.19
1984	11,906,068	31,691,926	2.09	2.13
1985	11,974,778	31,933,386	2.07	2.08
1986	12,106,479	32,010,552	2.04	2.03
1987	12,233,980	32,063,496	2.00	1.99
1988	12,358,833	32,093,294	1.98	1.95
1989	12,482,546	32,100,856	1.97	1.92
1990	12,606,550	32,086,920	1.97	1.89
1991	12,741,257	32,191,596	1.96	1.92
1992	12,874,411	32,266,056	1.95	1.86
1993	13,007,422	32,315,000	1.94	1.80
1994	13,141,663	32,342,848	1.95	1.77
1995	13,274,800	32,353,368	1.97	1.74
1996	13,401,044	32,485,458	1.87	1.71
1997	13,532,834	32,599,996	1.91	1.67
1998	13,661,516	32,701,000	1.89	1.65

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

**Cuadro IV: Deserción en primaria en valores constantes
y porcentajes 1980-1997. Colombia**

	Deserción Primaria	Deserción total %
1980	991,510	26.6
1981	983,725	26.3
1982	1,215,458	32.0
1983	1,241,192	32.2
1984	1,284,955	32.9
1985	1,318,393	33.3
1986	1,381,782	34.5
1987	1,351,331	33.3
1988	1,359,872	33.2
1989	1,363,071	33.0
1990	1,316,344	31.7
1991	1,246,848	29.9
1992	912,193	21.7
1993	901,832	21.3
1994	848,431	19.9
1995	751,857	17.5
1996	581,179	13.3
1997	471,036	10.6

Fuente: World Bank development indicators (2000), CD-ROM, World Bank

**Cuadro V: Tasas de reprobación y deserción
en el nivel primario en México**

	Reprobación	Deserción
1976	10.3	4.9
1982	10.7	3.8
1988	10.3	4.7
1991	9.8	4.4
1992	8.3	5.2
1993	8.3	4.9
1994	8.1	4.5

Fuente: INEGI; 1997 : 227

BIBLIOGRAFÍA

AGUERRONDO, Inés (1998): *América Latina y el desafío del tercer milenio. Educación de mejor calidad con menores costos*, PREAL N° 10, www.preal.cl

ALDANA, Eduardo y Luis e. OROZCO (1995): "Colombia: Educación para la democracia y la competencia", en: PURYEAR, Jeffrey y Joaquín BRUNNER (Editores): *Educación, equidad y competitividad en las Américas: Un Proyecto del Diálogo Interamericano*, Volumen II: Estudios de casos, Colección de INTERAMER de la OEA/OAS, Washington D.C., USA. pp. 153-203

ALEXANDER, Nancy (1998): *Paying for education: How the World Bank & IMF influence in development countries*, Maryland, U.S.A.

ARNAUT, Alberto (1992): *La evolución de los grupos hegemónicos del SNTE*, CIDE, México.

_____ (1996): *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE, México

_____ (1998): *La federalización educativa en México. Historia del debate sobre centralización y la descentralización educativa (1889-1994)*, El Colegio de México, CIDE, México D.F.

_____ (1999): "La federalización educativa y el sindicato Nacional de Trabajadores de Educación", en: PARDO, María del Carmen (Coordinadora): *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México. pp. 63-100

_____ (2001): *La configuración histórica de administración y los administradores de la educación básica en México. (1950-2000)*. Versión preliminar de documento elaborado para la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, México.

BÁEZ F., Julio (1998): *Legislación para la educación*, Controles de Administración y Sistematización Educativa (CASE), Cuarta edición actualizada a 1998, Colombia

BANCO MUNDIAL (1996): *Prioridades y estrategias para la educación*. Examen del Banco Mundial, Washington, D. C.

_____ (1997): "El Estado en un mundo de transformación", en: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington D. C.

