



# LÓGICAS DE PRIVATIZACIÓN Y DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN COLOMBIANA:

un análisis desde la perspectiva  
del desfinanciamiento del  
derecho humano a la educación

Realización:



En alianza con:



Campana  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

Apoyo:



**OXFAM**

**Realización:** Este estudio ha sido producido en diciembre de 2019, por la Coalición Colombiana por el Derecho a la Educación, en alianza con la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), y por ende no explora el impacto de la COVID-19 en la experiencia relatada.

**Apoyo financiero:** OXFAM y Danish International Development Agency.

**Investigación y textos:** Ilich Ortiz e Iván Lozada.

**Coordinación del estudio:** Blanca Cecília Gómez y María Elena Urbano.

**Coordinación editorial:** Laura Giannecchini.

**Revisión:** Nelsy Lizarazo.

**Agradecimientos:** Fabíola Munhoz y Carolina Osorio.

**Síntesis:** La versión resumen del documento que aquí se presenta ha sido actualizada y editada en noviembre del 2020 por Carlos Crespo Burgos, a pedido de la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

*Este documento forma parte de un conjunto de estudios sobre las desigualdades educativas en América Latina, en lo que toca a tendencias, políticas y desafíos. Además de este análisis sobre el contexto de Colombia, integran el conjunto: un estudio regional y otros cinco estudios de caso sobre los contextos de Bolivia, Brasil, Guatemala, México y República Dominicana.*

*El estudio regional y los seis casos nacionales están disponibles en: [www.redclade.org](http://www.redclade.org)*

**Diseño Gráfico:** Adesign.

**Imagen de tapa:** Miguel Castellanos

#### **Oficina de la CLADE**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430, cj. 10 Perdizes  
São Paulo - SP - CEP 01254-000, Brasil  
Teléfono: 55 11 3853-7900

E-mail: [clade@redclade.org](mailto:clade@redclade.org)

[www.redclade.org](http://www.redclade.org)

#### **Abril 2021**

*Se permite la reproducción parcial o total de este documento, siempre y cuando no se altere el contenido del mismo y se mencione la fuente.*

*Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la posición de OXFAM.*

# LÓGICAS DE PRIVATIZACIÓN Y DESIGUALDAD EN LA EDUCACIÓN COLOMBIANA:

**un análisis desde la perspectiva  
del desfinanciamiento del  
derecho humano a la educación**

Realización:



En alianza con:



Campaña  
Latinoamericana  
por el Derecho  
a la Educación

Apoyo:



**OXFAM**

# 1. BREVE ACERCAMIENTO A LAS DESIGUALDADES EDUCATIVAS EN AMÉRICA LATINA





**A**mérica Latina es la región más desigual del mundo y las inequidades educativas presentes en la región son expresión de desigualdades estructurales, tanto económicas, como las que se fueron consolidando entre la vida urbana y rural, o las que han resultado de la histórica discriminación vivida por mujeres, comunidades indígenas o las afrodescendientes, personas con discapacidad, migrantes u otros grupos.

En la actualidad, la gestión de las políticas públicas educativas y las intervenciones de la sociedad civil, la cooperación y otros actores en la región están cruzadas por una fuerte tensión y bifurcación. Por una parte, se reconoce una mejora en casi todos los indicadores educativos, en los últimos 20 años, que beneficiaron en buena medida a sectores sociales históricamente más postergados, y se tradujeron en una continua reducción de las desigualdades educativas. Pero, por otra, se observa una preocupante tendencia a un gradual estancamiento de la reducción de las desigualdades a lo largo de la última década, que podrían estar acercándose a un techo, cuando aún hay amplios sectores de la sociedad imposibilitados de ejercer el derecho a la educación, situación agravada por la pandemia de la COVID-19. Ello requiere la adopción de una nueva generación de políticas sociales y educativas, sustentada en un debate amplio y democrático, que aborde los aspectos más estructurales de la dinámica social de los países, y permita avanzar hacia la universalización del ejercicio del derecho humano a la educación.

Con miras a comprender mejor el escenario de las desigualdades educativas en la región y contribuir para reducirlas, en 2020, la Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE) UNESCO Buenos Aires y Oxfam se han juntado para elaborar el estudio regional *Desigualdades educativas en América Latina: Tendencias, Políticas y Desafíos*<sup>1</sup>, que complementó un esfuerzo de comprensión de las desigualdades educativas globales, elaborado por Oxfam en 2019.

El estudio latinoamericano reveló que el acceso a la educación en la región, así como la permanencia y la graduación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, es parte importante de un análisis sobre las desigualdades educativas. Pero también evidenció que la comprensión de las desigualdades educativas demanda estudios complementarios, por lo que se realizaron seis estudios de caso nacionales (en Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México y República Dominicana), que profundizan otras dimensiones de las desigualdades educativas, poniendo de relieve temas como la discriminación en la educación, la inequidad de género, la violencia educativa, la pertinencia de los aprendizajes, y la inversión pública en la educación.

---

<sup>1</sup> La versión completa del documento regional está disponible en [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion)

Foto: David Vega



La investigación de hecho reveló una gama heterogénea de políticas educativas que han puesto en marcha en las dos últimas décadas los Estados de la región para reducir las desigualdades educativas y contribuir a la universalización del ejercicio del derecho a la educación.

