

# Alianzas Público-Privadas en la educación colombiana: las implicaciones en equidad y calidad de los Colegios en Concesión de Bogotá

Autores:

Andreu Termes, Xavier Bonal, Antoni Verger y Adrián Zancajo,  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

En colaboración con:

Lizeth López, Yenny C. Ramírez y Angélica Sierra,  
*Fundación Escuela y Desarrollo*

2015 No. 66

---



The Privatisation in Education Research Initiative (PERI) is a global research and networking initiative seeking to animate an accessible and informed public debate on alternative education provision. In particular, it examines the social justice implications of changes in the coordination, financing and governance of education services.

# Resumen ejecutivo en español del informe *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Implications of Colegios en concesión*

## Introducción

Las Alianzas Público-Privadas (o APPs) han adquirido una gran centralidad en los procesos de reforma educativa (Patrinós et al. 2009), especialmente en los países del Sur. Una de las modalidades más icónicas y conocidas de APP son las *escuelas charter*, que consiste en conceder la gestión de escuelas públicas a empresas educativas privadas. Los defensores del modelo de *escuelas charter* consideran que estas escuelas favorecen la autonomía escolar, la elección escolar, mayores niveles de participación de las familias en la escuela, así como una mayor competencia escolar. Se espera que la combinación de estos elementos permita una gestión más eficiente de los recursos educativos, promover la innovación y la diversidad pedagógicas y, en última instancia, aumentar la excelencia académica de los sistemas educativos. Sin embargo, a pesar de la expansión internacional de los programas de escuelas *charter*, la evidencia empírica sobre los beneficios de esta modalidad de provisión educativa no es en absoluto concluyente.

En el contexto Latinoamericano, Colombia es uno de los países que ha experimentado con mayor intensidad las APP en el campo educativo y, especialmente, el modelo de escuelas *charter* (Barrera et al. 2012). En particular, el programa de escuelas *charter* conocido como Colegios en Concesión (CEC), se empezó a implementar en 1999 en Bogotá y se destinó a los alumnos de las zonas más vulnerables de la ciudad. Dicho programa ha constituido hasta la fecha un referente a nivel internacional.

Este informe analiza hasta qué punto las asunciones que subyacen a la promoción de los colegios de Concesión (CEC) se dan en los escenarios reales de la ciudad de Bogotá. En particular, el estudio pretende dar respuesta a las preguntas siguientes: ¿Han mejorado los CEC los resultados académicos de los alumnos más pobres? ¿Han contribuido los CEC a diversificar los modelos pedagógicos del sistema educativo? ¿Son los CEC más autónomos que las escuelas públicas? ¿Hasta qué punto han rendido cuentas los CEC a la administración educativa competente?

A pesar de su limitada expansión (con un total de 70 colegios en total), los CEC han adquirido una inmensa atención en la literatura académica, gracias en parte a la atención recibida por parte de organizaciones internacionales como el Banco Mundial (Patrinós et al. 2009, Barrera 2006), el Banco Interamericano de Desarrollo (Duarte & Villa 2002, Vélez 2013) y la UNESCO (Valencia & Carrizosa 2013). Algunas de estas organizaciones consideran los CEC como una buena práctica internacional y como un modelo paradigmático de escuelas *charter*.

### Los CEC en el sistema educativo colombiano

El sistema educativo colombiano se caracteriza, además de por el importante rol que han jugado la provisión privada y las APP, por unas tasas de matriculación neta relativamente bajas, un significativo déficit de plazas escolares, y una clara infrafinanciación. Las tasas netas de matrícula en Colombia son de un 63% en preprimaria, 87% en primaria, 72% en secundaria inferior, y 41% en media (o secundaria superior). Estas tasas relativamente bajas de matrícula se corresponden con el déficit de plazas escolares tanto en Colombia como en su capital, Bogotá, donde en el año 2012 se contabilizaba un déficit de 31.000 plazas escolares. El déficit de plazas es resultado de la insuficiente financiación pública educativa colombiana. De hecho el gasto medio educativo sobre el PIB colombiano está por debajo de la media de América Latina y el Caribe. Si bien es cierto que entre las décadas de 1970 y 1990 la financiación pública educativa ha aumentado (Sarmiento 2000), el importante aumento de población escolar ha convertido dicho esfuerzo financiero en insuficiente, y se ha traducido en un aumento importante de las ratios profesor/alumno en todos los niveles de enseñanza (Miñana 2010b).