_____ (2000): *Breve reseña de Grupo del Banco Mundial*, www.wbln0018worldbank.org/Exten../..., Noviembre 18 del 2000.

- _____ (1997): "El Estado en un mundo de transformación", en: *Informe sobre el desarrollo mundial 1997*, Washington D. C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1997): *América Latina tras una década de reformas, Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*.
- _____ (1998): CP-248/98. [www.biad.org/exr/prensa/2000*cp12700c. htm](http://www.biad.org/exr/prensa/2000*cp12700c.htm), Enero 31 del 2002.
- BLANCO, Víctor (1995): La educación impartida por los particulares, en: *Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, pp. 169-210.
- BOLAÑOS M., Víctor Hugo (2000): *Compendio de la historia de la educación en México*, Editorial Porrúa, México.
- BRESSER, Luis Carlos (1991): La crisis de América Latina. ¿Consenso de Washington o crisis fiscal?, en: *La encrucijada de los noventa. América Latina*, Pensamiento Económico N° 19.
- BURKI, Javed y Guillermo PERRY (1998): *Más allá del consenso de Washington. Hora de la reforma institucional*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- BURNETT, Nicholas y Harry A. PATRINOS (1997): "Educación y evolución de la Economía mundial: la urgencia de la reforma", en: *Posiciones y controversias: el informe Delors y el documento del Banco Mundial sobre educación*, Revista Trimestral de educación comparada Perspectivas N° 102 Vol. XXVII N° 2. pp. 241-250
- CARNOY, Martín y Claudio de MOURA (1997): *¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?*, www.iadb.org/sds/sci/publication113_1215_s. Mayo 07 del 2002.
- CARRIÓN, Julio César (1999): *Itinerario de nuestra escuela. Visión crítica de los procesos educativos en Colombia*. Cooperativa Editorial Magisterio, Santafé de Bogotá.
- CASTRO, Inés (1997): "El pragmatismo neoliberal y las desigualdades educativas en América Latina", en: *Revista Mexicana de Sociología 3/97*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
- Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativa (CEBIAE) (2001): *Marco de acción para América Latina y el Caribe: Fondo Mundial de la Educación de Santo Domingo y Dakar*, PROMEDLACVII Cochabamba – Bolivia.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE LA POBLACIÓN (CEE) (1999): *Comentarios a la Ley General de Educación*, Primera edición en 1995, México.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (1992): *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

_____ (2000): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas. Santiago de Chile.

_____ (2001): *Educación: La dinámica de los monopolios públicos*, www.Eclac.cl/publicaciones/SecretaríaEjecutiva/1/lcg2071/toces.htm, Octubre 23 del 2001

COLBERT, Vicki y Oscar MOGOLLÓN (1987): *Hacia la Escuela Nueva. Unidades de capacitación para el maestro*, I° de 1980, Ministerio de Educación Nacional de Colombia, Colombia.

CONABLE, Barber (1990): *The dividends of learning. World Bank support for education*, World Bank, Washington D. C.

CORAGGIO, José Luis (1998): "Investigación Educativa y decisión política. El caso del Banco Mundial en América Latina", en: *Perfiles educativos*, Revista N° 79-80, Vol. XX. pp. 43-57

_____ (1999): Las propuestas del Banco Mundial para la Educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción?, en: *La educación según el Banco Mundial*, Universidad Autónoma de México, Miño y Dávila Editores, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Primera edición 1997, Madrid – España. pp. 11-74.

_____ (2001): El contexto de las políticas: globalización y sentido de la política social, en: *Neoliberalismo y educación*, Revista Educación y Cultura N° 55, CEID, FECODE, Colombia. pp. 26-38

CORNEJO A., J. (1999): "Profesores que se inician en la docencia: algunas reflexiones al respecto desde América Latina", en: *Formación docente*, Revista Iberoamericana de Educación, N° 19 enero-abril.

CORRALES, Javier (1999): *Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas*, en PREAL N° 14.