## 1.1. LAS TENDENCIAS IDENTIFICADAS EN LA REGIÓN

La alta y sostenida escolarización en el nivel primario y la ampliación en el acceso o la retención en el preescolar y la secundaria alta son los mayores logros de los sistemas educativos de la región en lo que va del siglo XXI. Ocho de cada diez niñas y niños en América Latina tienen acceso a un año en el nivel preescolar y poco más de nueve de cada diez finalizan el ciclo primario. A la par, siete de cada diez adolescentes y jóvenes de entre 15 y 17 años se encuentran incluidos en el sistema educativo, aunque solo cinco logran concluir sus estudios en la secundaria alta.

A pesar de estos logros, el ejercicio pleno del derecho humano a la educación se encuentra condicionado por el origen social de cada persona, el territorio, su etnia o su género. Las probabilidades de acceder a experiencias de aprendizaje enriquecedoras son mucho más altas para las familias urbanas de clase media o alta que entre quienes viven en zonas rurales, son mujeres, indígenas o afrodescendientes, personas con discapacidades – factores que dan gran complejidad al panorama educativo y presentan serios desafíos a las políticas educativas.

En el contexto regional coexisten situaciones sociales y educativas muy diversas. Países grandes y pequeños en territorio y población, pero también con un desarrollo económico y social diverso. A la vez, la región posee la riqueza de una gran diversidad cultural, en la que convergen las culturas de los pueblos originarios con las que se fueron integrando a lo largo de la historia como los afrodescendientes y personas oriundas de otras partes del mundo.

Pese a la gran diversidad de escenarios, a través de un análisis estadístico, se pudo identificar en la región situaciones educativas similares y la coexistencia de configuraciones convergentes en distintos países. Para ello, se articularon dos aspectos relevantes del panorama educativo de cada país. En primer lugar, las cifras sobre el nivel de logro en términos de acceso, permanencia y graduación en el nivel inicial, primario y secundario que muestra, entre los años 2000 y 2018, tres grupos de países con logros altos, medios y bajos. En segundo lugar, se consideraron las tendencias de cambio en el panorama educativo en el transcurso de las últimas dos décadas, diferenciando, nuevamente, países con ritmo de crecimiento alto, medio o bajo.

Como resultado, el estudio regional llegó a 5 grupos de países. El Grupo 1 (Bolivia, Brasil y Ecuador) pasó por una fuerte transformación de sus sistemas educativos en las dos últimas décadas. El Grupo 2 (Argentina, Chile y Perú) se caracteriza por un sostenimiento histórico de una elevada cobertura y graduación del nivel inicial, primario y secundario. El Grupo 3 (Costa Rica, Colombia, República Dominicana, Paraguay y México) cuenta con acentuados procesos de expansión educativa y tasas de crecimiento altas para la mayoría de sus indicadores educativos. El Grupo 4 (Panamá y Uruguay) presenta ritmos más lentos de crecimiento y una distancia entre los resultados educativos de la escuela primaria y secundaria. Finalmente, el Grupo 5 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) tiene los mayores rezagos, con vastos sectores de la población fuera de sus sistemas, a pesar de que sus indicadores educativos registran crecimientos medios y altos desde inicios de este siglo.

## 1.2. POLÍTICAS DE INCLUSIÓN Y EQUIDAD EDUCATIVA

En el contexto de los límites y contradicciones de los ciclos de políticas educativas que emergieron en las últimas décadas y frente al panorama descrito, los Estados de la región han ensayado diversas políticas de inclusión y equidad con el fin de reducir las desigualdades y sostener un ritmo de mejora de los sistemas educativos. Se instaló en la mayor parte de los países el horizonte de universalización en el marco de la obligación del Estado de garantizar el derecho a la educación para todas y todos. Ello presupone, entre otras cosas, que los Estados deben garantizar una educación universal, libre y gratuita, inclusiva, sin discriminación y ningún tipo de barreras; una educación a lo largo de toda la vida, que forma para el pleno ejercicio de la ciudadanía y el pleno desarrollo de la personalidad humana, y cuyas prácticas se inscriben en un contexto de plena vigencia de todos los derechos humanos.

Las intervenciones en la gestión de las políticas orientadas a los sectores más postergados han girado en torno a las siguientes dimensiones: el currículum y modalidades de gestión; la infraestructura, equipamiento y tecnología; políticas de formación y apoyo a docentes; y transferencias de ingresos y bienes a las familias.

Respecto al currículum, los países de la región aún enfrentan la persistencia de contenidos que se encuentran desvinculados de la realidad cotidiana y las expectativas de niños, niñas y adolescentes. En la mitad y finales de la década del 2000, varios países (Argentina, Bolivia, Chile, Brasil, Colombia, México, Perú y Uruguay) realizaron cambios curriculares hacia modelos híbridos, en los que conviven contenidos organizados por asignaturas escolares y otros modelos más contextualizados e integrados. Entre las estrategias para reducir los mecanismos de discriminación se observan fuertes cambios en relación con el fortalecimiento de la educación intercultural bilingüe y la presencia



Foto: Juliana Castro

de diversas modalidades de educación para jóvenes y adultos. En tal sentido, se destaca el caso de Bolivia<sup>2</sup>, que analiza el Currículo Regionalizado de la Nación Quechua, en el marco del Modelo Educativo Sociocomunitario Productivo.

Por otro lado, los países realizaron esfuerzos para afrontar y eliminar las desigualdades de género en la educación. En los diagnósticos realizados sobre la implementación de los planes de educación, se destacan los avances logrados en la reducción de las brechas entre hombres y mujeres en los diferentes niveles del sistema educativo. Sin embargo, si bien se avanzó significativamente en el acceso, se conserva una fuerte marca discriminatoria en las dinámicas educativas, en los formatos de enseñanza o en los contenidos curriculares. El estudio nacional de Guatemala<sup>3</sup> muestra estas realidades, y el de México<sup>4</sup> explora la compleja problemática de la violencia que afrontan las sociedades latinoamericanas y sus sistemas educativos.