Por este motivo históricamente el sector privado ha jugado un rol clave en la provisión educativa en Colombia, especialmente en zonas rurales—donde las escuelas confesionales católicas han sido especialmente habituales (Miñana 2010a, Quiceno 1988, Helg 1988). En 2012, el sector privado representaba en Bogotá el 62% del alumnado en pre-primaria, 35% en primaria, 34% en secundaria inferior y 38% en secundaria superior. Además de aceptar y promover la provisión educativa estrictamente privada, Colombia ha experimentado también de forma continuada con APPs en el campo educativo. Algunas de las experiencias más destacadas al respecto son los Colegios en Convenio (que representan el 9% de la matrícula de Bogotá), el ya extinguido Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (PACES, un sistema *voucher* implantado entre 1991-1997, que alcanzó a unos 125 mil alumnos), y los Colegios en Concesión en los que se centra este estudio.

En 1999, la administración educativa bogotana (la Secretaría de Educación, también conocida como SED) construyó 25 nuevas escuelas para ser gestionadas por entidades privadas, con financiación pública. Esas nuevas escuelas fueron construidas en zonas vulnerables con déficit de plazas escolares, y se dirigieron explícitamente a atender las necesidades de los alumnos más pobres de Bogotá. A través de un proceso de licitación pública, nueve operadores privados (Organizaciones de Gestión Educativa, o EMOs—por sus siglas en inglés) se encargaron de gestionar los CEC: Alianza Educativa (5 CEC), Fenur (1), Gimnasio Moderno (1), dos cajas de compensación: Cafam (4) y Colsubsidio-Comfenalco (5), y cuatro entidades religiosas: Calasanz (1), Don Bosco (5), Fe y Alegría (1) y La Salle (1). Para poder licitar, los EMOs debían ser entidades sin ánimo de lucro con niveles de “excelencia académica” demostrables.

Los contratos entre la SED y los EMOs incluían una serie de obligaciones y deberes para la parte proveedora del servicio. Entre ellos destacan la necesidad de que los CEC ofrecieran materiales y servicios (p.ej., comida, jornada escolar completa) de calidad; unos resultados académicos superiores a los de los colegios públicos de la zona; y el seguimiento de los procesos de matriculación del alumnado idénticos a los del sector público (lo cual excluye cualquier forma de selección del alumnado).

Los contratos se establecieron por un periodo de quince años, de modo que gestión de los CEC por parte de los EMOs se garantizaba hasta el año 2014, fecha en la que la mayoría de los contratos (17) han sido renovados, mientras que el resto (8) han sido cancelados y dichos colegios han pasado a control público.

### Métodos y muestra

En términos metodológicos, esta investigación se basa en la aproximación de la evaluación realista (Pawson 2006) y en la aplicación de métodos mixtos. La evaluación realista es una metodología de evaluación de políticas que concibe las políticas que son objeto de evaluación como hipótesis sobre posibles futuras mejoras sociales. Dichas hipótesis deben ser identificadas, cuestionadas y contrastadas antes de poder determinar la efectividad de los programas y en qué sentido. La evaluación realista intenta identificar los *mecanismos generativos* que son activados por los programas, sin asumir en ningún caso un funcionamiento automático de los mismos. Al aplicar estas premisas a nuestro objeto de estudio, podemos considerar que el análisis de los mecanismos generativos implica la necesidad de entender, en nuestro caso, cómo se espera que funcionen los CEC como paso previo a la evaluación de sus resultados (Verger y Bonal 2013).

Las técnicas de investigación aplicadas han incluido 1.086 cuestionarios a directores y profesorado, 83 entrevistas semi-estructuradas a directores, profesorado y familias, 11 grupos de discusión con alumnado, 6 entrevistas a informantes privilegiados, y el análisis estadístico del resultado de 145 escuelas en las pruebas estandarizadas de aprendizaje conocidas como ICFES/Saber. Aparte de las bases de datos ICFES/Saber, también se han analizado otro tipo de fuentes secundarias, como las evaluaciones de la SED sobre los CEC, o documentos legales (las 4 licitaciones públicas del periodo 1999-2003, o los 25 contratos entre la SED y cada CEC).