COX, Cristian y Jacqueline GYSLING (1989): "La formación del profesorado: Saber e instituciones", en: GARCÍA H., Juan (Coordinador): *Escuela, calidad e igualdad: Los desafíos para educar en democracia*, Santiago de Chile.

DELORS, Jacques (1996): *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la comisión internacional sobre educación para el siglo XXI*, Santillana - UNESCO, Madrid.

DÍAZ E. Jorge (1995): "Estructura y disposiciones de la Ley", en: *Comentarios a la Ley General de Educación*, Centro de Estudios Educativos, pp. 9-54.

DÍAZ, Angel y Catalina INCLÁN (2001): El docente en las reformas educativas: sujeto o ejecutor de proyectos ajenos, en: *Revista Iberoamericana de Educación*, Enero/Abril N° 25, España. pp. 17-41

DÍAZ, Mario (2002): “La autonomía escolar y educación pública”, en: *Autonomía escolar y libertad de cátedra*, Revista Educación y Cultura, CEID, FECODE, Colombia. pp. 7-18

EINHORN, Jessica (2001): “The World Bank's Mission Creep”, en: *Foreing Affairs*, September/October 2001.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLO) (1999): *Coyuntura económica*, Volumen XXIX N° 4.

PREAL (1984): *Colombia la deuda social en los ochenta, Informe de los consultores de la misión PREAL-OIT*, Tomo 2, Colombia

FECODE (2001): *¿En qué queda la autonomía escolar?*, en Revista Educación y Cultura N° 57, Santafé de Bogotá.

FISKE, Edward (1996): *Decentralization of education. Politics and consensus*, the World Bank, Washington D.C.

FRANCO, R.; HOPENHAYN, M.; NUÑEZ, I.; ÁLVAREZ, E.; LAVÍN, J.; VERDUGO, O. (1995): “Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile”, en: *Revista Serie Políticas Sociales* N° 11, Naciones Unidas, CEPAL, Santiago de Chile.

FRIGERIO, Graciela (2000): “¿Las reformas educativas reforman las escuelas o las Escuelas reforman las reformas?”, en: *Séptima reunión del Comité regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, ED-01/PROMEDLAC VII/ Documento de apoyo, UNESCO, Chile.

Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLO) (1999): *Coyuntura económica*, Volumen XXIX N° 4. pp. 75-76.

GAJARDO, Marcela (1999): “Reformas educativas en América Latina. Balance de una década”, en: *Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe* PREAL N° 15.

GALVÁN, L. (1997): Análisis a partir de la nueva propuesta para la formación de los maestros en México y su comparación con esta misma en Colombia, Chile y Cuba, en *Revista de educación HUAXYĀCAC*, Año 4° N°13 diciembre 1997, México. pp. 25-30.

GANDOUR, Miguel y Luis B. MEJÍA (Compiladores) (1999): *Hacia el rediseño del Estado*, Departamento Nacional de Planificación (DNP), TM Editores, Colombia.

GARZA, G. (Coordinador) (2000): *Atlas demográfico de México 2000, Programa de educación, salud y alimentación*, CONAPO, México.

GENTILE, Pablo (1996): *El consenso de Washington y la crisis de la educación en América Latina*, mimeo.

GOMEZ Hernando y Rodrigo LOSADA (1984): *Organización y conflicto: La educación primaria oficial en Colombia*, CIID Ottawa- Canadá.

GÓMEZ B., Hernando (Director) (1998): *Educación: La Agenda del siglo XXI. Hacia un desarrollo humano*, PNUD.

HARGREAVES, A. (1999): *Profesorado, cultura y postmodernidad. Cambian los tiempos, cambia el profesorado*, Morata S. L. Tercera edición, Primera edición 1996, Madrid.

HASON, Mark (1997): *La descentralización educacional: Problemas y desafíos*, PREAL N° 9, www.preal.cl

IBARRA, O. (2000): "Una experiencia de organización académica y científica por la calidad de la educación en Colombia", en: Quito V., M y Álvaro CAMPO (Compiladores): *Formación de formadores en educación media y básica*, Ciencia y tecnología N° 92, Convenio Andrés Bello, Santafé de Bogotá DIC., Colombia.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) (2000): *Estadística de Educación. Cuaderno número 6*, México.