<sup>2</sup> La versión integral del estudio de caso *El Currículo Regionalizado de la Nación Quechua: una experiencia emancipadora para erradicar desigualdades en Bolivia* está disponible en [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion). El documento ha sido elaborado por Ingrid Vargas Vásquez, a pedido de la Campaña Boliviana por el Derecho a la Educación, bajo la coordinación de David Aruquipa, en diciembre del 2019, y actualizado y editado en noviembre del 2020 por Carlos Crespo Burgos, a pedido de CLADE.

<sup>3</sup> La versión integral del documento *La educación y desigualdades de género en Guatemala: un estudio aproximativo* está disponible en [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion). El documento ha sido elaborado en noviembre del 2019, por Liss Pérez, en diálogo con un grupo focal en Guatemala, a pedido del Colectivo de Educación para Todas y Todos y bajo la coordinación de Víctor Cristales. El documento ha sido actualizado y editado en noviembre del 2020 por Carlos Crespo Burgos, a pedido de CLADE.

<sup>4</sup> La versión integral del caso *El derecho humano a la educación en México: las heridas desde la violencia* está disponible en: [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion). El documento ha sido elaborado por Graciela Messina, a pedido de la Campaña por el Derecho a la Educación en México, bajo la coordinación de Jesús Juárez, en diciembre de 2019, y ha sido actualizado y editado en noviembre de 2020 por Carlos Crespo Burgos, a pedido de CLADE.

Otro problema que enfrentan los países para disminuir las brechas de desigualdad se relaciona con la insuficiencia de recursos para enseñar en la diversidad y en contextos desfavorables a la escolarización. En este aspecto se observa un conjunto de estrategias destinadas a fortalecer las competencias de las y los docentes, la elaboración de materiales educativos con énfasis en inclusión y equidad educativa, y la asistencia técnica para el diseño e implementación de estrategias para la atención de situaciones educativas relacionadas con la acumulación de desventajas sociales. Entre las estrategias más extendidas para fortalecer las competencias docentes se destaca el acompañamiento pedagógico personalizado y los programas de tutoría.

Cabe destacar que, durante la pandemia, los países orientaron sus esfuerzos en poner plataformas virtuales para continuar las clases con modalidad a distancia, aunque a menudo sin hacer los necesarios ajustes a los currículos y metodologías de enseñanza, ni brindar formación y apoyo adicional a las y los docentes, o asegurar la adecuada conectividad de las y los estudiantes o la privacidad de sus datos, lo que ha resultado en una oferta educativa muchas veces precaria y ampliado las desigualdades en el acceso. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el 46% de niñas y niños entre 5 y 12 años en la región no tienen conexión a internet<sup>5</sup>. El escenario es aún más dramático en los domicilios de más bajos ingresos de Bolivia, El Salvador, Paraguay y Perú, donde más del 90% de ellos no tienen acceso a internet. Aunque a las plataformas virtuales se sumaron la televisión, radio y distribución de material educativo, es muy probable que se observe un aumento en la deserción escolar en los próximos años y un aumento en las desigualdades.

Además, el apoyo y la formación brindada a las y los docentes ha sido insuficiente. Esos profesionales tuvieron que adoptar bruscamente otra modalidad de enseñanza con el uso de las tecnologías. Investigaciones recientes<sup>6</sup> dan cuenta del escaso reconocimiento a la sobrecarga de trabajo docente, con el agregado de ocupaciones de cuidado del hogar y de familiares mayores, en medio de los riesgos de salud y el traslado de la escuela a la casa.

Finalmente, tres casos nacionales que acompañan el informe regional abordan el límite de los impactos distributivos del gasto público en educación (caso de República Dominicana<sup>7</sup>), los desafíos de la reciente adopción de modos de gestión

---

<sup>5</sup> Fuente: *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45904-la-educacion-tiempos-la-pandemia-covid-19>

<sup>6</sup> CETERA, Argentina (2020), Red Estrado (2020), estudio realizado en 20 países de la región.

<sup>7</sup> La versión integral del caso *Más recursos para la educación para reducir desigualdades: la experiencia de República Dominicana* está disponible en [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion). El documento ha sido realizado en noviembre de 2019 por Pável Isa Contreras, a pedido del Foro Socioeducativo, y actualizado y editado por Carlos Crespo Burgos en noviembre de 2020, a pedido de CLADE.

privatizada en el periodo, que produjo una alta segmentación del sistema escolar público (caso del presente estudio de Colombia) y cómo las políticas de austeridad y contingencia impactaron la realización del derecho humano a la educación y la implementación del Plan Nacional de Educación en Brasil<sup>8</sup>.

### 1.3. DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS EDUCATIVAS

El estancamiento y retrocesos que ocurren en las brechas de desigualdad en las sociedades latinoamericanas demandan una profunda revisión del modelo de políticas vigentes en el campo educativo. Países con grandes desigualdades sociales, con una proporción importante de sus estudiantes en condición de pobreza, y sistemas educativos con gran dificultad para retener a sus estudiantes y garantizarles una experiencia educativa digna difícilmente podrán encarar una crisis con las políticas vigentes.