### Resultados

En base a los preceptos de la evaluación realista, este informe evalúa hasta qué punto la implementación de los CEC se corresponde con los efectos esperados que se derivan de su implementación. El informe revisa hasta qué punto los resultados académicos de los CEC son superiores a los de las escuelas públicas; hasta qué punto los CEC innovan pedagógicamente, son más eficientes y desarrollan mayores niveles de autonomía escolar que los centros públicos; en qué grado el programa de los CEC conlleva una transferencia de nuevos conocimientos y mayor *know-how* al sistema educativo; y, finalmente, cuál ha sido el nivel de rendición de cuentas y control público ejercido sobre el desarrollo del programa.

#### Resultados: ¿Han mejorado los CEC los resultados académicos de los alumnos más pobres?

El análisis estadístico basado en el examen estatal ICFES/Saber de 145 escuelas muestra que **no existen diferencias estadísticamente significativas entre CEC y escuelas públicas, una vez se controlan las variables de jornada escolar y el estatus socio-económico del**

**alumnado.** De hecho, tanto la jornada escolar como el estatus socio-económico del alumnado son variables más influyentes en los resultados educativos que el tipo de escuela (CEC/pública). Este resultado cuestiona la asunción de que la gestión privada es inherentemente superior a la gestión pública desde el punto de vista de la mejora de resultados de aprendizaje entre el alumnado más pobre.

Más allá de los resultados de aprendizaje, los CEC tienen menores tasas de repetición y abandono que los centros públicos. Los buenos resultados de los CEC en este ámbito se podrían deber al fuerte vínculo que este tipo de colegios genera con las familias y los alumnos. Pero también, como desarrollamos a continuación, a la selección del alumnado más motivado o académicamente más capaz que se acostumbra a producir en los CEC.

### Características pedagógicas: ¿Han contribuido los CEC a diversificar los modelos pedagógicos?

Los CEC se diferencian de los modelos pedagógicos que predominan en el sector público a raíz del mayor énfasis que ponen en la **educación en valores** (como la moral religiosa), la autoridad y disciplina, y la iniciativa empresarial. Algunos de los CEC analizados son también abanderados de **enseñanzas activas y cooperativas**, aunque la importancia que tienen los resultados ICFES/Saber en la continuidad del programa hace también que predomine la práctica del **teaching to the test** en la gran mayoría de los CEC.

En general, los cambios educativos implementados por los CEC han significado **un aumento de la diversidad** y la diferenciación pedagógicas en el entorno educativo local. Sin embargo, esta mayor diversidad en la oferta educativa no siempre ha tenido un carácter innovador, sino que es el resultado también de lógicas educativas de corte **tradicionalista** y del *back to basics*. Ahora bien, también es cierto que **tanto el alumnado como las familias tienden a valorar muy positivamente** las orientaciones pedagógicas de carácter más conservador o religioso.

### Autonomía escolar: ¿Son los CEC más autónomos que las escuelas públicas?

La **autonomía pedagógica y organizativa de los CEC es generalmente superior a la de los colegios públicos**. Los CEC han ganado cierta autonomía en relación con la administración pública, pero nuestro estudio pone de relieve que **al mismo tiempo** estos colegios son **muy dependientes de los EMOs** en muchos aspectos.

En términos pedagógicos, muchos EMOs han jugado un rol centralizador e incluso sustitutivo del rol del director y de la comunidad escolar en aspectos tan esenciales como la elaboración de los proyectos pedagógicos de las escuelas (que supuestamente debían ser únicos y específicos para cada escuela) y la selección del profesorado. También han tenido un rol muy activo en la definición de las distintas áreas de conocimiento (a nivel de currículo, materiales didácticos, etc.) y en la formación permanente del profesorado. En este sentido, es más preciso referirse a un estilo pedagógico de cada EMO que de cada CEC.