_____ (2000): *La situación demográfica de México 2000*, México

JALLADE, Lucila; Mohamed RADY y CUENIN, Serge (1999): *National education policies and programmes and international cooperation. What de role for UNESCO?* Education policies and strategies I, UNESCO, www.unesco.org/publication, Diciembre 15 del 2000

JARAMILLO, Jaime (1988): "La reforma educativa de los años treinta", en: *Reforma Educativa*, Educación y cultura N° 15, FECODE, Colombia.

KALMANOVITZ (1999): *Economía y nación. Una breve historia de Colombia*, TM editores, cuarta edición, Colombia.

KRAWCZYK, Nora; MALTA Campos, María y Sergio Haddad (2000): *A construção social das políticas educacionais no Brasil e América Latina*, Coleção educação contemporânea, Editora Autores Associados, Campiñas, Brasil. pp. 1-12

LATAPI, Pablo (1995): "El federalismo en educación", en *Hacia un auténtico federalismo*, Revista Foro Nacional, México.

_____ (Coordinador) (1999): "Un siglo de educación nacional: una sistematización", en: *Un siglo de Educación en México*, Tomos I y II, Biblioteca mexicana, Consejo Nacional de las Artes, Fondo de la Cultura Económica.

_____ y Manuel ULLOA (2000): El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo, Centro de Estudios Sobre la Unam (CESU), Fondo de la Cultura Económica, México.

LE BOT, Ivon (1985): *Educación e ideología en Colombia*. Editorial La Carreta, Colombia.

LICHTENSZTEJN, Samuel y Mónica BAER (1986): *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Nueva sociedad, Centro de estudios Transnacionales (CET), Uruguay.

LOCKHEED, Marlaine y Adriaan VERSPOOR (1989): *El mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo: examen de las opciones de políticas*, World Bank, Washington D.C.

LOCKHEED, Marlaine y Barbara BLOCH (1990): Primary education, A World Bank policy paper, Washington, D.C.

LOYO, Aurora (Coordinadora) (1997): *Los actores sociales y la educación. Los sentidos del cambio (1988-1994)*, Plaza y Valdés, México D. F.

_____; De IBARROLA, María y Antonio BLANCO (1999): "Estructura del sindicalismo docente en América Latina", en: *Sindicalismo docente*, Revista Propuesta Educativa, Año 10 N° 21 FLACSO, Argentina. pp. 4-8

_____ y Aldo MUÑOZ (2001): *La concertación de las políticas educativas: el caso de México*, mimeo. México.

LOYO, Engracia (1999b): "El largo camino a la descentralización educativa 1920-1992", en: PARDO, María del Carmen (Coordinadora): *Federalización e innovación educativa en México*, El Colegio de México. pp. 49-62

LLINÁS, Rodolfo (1998): "Ciencia, educación y desarrollo: Colombia en el siglo XXI", en: *Colombia: al filo de la oportunidad*, Presidencia de la República, COLCIENCIAS, y TM Editores, Tomo 1. pp. 59-88

MARTINEZ, Alberto (1988): "Reformas de la enseñanza en Colombia", en: *Reforma educativa*, en Revista Educación y Cultura, FECODE, 1988. pp. 12-21

McGINN, Noel (1997): *Hacia una estrategia alternativa de ayuda internacional a la educación*, PREALC pp. 250-267

MESCLIER, Evelyne (Coordinadora)(1999): *Dinámicas económica en el espacio colombiano. CRECE, DANE e IRD*, Santafé de Bogotá.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL DE COLOMBIA (MEN) (1994a), *Ley General de Educación*, Promulgada el 8 de febrero de 1994