Se requiere avanzar hacia un modelo de análisis que mantenga visible esta heterogeneidad de escenarios, contextos y culturas. Los hallazgos de este y otros estudios muestran que los impulsos de los Estados en las dos últimas décadas se frenan ante la presencia de “nudos críticos” que obstaculizan los intentos de universalización, entre los que se destacan: las carencias y desigualdades materiales persistentes; los mecanismos de estigmatización y discriminación; los formatos escolares rígidos; la persistencia de una visión disciplinaria y meritocrática de la educación secundaria; la falta de un financiamiento adecuado.

Adquiere sentido, por lo tanto, avanzar hacia una concepción de la política educativa intersectorial, que se inscriba en el marco de un Sistema de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, lo que implica una transformación estructural de las políticas sociales, pasando de una tendencia a desarrollar políticas con escasa articulación entre diferentes áreas sociales hacia un esquema integrado y transversal, en el que todos los sectores se complementan en la función de garantizar el derecho a la educación.

---

<sup>8</sup> La versión reducida en español del documento *Los efectos de la inversión en educación en Brasil: un análisis de las últimas dos décadas*, está disponible en [www.redclade.org/publicacion](http://www.redclade.org/publicacion). Realizado en octubre del 2020 por la Campaña Brasileña por el Derecho a la Educación, Centro de Estudios sobre Desigualdad y Desarrollo de la Universidad Federal Fluminense (Cede-UFF) y Centro de Defensa del Niño y del Adolescente de Ceará (Cedeca-CE), en alianza con la CLADE y Oxfam Brasil. La investigación ha sido realizada por Fábio Waltenberg, Fernando Gaiger Silveira, Marina Araújo Braz, Renam Magalhães y Roberta Mendes e Costa, bajo la coordinación de Andressa Pellanda y Daniel Cara, y chequeo de datos de Fernando Rufino. La síntesis del documento en español ha sido elaborada por Carlos Crespo Burgos, traducida por Laura Giannecchini y revisada por Nelsy Lizarazo. La versión completa del documento en portugués está disponible en [www.campanha.org.br](http://www.campanha.org.br).

## 2. LA SITUACIÓN EN COLOMBIA





La política pública educativa en Colombia ha estado sometida, durante las últimas tres décadas, a un conjunto de medidas tendientes a su desfinanciamiento estructural pese a los avances normativos promovidos por algunos artículos de la Constitución de 1991, y que luego fueron reformados en el contexto de ajustes fiscales sucesivos. Este desfinanciamiento crónico y estructural, ha sido un factor determinante para la introducción de lógicas de privatización en el sector educativo, tanto en el ciclo básico obligatorio (educación preescolar a enseñanza media), como en el ciclo de educación superior<sup>9</sup>. De hecho, el Artículo 67 de la Constitución Nacional, que trata sobre el Derecho a la Educación, deja por fuera la obligatoriedad y la responsabilidad del Estado en la educación en la primera infancia, parte de la educación media y la educación superior.

La introducción de modelos de gestión privada de la oferta educativa pública y la ampliación del mercado educativo, incluso apalancada en la disposición de fondos públicos vía compra de cupos o créditos-beca dirigidos a instituciones educativas privadas, han sido medidas que hacen parte de una estrategia mucho más amplia para reducir el gasto educativo en

---

<sup>9</sup> El Artículo 67 de la Constitución Nacional dice: “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

dos frentes muy importantes: limitar la contratación de docentes pertenecientes a la plantilla pública (lo que se conoce en el argot técnico de las agencias multilaterales como la gestión de la masa salarial del Estado); y evitar, a toda costa, grandes inversiones en infraestructura pública educativa que a la postre, impliquen una mayor necesidad de gasto corriente en educación.

Este informe enfatiza el vínculo que hay entre las medidas de política pública que privilegian la incorporación de lógicas y actores privados en la educación, y una progresiva retirada financiera e institucional por parte del Estado, en cuanto a su responsabilidad de proveer educación pública bajo estándares mínimos de los derechos humanos (CLADE, 2010; Murcia, 2007)<sup>10</sup>, que han sido integrados a la normativa colombiana a través del Bloque de Constitucionalidad<sup>11</sup>.

Dicha normativa hace énfasis en los primados de “igualdad en el disfrute del derecho a la educación” en condiciones de universalidad y gratuidad para toda la ciudadanía y, por otro lado, en que dicho disfrute se de en el marco de una “superación de las distintas formas de discriminación en el ámbito de la enseñanza” (PIDESC, 1966; Protocolo de San Salvador, 1988)<sup>12</sup>.

Ambos primados resultan vulnerados cuando se introducen mecanismos de privatización tendientes a fragmentar el sistema educativo público en parcelas, cada una con oferentes y gestores privados que se incorporan a la educación con valores particulares (en no pocos casos, religiosos y/o empresariales), introduciendo prácticas y contenidos proclives a la persistencia y profundización de lógicas discriminatorias, tanto sobre las y los estudiantes, como sobre docentes y otros agentes del proceso educativo.

Como tal, el análisis de los siguientes apartados se centrará en el vínculo que, para el caso colombiano, ha operado entre el progresivo desfinanciamiento de la educación pública, la sucesiva introducción de mecanismos de privatización, y la persistencia y profundización de dinámicas de desigualdad y exclusión en la esfera educativa.