A nivel organizativo, los EMOs han jugado un papel clave en la elaboración de la propuesta económica inicial (que define los parámetros financieros esenciales), el presupuesto escolar y muchas cuestiones relativas a la gestión de recursos humanos (evaluaciones y condiciones laborales del profesorado). A pesar de que los EMOS también juegan un rol activo en la contratación y despido del profesorado, los directores de los CEC tienen mayor capacidad de decisión en estos ámbitos competenciales que sus homólogos de las escuelas públicas.

### Eficiencia: ¿Son los CEC más eficientes que las escuelas públicas?

La principal fuente de eficiencia de los CEC recae en un uso más intensivo del personal docente y en una inferior remuneración del mismo. A nivel de gestión de sus recursos humanos, los CEC se han caracterizado básicamente por un empeoramiento significativo de las condiciones laborales del profesorado, lo que incluye **jornadas laborales más largas** (13 horas semanales más que el profesorado de las escuelas públicas), **menor salario**, **contratos temporales** (casi un 99%, en su gran mayoría inferiores a un año, mientras que el profesorado de las escuelas públicas está contratado de forma indefinida). Estas condiciones laborales violan en algunos casos ciertos derechos laborales; p.ej., el **no reconocimiento de rangos** y años de experiencia, o la **prohibición de sindicalización**. La exclusión de los sindicatos forma parte de una estrategia consciente de los EMOs dirigida a “flexibilizar” las condiciones laborales del profesorado y minar su capacidad de negociación colectiva.

Son varias las consecuencias de este empeoramiento de las condiciones laborales del profesorado. Por un lado, explica por qué muchos de los profesores de los CEC aspiran a trabajar en una escuela pública. Y, por el otro, **esta jornada laboral más larga también permite que el profesorado de los CEC realice, comparativamente, un número muy superior de actividades de planificación que las escuelas públicas**, lo cual hace que se perciba que el profesorado del sector privado esté más “implicado” en su escuela que el profesorado del sector público.

### Transferibilidad de conocimiento: ¿Han permitido los CEC la transferencia de nuevos modelos educativos a contextos de vulnerabilidad?

La teoría del cambio de los CEC confiaba en la posibilidad de transferir modelos educativos exitosos a zonas caracterizadas por altos niveles de vulnerabilidad social. Pero en la práctica **la capacidad de transferencia** de dichos modelos en contextos muy diferentes en términos socio-económicos, de niveles de convivencia y violencia, o de expectativas familiares, **ha sido limitada**. Así pues, muchos EMO -especialmente aquellos con una trayectoria de gestión en contextos predominantemente elitistas- se han visto obligados a revisar algunas de sus prácticas educativas y expectativas con el alumnado una vez han empezado a operar en contextos de pobreza.

### Rendición de cuentas: ¿Han sido los CEC controlados de forma efectiva por la administración educativa?

A pesar de que la SED era la encargada de controlar los resultados y procesos de los CEC, en el día a día **la rendición de cuentas de los CEC ha sido irregular y escasa**. Las

evaluaciones de la SED han sido cuestionadas por sus discontinuidades metodológicas y problemas de diseño. Además, en ocasiones, dichas evaluaciones han sido realizadas por instituciones vinculadas al SED, lo cual contradice lo establecido en los contratos firmados y, sobre todo, resta legitimidad a los resultados de la evaluación.

Posiblemente, el tema más problemático derivado de esta irregularidad en el control administrativo de los contratos tiene lugar en el ámbito de la matriculación de alumnos. **El control del proceso de matriculación de alumnado ha sido mínimo. Ello ha posibilitado que algunos CEC hayan seleccionado al alumnado académicamente más brillante o prometedor, aunque dicha práctica no esté permitida.** En ocasiones, los directores de los CEC han desarrollado prácticas como entrevistas con padres y madres, consultas del perfil académico del alumnado en la escuela de origen, visitas de las trabajadoras sociales del colegio a los hogares de las familias, o exámenes de ingreso, la cuales les han permitido seleccionar al alumnado académicamente más capaz o con un entorno familiar más estructurado. La alta demanda de CEC ha jugado a favor de que muchos de estos colegios puedan seleccionar a su alumnado. Sin embargo, la inacción y la pasividad de la SED ante las prácticas de selección es, en última instancia, lo que ha permitido la generación de un cierto nivel de *cream skimming* en el acceso a los CEC.