- _____ (1994): *Plan Educativo para la Paz*, www.mineduccion.gov.co, Febrero 14 del 2001
- _____, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (1994): *Sistemas educativos nacionales*. Colombia, Bogotá.
- _____ (1995a): *Lineamientos generales para la formación de maestros*, Santafé de Bogotá, D.C.
- _____ (1995b): *Plan Decenal de educación 1996-2005*, www.mineduccion.gov.co/plan_decenal_educacion/pa.htm, Junio 27 del 2001
- _____ (1995c): *Lineamientos generales para la formación de maestros*, Santafé de Bogotá, D.C.
- _____ (1996) Decreto N° 709
- _____ (1997): Decreto N° 3010
- _____ (1998a): *Hacia un Sistema Nacional de Formación de Educadores*, en: Serie de documentos especiales, Santafé de Bogotá, D.C.
- _____ (1998b): Documento de empalme 1995-1998, Santafé de Bogotá
- _____ (2000): *Acreditación de Calidad y Desarrollo de las Escuelas Normal Superiores. Documento Marco*, Serie Documentos para la Formación de Maestros, Santafé de Bogotá, D. C.
- _____ (2001): *Estamos cumpliendo. Balance del primer año*, www.mineduccion.gov.co/programas, Febrero 14, del 2002
- _____, UNESCO (2001): *Primer estudio internacional comparativo sobre lenguaje, matemáticas y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica*, Laboratorio Latinoamericano de evaluación de la educación, 2° informe, Colombia.
- _____, DÍAZ, Mario; CEID_FECODE (2001): “La autonomía escolar: alcances y contrapuntos”, en: *Autonomía escolar y libertad de cátedra*, Revista Educación y cultura N° 57, FECODE, Bogotá, D.C. pp. 7-18
- _____ (2001): *Plan de reorganización del sector educativo*, Serie de Documentos de Trabajo, DNP. pp. 3. www.dnp.gov.co/doc_02/, Abril 12 del 2002
- _____ (2001): *Portafolio de ofertas educativas para ampliar la cobertura y mejorar la calidad*, Serie alcaldes por la educación, Colombia.

MONTENEGRO, Armando y Francisco CAJIAO (1999): “La educación pública: ¿responsabilidad del Estado o privatización?, en: *La educación pública*, Revista Educación y Cultura N° 48, CEID, FECODE, Colombia.

MONTENEGRO, Armando (1995): *An incomplete educational reform: The case of Colombia*, www.worldbank.org, Mayo 8 del 2002

MORALES, S. (1998): “La educación indígena, especial e inicial: de “modelos complementarios” a estrategias claves para reivindicar la igualdad en la diferencia”, en: MUÑOZ, Aldo (1996): *Continuidad y cambio en el sindicalismo mexicano dentro del marco de la reestructuración corporativa: El caso del SNTE (1989-2000)*, Tesis de grado, FLACSO.

NAMO DE MELLO, Guiomar (1991): “Autonomía de la escuela: posibilidades, límites y condiciones”, en: Proyecto Principal de Educación, Boletín 26, Santiago de Chile. pp. 7-23.

NIÑO DIEZ, J. (1998): “Reforma educativa y Proyecto Educativo Nacional”, en: Ministerio de Educación Nacional de Colombia: *Informe al congreso Nacional 1994-1998*, Santafé de Bogotá.

OCAMPO, Javier (1997): *Historia básica de Colombia*, Plaza y Janes editores, Primera edición 1978, Colombia.

OCAMPO, Fernando (2000): “La educación pública colombiana: 1950-2000”, en: *La educación para el siglo XXI*, Revista Educación y Cultura, FECODE N° 50. pp. 44-58.

ORNELAS, Carlos (2000): *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*, CIDE, Nacional Financiera, Fondo de la Cultura Económica, México D. F.

_____ (Coordinador) (2001): *Investigación y políticas educativas: ensayos en honor de Pablo Latapí*, Aula XXI Santillana, México.

PESCADOR, José Angel (1994): *Aportes para la modernización educativa*, Universidad Pedagógica Nacional, Segunda edición, México D.F.