---

<sup>10</sup> Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (2010). *El financiamiento de la educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de indicadores sobre el financiamiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe*. Marco conceptual. São Paulo. Pérez Murcia, L. E. (2019). ¿Cómo medir el cumplimiento de los derechos sociales? Un modelo de indicadores para monitorear y evaluar el disfrute del derecho a la educación: <https://repositorio.idep.edu.co/handle/001/771>

<sup>11</sup> El Bloque de Constitucionalidad se refiere a normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución (<https://www.icesi.edu.co/contenido/pdfs/C1C-marango-bloque.pdf>).

<sup>12</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es un tratado multilateral, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966, que reconoce derechos económicos, sociales y culturales y establece mecanismos para su protección y garantía (<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>). Ya el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador”, ha sido adoptado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1988 ([http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm)).



Foto: Miguel Castellanos

## 2.1. DESFINANCIAMIENTO, PRIVATIZACIÓN Y DESIGUALDADES EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN EL CICLO BÁSICO OBLIGATORIO

El gasto público en educación para el ciclo básico obligatorio como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) ha disminuido en el último lustro en Colombia. Para 2018, se situó en un 3,9% del PIB (MEN-DANE, 2019)<sup>13</sup>, cercano al promedio regional (3,8% según el Banco Interamericano de Desarrollo), y visto por estudiante, en términos acumulados, es el más bajo de los países que pertenecen a la OCDE (Ver Gráfica 1, OCDE, 2019)<sup>14</sup>. Con relación a Chile, por ejemplo, presenta un rezago importante, gastando apenas la tercera parte en términos per-cápita, y solo la mitad de lo que gastan por estudiante países como Brasil o México (OCDE, 2014, ver Gráfica 5)<sup>15</sup>.

Entre las fuentes que concurren en Colombia a la financiación de la educación pública en ese ciclo están las transferencias territoriales<sup>16</sup>, la inversión del nivel nacional, el

<sup>13</sup> Cálculo realizado sobre las cifras de Gasto Público en Educación reportadas por el Ministerio de Educación Nacional en 2019, para la vigencia 2018, y las cifras de Producto Interno Bruto presentadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, también para 2018.

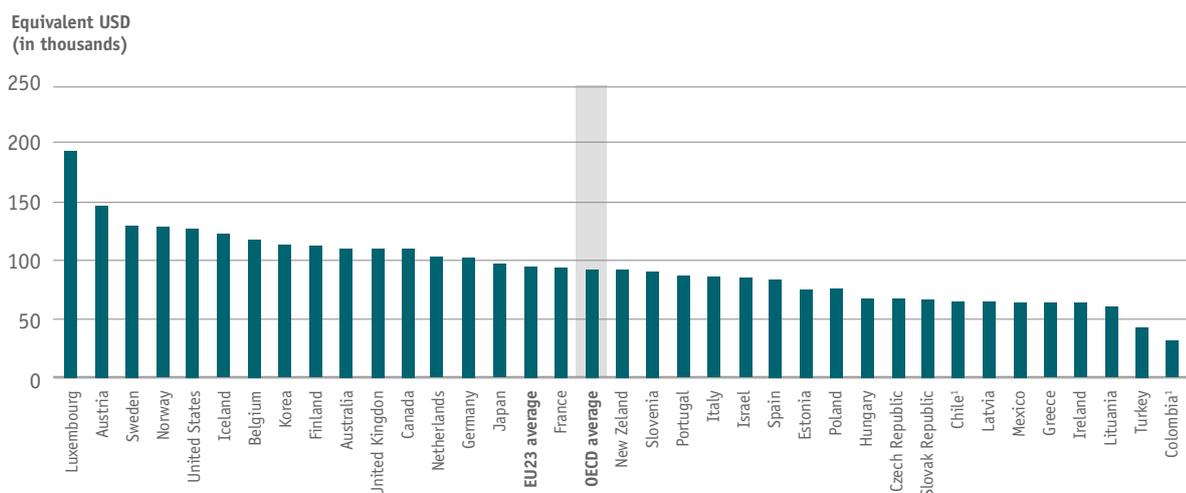
<sup>14</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Education at a Glance*, 2019.

<sup>15</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Education at a Glance*, 2014. Tabla B3.3

<sup>16</sup> Los artículos 356 y 357 de la Constitución, establecieron que tanto la provisión de la educación pública en su ciclo obligatorio, como la salud pública, la gestión del agua potable y el saneamiento básico, pasarían a ser responsabilidad de los municipios y departamentos y que, para garantizar su financiamiento, se debía establecer un sistema de transferencias territoriales, cuyo monto global para cada vigencia, debería ascender progresivamente hasta representar el 46,5% de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN).

presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Educación, las otras transferencias del nivel nacional (como seguridad social relacionada al pago de nómina del sector), las regalías (royalties) provenientes de la explotación de recursos naturales y los recursos propios de las entidades territoriales del nivel subnacional de gobierno (municipios y departamentos).

**GRÁFICA 1 – GASTO ACUMULADO POR ESTUDIANTE EN INSTITUCIONES EDUCATIVAS ENTRE LOS 5 Y LOS 16 AÑOS EN LOS PAÍSES DE LA OCDE EN 2016, EN DÓLARES PPA**



1. Year of reference: 2017.

Countries are ranked in descending order of the total expenditure on educational institutions per student over the theoretical duration of primary and secondary studies between the age of 6 and 15.

Fuente: OCDE. *Education at a Glance*. 2019

Como lo muestra la Gráfica 2, la principal fuente de financiación de la educación responde a las transferencias territoriales, provenientes del nivel nacional de gobierno en el contexto del Sistema General de Participación (SGP), con destino a las entidades territoriales (municipios y departamentos).