### Conclusiones

**La teoría del cambio en la que se sustenta el programa de los CEC sólo se cumple parcialmente en el contexto educativo de Bogotá.** Los mecanismos en los que se basa el éxito esperado de los CEC (autonomía escolar, transferencia de modelos exitosos a contextos vulnerables, innovación educativa, etc.) han funcionado sólo de forma limitada. La capacidad de los CEC de generar innovación pedagógica ha sido moderada. En la mayor parte de los casos, la aproximación pedagógica dominante en los CEC tiene un carácter marcadamente tradicionalista, y la transferencia de su *know-how* ha estado fuertemente condicionada por el contexto socio-económico en el que se les obligaba a operar por contrato. Y si bien es cierto que los CEC han conseguido una alta eficiencia económica –superior a la de las escuelas públicas–, también lo es que ésta ha sido alcanzada a costa del empeoramiento de las condiciones laborales del profesorado. Los resultados académicos apuntan a una mejora en los indicadores de eficiencia interna (repetición, abandono, etc.), pero no a ninguna diferencia significativa en los exámenes estatales ICFES/Saber –una vez controladas la jornada escolar y el contexto socio-económico del alumnado. Además, la selección del alumnado que ejercen muchos CEC tiene importantes consecuencias en términos de segregación en el espacio educativo local y, por lo tanto, en la legitimidad global del programa. Sin embargo, también se ha podido observar que tanto familias como alumnado muestran una gran afinidad con los CEC, y abogan firmemente por su continuidad.

A pesar de que esta investigación se centra en el caso de los CEC de Bogotá, el hecho de que éste sea un programa de APP tan significativo tanto en Colombia como en la región latino-americana, contribuye a que los resultados de nuestro estudio cuestionen algunas de las asunciones más habituales esgrimidas para justificar la difusión del modelo de las escuelas *charter* a escala internacional.

## Referencias

- Barrera, F. (2006). "The Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concession Schools." *World Bank Policy Research Working Paper* 4121.
- Barrera, F. et al. (2012), "Calidad de la Educación Básica y Media en Colombia: diagnóstico y propuestas," *Documentos CEDE*, no. 41, pp. 1–74.
- Duarte, J.; & Villa, L. (2002a). "Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar." *Banco Interamericano de Desarrollo working papers*, no. 30.
- Helg, A. (1988). *Historia de la educación en Colombia entre 1918 y 1957*. Bogotá: CEREC.
- Miñana, C. (2010a). *Estado, mercado y comunidad: Reformas educativas y redefinición de lo público en Colombia, 1994–2005*. Director: Delgado Ruiz, Manuel. 2006 Tesis doctorales. Univ. Barcelona. 2006.
- Miñana, C. (2010b). "Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. Reformas educativas en Colombia 1991–2010." *Propuesta Educativa*, Número 34, Año 19, Nov. 2010, Vol. 2, pp. 37–52.
- Patrinos, H.A., Barrera F. and Guaqueta, J. (2009). *Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington. D.C.: World Bank.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-based policy: A realist perspective*. Sage publications.
- Quiceno, H. (1988). *Pedagogía católica y Escuela Activa en Colombia 1900–1935*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Sarmiento, A. (2000). "Equity and Education in Colombia." In: *Unequal schools, unequal chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*, pp. 228–234, University of Maryland.
- Valencia, C.; & Carrizosa, J. (2013). "Formación para la paz, la convivencia y la ciudadanía: un análisis de la realidad en seis colegios en concesión de Bogotá," In: Assy, B. (dir.), *Cátedra UNESCO y Cátedra infancia: Derechos humanos y políticas públicas*, pp. 263–308. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Vélez, C. (2013). "Los Colegios en Concesión en Colombia," en *PPP Américas*, congreso organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Cartagena, febrero 2013.
- Verger, A. and Bonal, X. (2013). La emergencia de las alianzas público-privado en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Revista Profesorado* 16(3): pp. 11–29.