PODER EJECUTIVO FEDERAL, Secretaría de Educación Pública (SEP) (1989): Programa para la Modernización Educativa 1989-1994, SEP, México.

PRATS I ALCALÁ, JOAN (): “América Latina y los desafíos actuales del desarrollo”, en: *Administración pública para el desarrollo hoy*, www.clad.org.ve/prats.html, Diciembre 10 del 2001

PRAWDA, Juan y Gustavo FLORES (2001): *Al comienzo de un nuevo siglo: México educativo y revisitado*, Editorial OCEANO de México, México.

PREALC (1997): *Formas y reformas de la educación*, N° 3 Trimestre, Santiago de Chile
Presidencia de la República de los Estados Unidos de México (2001): *Anexo Estadístico del Informe de Gobierno*, del 1° de septiembre.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000): *Informe sobre Desarrollo Humano, Santiago de Chile*.

PURYEAR, Jeffrey (1999): *La educación en América Latina: problemas y desafíos*, en: Boletín 7 PREAL, Santiago de Chile.

QUICENO, Humberto y Jesús ECHEVERRY (1999): “Corrientes pedagógicas y acontecimientos educativos en el siglo XX en Colombia”, en: *La educación para el siglo XX*, Revista educación y cultura N° 50 año 2000. pp. 59-71

RAMIREZ, Gloria Inés (2000): “La educación ante el siglo XXI”, en: *La educación para el siglo XXI*, Revista Educación y Cultura N° 50, CEID, FECODE, Colombia. pp. 92-94

RATINOFF, Luis (1994): *Las retóricas educativas en América Latina: La experiencia de este siglo*, en: Proyecto principal de educación, Revista 35 Diciembre 1994 /. BID.

RIVERO, José (2000): *Educación y exclusión en América Latina. Reformas en tiempos de globalización*, CIPIAE; TAREA, Lima.

_____ (2000): “Reforma y desigualdad en América Latina”, en: *¿Equidad en la educación?*, Revista Iberoamericana N° 23 Mayo-Agosto 2000, www.campus.oei.org/revista/rie23_a03, Noviembre 07 del 2001

ROMERO, José Luis (2000): “Descentralización educativa”, en: *Análisis y propuestas de políticas públicas*, Vórtice, Año 1 N° 1, Instituto Tecnológico Autónomo de México.

SARMIENTO, Alfredo (1993): “Historia de las reformas educativas en Colombia”, en: *Planeación y desarrollo*, Departamento Nacional de Planeación, volumen XXIV N° 3, Colombia.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (1993): *Ley General de Educación de los Estados Unidos Mexicanos*, Julio 13 de 1993, www.sep.gob.mx, Febrero 14 del 2001

_____ (1992): *Acuerdo Nacional para el Mejoramiento de la Educación Básica*. www.sep.gob.mx, Febrero 14 del 2001

_____ (1995): *Programa de desarrollo educativo 1995-2000*, mx/work/appsite/domj/2000.htm, Mayo 6 del 2006

_____ (1995): “Plan de estudios para la formación inicial de profesores de educación primaria”, en: *Plan de Estudios licenciatura en educación primaria*, www.sep.gob.mx, Mayo 6 del 2001

_____, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (1994): *Sistemas educativos nacionales*, México.

_____ (2000): *El perfil educativo de México*, www.sep.gob.mx/perfil/car_niv_tipo.pdf, Febrero 14 del 2001

_____ (2001): *Características del sistema educativo nacional*, www.sep.gob.mx/archivo/left_caracteristicas.htm Febrero 14 del 2001

Sistema Regional de Información (SIRI) (1996): *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, UNESCO, Chile.

STALLINGS, Bárbara y Wilson PERES (2000): *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe. Fondo de la Cultura Económica, México.*

SWOPE L., John y SCHIEFELBEIN, Paulina. (1999): *Políticas educativas en las Américas: propuestas, consensos y silencios* N°1, CIDE, PREAL.