**GRÁFICA 2 – FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LA EDUCACIÓN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA EN 2019, EN BILLONES DE PESOS**



Fuente: Ministerio de Educación Nacional (MEN) – Ministerio de Hacienda (MinHacienda)

La Constitución de 1991 estableció como un primado esencial del ordenamiento institucional colombiano la descentralización política, prescribiendo que sectores fundamentales del Estado pasaran a ser responsabilidad de las entidades subnacionales de gobierno, cuyos mandatarios y legisladores locales (alcaldes y Consejos Municipales; gobernadores y Asambleas Departamentales) serían elegidos por voto popular.

## 2.2. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y DESFINANCIAMIENTO ESTRUCTURAL DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN PREESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA

El impulso descentralizador de esta primera fase del sistema de transferencias fue puesto en cuestión por la introducción de las políticas de ajuste a finales de los años 1990 dirigidas a lidiar con las turbulencias de la crisis de las economías emergentes. En este catastrófico contexto macroeconómico, el Estado colombiano manifestó su voluntad de establecer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para obtener 2,600 millones de dólares que le permitiera evitar caer en una cesación de pagos internacionales.

La primera condición del acuerdo estipuló que debía centrarse en *“mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN)”* (BANREP, 1999, subrayado fuera de texto), es decir, una reducción notable de la tasa de crecimiento de las transferencias territoriales, en contravía de lo acordado por la Constitución del 91.

En el 2001, el gobierno consiguió la aprobación de un proyecto de reforma constitucional (Acto Legislativo) al Congreso de la República para limitar el crecimiento de las transferencias. Esta reforma, junto con la Ley 715 de 2001 que pasó a regularla, generó tres cambios esenciales en las transferencias: 1) desligó transitoriamente el monto global de las transferencias frente al porcentaje específico de los ICN que había planteado la Constitución (46,5%); 2) derogó el sistema de transferencias y creó una bolsa con el equivalente de los recursos que efectivamente, en el año 2001 (antes de la reforma), se habían transferido a municipios y departamentos; dicha bolsa pasó a llamarse Sistema General de Participaciones (SGP); y, 3) planteó al SGP, una senda de crecimiento para los siguientes cinco años (2002- 2007) basada, ya no en un porcentaje de los ICN, sino en la inflación más unos puntos porcentuales adicionales.

Esta reforma fue argumentada como de carácter transitorio y quedó establecida de la siguiente manera:

**“PARÁGRAFO TRANSITORIO 3°.** *Al finalizar el período de transición, el porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001” (Acto Legislativo 01 de 2001, subrayado fuera de texto).*  
*(Acto Legislativo 01, de 2001, que reforma la CP, Art. 357, Parágrafo Transitorio 3)*

El gobierno de Álvaro Uribe, al inicio de su segundo mandato (2006-2010) presentó un nuevo proyecto para: i) ampliar el periodo de transición hasta el año 2016 y, ii) establecer, a partir del año 2016, una nueva fórmula permanente de crecimiento de las transferencias, que no estuviese ligada a un porcentaje específico de los ICN, sino que dependiera solamente de las tasas de crecimiento de los ICN. Esta reforma constitucional, aprobada como Acto Legislativo 04, de 2007, borró el parágrafo de transitoriedad y lo sustituyó por el siguiente:

**“El SGP (...) incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ICN durante los cuatro (4) años anteriores (...)**  
**Parágrafo transitorio 1°:** *El monto del SGP se incrementará tomando como base el monto liquidado en la vigencia anterior (...)*”.  
*(Acto Legislativo 04, de 2007, que reforma la CP, Artículo 357, Parágrafo Transitorio 3)*

Foto: Anette

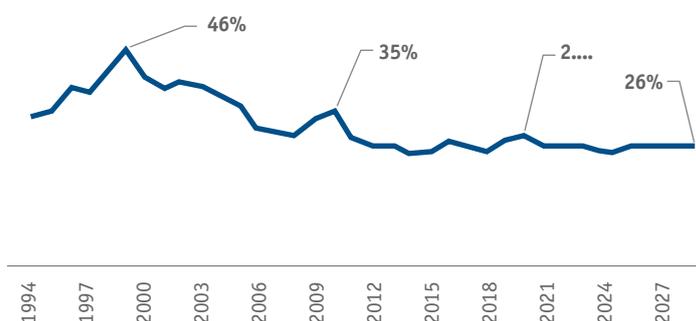


De esta forma, el acuerdo constitucional que aseguraba alrededor del 46,5% de los ICN para financiar las grandes competencias descentralizadas (educación, salud, agua potable y saneamiento básico) fue eliminado de la Constitución, dejando a los municipios y departamentos con grandes deudas sociales en estos sectores, y particularmente en educación.

### 2.3. LA SITUACIÓN ACTUAL DE DESFINANCIAMIENTO: PIDIENDO PLATA PRESTADA PARA PAGAR LA NÓMINA DOCENTE

En concreto, y de acuerdo a los cálculos basados en cifras oficiales, la participación de las transferencias cayó del 42% de los ICN en 2001 a tan solo 26,7% en 2017. Esto significó para el sector educativo, la sustracción de cerca de 158,2 billones de pesos – o cerca de 50 mil millones de dólares –, como se puede ver en la Gráfica 4.

**GRÁFICA 4 – TRANSFERENCIAS TERRITORIALES  
(% INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN)**



Fuente: Ministerio de Hacienda. Marco Fiscal de Mediano Plazo. MHCP. 2018

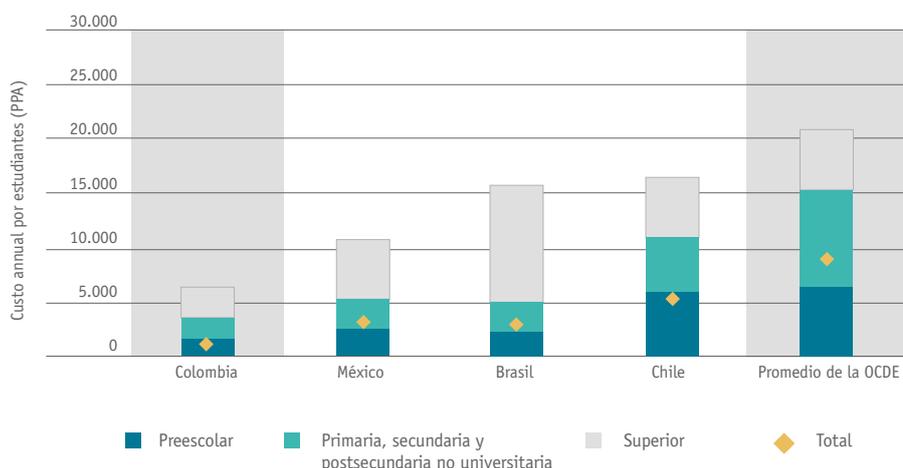
Los recursos recentralizados no fueron ahorrados, sino que se gastaron por parte del Gobierno Nacional en sectores totalmente diferentes, dejando desprovistos a municipios y departamentos de financiamiento suficiente para cerrar las brechas históricas en el sector educativo. La participación de las transferencias territoriales dirigidas a este sector pasó de representar cerca del 24% de los ICN, a tan solo 16% al finalizar el período de transición (MinHacienda, 2018)<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Cálculos con base en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para el año 2019, presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República durante la segunda legislatura de 2018, a través del Proyecto de Ley 059-18. Dicho proyecto de Ley es elaborado por el Ministerio de Hacienda, en su Dirección General de Presupuesto Público Nacional.

En buena medida, las consecuencias de estas dos reformas constitucionales explican el rezago de la financiación en la educación que presenta Colombia, no solamente frente a los países con estándares de financiación más altos, como aquellos pertenecientes a la OCDE, sino también frente a los países de la región.

Como evidenciado en el Gráfico 1, en términos per cápita, Colombia es, en la actualidad, el país perteneciente a la OCDE con la más baja inversión anual en educación en el ciclo obligatorio y, en términos de gasto acumulado, presenta rezagos considerables frente a países como Brasil, Chile y Argentina (Gráfica 5).

**GRÁFICA 5 – GASTO PÚBLICO ANUAL EN INSTITUCIONES PÚBLICAS POR ESTUDIANTE EN COLOMBIA Y PAÍSES SELECCIONADOS**



Nota: los países que no pertenecen a la OCDE se muestran en azul.

Fuente: OCDE (2014a) Education at a Glance. 2014: OCDE Indicators, OCDE Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>. Tabla B3.3

Al contrario de sus homólogos, durante el ciclo expansivo del crecimiento en América Latina (2007 – 2014), caracterizado por un auge en la exportación de materias primas, Colombia tomó decisiones institucionales para dejar estática, o ajustar a la baja, la participación del gasto educativo (en todos los niveles) en sus presupuestos públicos, mientras que la mayoría de países de la región, hicieron reformas tendientes a su aumento como proporción del PIB.

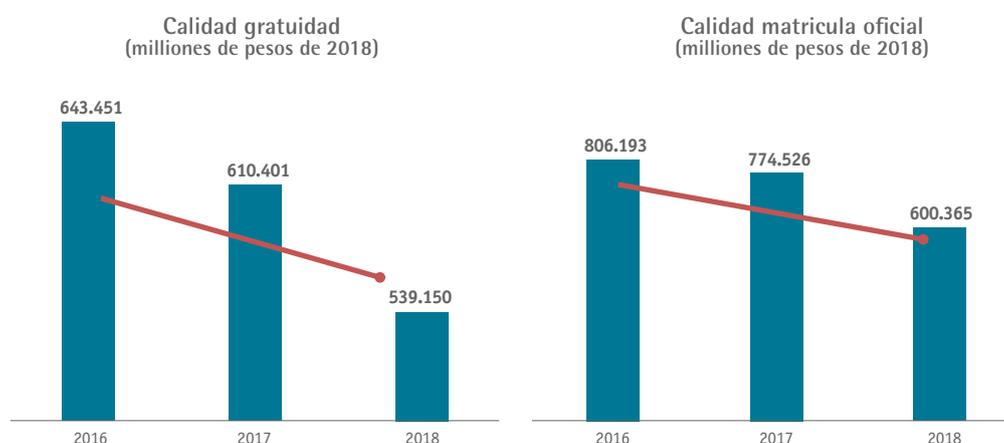
La situación actual es crítica, puesto que una vez agotado el período de transición estipulado por la segunda reforma constitucional (AL 04 de 2007), entró en vigencia la nueva fórmula de crecimiento para las transferencias territoriales (SGP), lo que trajo

graves consecuencias sobre los presupuestos públicos locales para financiar el servicio educativo. A partir del año 2017, se empezó a generar un déficit corriente en el sector educativo, con un “descalce” creciente entre los ingresos provenientes de las transferencias y aquellos gastos corrientes que deben financiarse con ellos.