TATTO, María Teresa y Eduardo VELEZ (1999): “Iniciativas para el cambio en la formación de maestros: el caso de México”, en: *Revista latinoamericana de estudios educativos*, Centro de Estudios educativos, Volumen XXVIX N° 3 y 4. pp. 9 – 62

TEDESCO, Juan Carlos (1991): *Nuevas estrategias de cambio educativo en América Latina*, Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe, Boletín N° 24, Santiago de Chile.

TELLEZ, Gustavo (1986): Universidad Pedagógica Nacional: Proceso y principios de una reforma, en: *La educación de los educadores*, Revista Educación y Cultura N° 7, Bogotá, Colombia. pp. 31-36

TIANA, Alejandro (2001): “La evaluación de los sistemas educativos”, en: *Evaluación de la calidad de la educación*, Revista Iberoamericana de Educación N° 10, www.campus-oei.org/oeivirt/riel10a02, Marzo 13 del 2001

TORRES, Rosa María (1996): “Sin reforma de la formación docente no habrá reforma educativa”, en: *Revista Perspectivas*, Vol. XXXVI, N° 3, UNESCO.

_____ (1998). “Nuevo papel del docente. ¿Qué modelo de formación y para qué modelo educativo?”, en: *Revista Perfiles educativos*, N° 82, volumen XX, tercera época, Universidad Nacional autónoma de México. pp. 6-23

_____ (1999): ¿Mejorar la calidad de la educación Básica? Las estrategias del Banco Mundial. en: *La educación según el Banco Mundial*, Universidad Autónoma de México, Miño y Dávila Editores, Centro de Estudios Sobre la Universidad, Primera edición 1997, Madrid – España pp. 75-172

_____ (1999): Reformadores y docentes: El cambio educativo atrapado entre dos lógicas, en: *Los docentes, protagonistas del cambio educativo*, Convenio Andrés Bello/Cooperativa del Magisterio de Colombia, Bogotá.

UNESCO (1945-2000): *A fact Sheet*, www.unesco.org, Mayo 17 del 2002

UNESCO (1994): *¿Qué formación para los maestros?*, www.unesco.org/general/spa/about/how.html, Mayo 20 del 2001

_____ (1996): *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*, UNESCO, Santiago de Chile

_____ (1999): *La position de l'Union européenne sur la réforme et le développement de l'UNESCO*, www.org.webworl/fr_taskforce/eu_reforme, Mayo 17 de 2002

_____ (2000): *Education Statistic*, www.unesco.org/spa/stati/, Mayo 17 del 2002

_____ (2001): *31C/4 La contribución a la paz y al desarrollo en una era de mundialización mediante la educación, las ciencias, la cultura y la comunicación*, www.unesco.org/general/spa/about/how.html, Mayo 17 del 2002

UNICEF (1990a): *Declaración Mundial Educación para Todos y Marco de Acción, para satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje*, PNUD, UNESCO, UNICEF, Banco Mundial, Nueva York.

_____ (1990b): *Education for All*, www.unicef.org, Febrero 15 del 2001

VELEZ, Eduardo (1998): Las innovaciones educativas en Colombia, en: *Educación*, Revista Tablero N° 59. Colombia. pp. 13-35

VAZQUEZ, Adriana (1998): *Calidad de la educación primaria, dentro del contexto de descentralización en Colombia: Propuesta política social*, Tesis de grado, FLACSO

WEST G., Edwin G. (1998): Un estudio sobre principios y prácticas de los vouchers educacionales, PREAL N° 12, Santiago de Chile

WINKLER, Donald y Alea Ian GERSHBERG (2000): *Los efectos de la descentralización sobre la calidad de la educación en América Latina*, PREAL N° 17, www.preal.cl

WOLFF, Laurence (1998): *Las evaluaciones educacionales en América Latina: avance actual y futuros desafíos*, Programa de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREALC), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

WORLD BANK (2002). P050578 bajado el 29 de abril del 2002. www.worldbank.org, Mayo 07 del 2002

ZAMBRANO, Orlando (1988): "Educación contratada", en: *Reforma educativa*, Revista Educación y cultura FECODE N°15. pp. 55-58

ZORRILLA, Margarita (1999): "Federalización, supervisión escolar y gestión de la calidad de la educación", en: LATAPÍ, Pablo (Coordinador): *Un siglo de educación en México*, Fondo de Estudios e Investigaciones, Consejo Nacional para la Cultura y la Artes, fondo de Cultura Económica, México.

Páginas de internet consultadas:

www.biad.org/exr/education/prensa/1997/cp23897, Educación a distancia, Febrero 21 del 2002

www.biad.org/exr/prensa/1999/cp24199.htm, Financiamiento para sectores financiero y educación, Febrero 21 del 2002

www.biad.org/exr/prensa/2000/cp12700c.htm, Enero 31 del 2002

www.biad.org/exr/prensa/2000/cp12700c.htm, Inversión en proyectos, Enero 31 del 2002

www.dane.gov.co/Sistema_Nal_Inf_Estadistica/sistema_nal_inf_estadistica.htm, Estadísticas sociales, Mayo 17 del 2002

www.dnp.gov.co/01_CONT/INDICADO/MISION.HTM#7, Indicadores sociales

www.dnp.gov.co/01_cont/POLITICA/Plan.htm#d, Políticas educativas, Febrero 21 del 2001

www.dnp.gov.co/02_SEC/EDUCACI/Educa.htm, Información sectorial: educación

www.dnp.gov.co/03_PROD/BASES/BASES.HTM, Estadísticas educativas, Mayo 30 del 2000

www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Plan_Nacional/3.1Educacion.pdf Plan educativo para la Paz,

www.iadb.org/sds/sci/publication113_1215_s.thm, Documentos educativos para discusión Mayo 07 del 2002

www.mineduccion.gov.co, Febrero 14 del 2001

www.mineduccion.gov.co/idx_normatividad.htm normatividad, Leyes y decretos sobre educación de Colombia, Junio 20 del 2001

www.mineduccion.gov.co/idx_notisector.htm, Noticias del sector

www.mineduccion.gov.co/idx_planestrategia.htm, Planes y estrategias de políticas educativas, Junio 27 del 2001

www.mineduccion.gov.co/indexfi.asp, Ministerio de Educación Nacional de Colombia,

www.mineduccion.gov.co/plan_decenal_educacion/pa.htm, Plan decenal 1996-2005, Junio 27 del 2001

www.org.webworl/fr_taskforce/eu_reforme, Informes sobre proyectos educativos, Mayo 17 de 2002

www.preal.cl/colom6.php, Noticias sobre incentivos a profesores y escuelas, Febrero 25 del 2002

www.preal.org/public-dt.php Documentos de trabajo,

www.sep.gob.mx/perfil/car_niv_tipo.pdf, Perfil educativo 1999. México, Marzo 6 del 2001

www.sep.gob.mx/archivo/left_caracteristicas.htm. Características del sistema educativo mexicano, Febrero 14 del 2001

<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1413>

<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=1417&txtbuscarwb=desercion+en+primaria>: Estadísticas educativas
<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=82>: Programa de educación básica
<http://www.sep.gob.mx/wb/distribuidor.jsp?seccion=2858&txtbuscarwb=ley+del+13+de+julio+de+1993>: Ley General de Educación
www.unesco.org/general/spa/about/how.html ,
www.unesco.org/general/spa/about/how.html , Mayo 20 del 2001
www.wbln0018worldbank.org/Exten../, Noviembre 18 del 2000
www.worldbank.org/edinvest/52000.htm, Noticias sobre investigación educativa, Mayo 8 del 2002
www.worldbank.org/html/estdr/hnp/health/ppi/pubpri2e.htm, Educación privada y pública, Mayo 8 del 2002