Como se señaló, las transferencias son la principal fuente de financiación del presupuesto educativo colombiano en el ciclo obligatorio, y con ellas se pagan tres grandes partidas que son las que posibilitan el funcionamiento de la red de escuelas públicas en el territorio nacional. La primera partida está dirigida a las entidades territoriales certificadas para administrar la nómina y la planta física de escuelas; la segunda partida es dirigida a los municipios no certificados para que puedan fortalecer programas tendientes a mejorar la educación impartida en las escuelas de su jurisdicción; y la tercera partida es girada directamente a los colegios públicos para sustituir los cobros de aranceles que, antes de 2010, se seguían haciendo a las familias para el funcionamiento de las escuelas. El déficit y el retraso en las transferencias afecta directamente a la gratuidad de la educación y a las familias, ya que regresa a ellas el costo que debe ser asumido por el Estado para el cumplimiento del derecho a la educación.

Adicionalmente, al entrar en vigencia la nueva fórmula de cálculo de las transferencias, los costos asociados a la nómina docente sobrepasaron el monto recibido con la consiguiente disminución de las partidas dirigidas a financiar los demás rubros de la canasta educativa en los municipios no certificados, y las escuelas mismas. Como se puede ver en la Gráfica 6, ambas partidas cayeron, en términos reales, más del 20% de su valor, entre los años 2017 y 2019.

**GRÁFICA 6 – MONTO DE RECURSOS SGP DIRIGIDOS A PARTIDAS DE CALIDAD Y GRATUIDAD EDUCATIVA**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del DNP.

El descalce entre transferencias y gasto corriente en educación ha ocasionado que, cada año, desde el 2017, el Gobierno ha sustraído recursos del Fondo de Pensiones Territoriales (FONPET) para cubrir el déficit, y garantizar el pago de la nómina docente en las entidades territoriales<sup>18</sup>. En la actualidad, el sector educativo colombiano está financiando su gasto corriente, especialmente la nómina docente, con partidas pertenecientes al fondo de pensiones de los empleados públicos, lo que muestra el carácter estructural del desfinanciamiento.

## 2.4. SUBSIDIO A LA DEMANDA Y MODOS PRIVADOS DE GESTIÓN DE LA OFERTA EDUCATIVA PÚBLICA

El Acto Legislativo 01 de 2001 y, particularmente, la Ley 715 de ese mismo año, no solamente cambiaron la fórmula de crecimiento de las transferencias territoriales, sino que, además, introdujeron una nueva lógica de asignación de los recursos a los municipios y departamentos, basada en la demanda por cupos escolares, y no en los costos asociados a la disponibilidad del servicio educativo en los territorios.

A este nuevo mecanismo se le llamó la capitación, y consistió básicamente en la definición de un monto de recursos a ser trasladado a las entidades territoriales por cada estudiante efectivamente atendido en las aulas públicas. De esta manera, ya los giros no se realizaron más atendiendo a los presupuestos o necesidades financieras para sostener la oferta educativa, sino que pasaron a depender de la capacidad de la entidad territorial para incorporar estudiantes al sistema educativo. Se trató de la introducción de una particular versión del llamado subsidio a la demanda, puesto que se dejó de financiar la oferta educativa de acuerdo a un presupuesto establecido en un proceso de planificación, y se pasó a determinar la financiación de acuerdo a la cantidad de estudiantes atendidos en las instituciones educativas públicas. Cada estudiante nuevo implica una transferencia adicional.

Dicho mecanismo fue justificado con la pretensión de generar incentivos para que las entidades territoriales se preocuparan por atraer a las aulas a quienes tradicionalmente habían estado por fuera de ellas, pero en realidad, se tornó inoperante para las zonas y poblaciones que se encuentran lejos de los centros urbanos y constituyen poblaciones dispersas. Esto fue así, porque, en la medida

---

<sup>18</sup> En los años 2018 y 2019, este “préstamo” ascendió a 500 mil millones de pesos (cerca de 150 millones de dólares), y en el presupuesto aprobado para el año 2020, esta cifra llegó a cerca de 1 billón de pesos (alrededor de 300 millones de dólares), mostrando con ello, los graves efectos ocasionados por las reformas señaladas.



Foto: Roxanne Desgagnes

que se financia solamente cada niño que entra al sistema educativo, muchas de estas poblaciones no logran los niveles mínimos de aglomeración demográfica para garantizar la construcción y el financiamiento de escuelas públicas en el lugar donde viven.

El mecanismo de la capitación favorece las economías de escala que son el resultado de la concentración poblacional, pero deja completamente desprovistas de una financiación adecuada a las poblaciones rurales y a los pueblos indígenas y afrodescendientes, cuya mayoría habita en entornos rurales con población dispersa (García, Espinosa, Jiménez & Parra: 2013). Además, la nueva lógica de asignación de recursos basada en la capitación se introdujo en un contexto de desfinanciamiento estructural de la canasta educativa, de forma tal que el monto girado por estudiante nunca se estableció sobre la base de estudios de costo medio relativos a las canastas de insumos efectivos del proceso educativo, ni mucho menos teniendo en cuenta las distintas variables geográficas y diferencias económicas entre regiones.

Un año después de la promulgación de la Ley 715, el Ministerio de Educación contrató un detallado estudio de costos para establecer la suficiencia de recursos del sistema educativo a partir de las transferencias territoriales, y encontró, textualmente los siguientes resultados:

“Los estimativos de la canasta educativa y la asignación por alumno basados en parámetros óptimos, que permitirían ofrecer un servicio educativo en condiciones de eficiencia, supera ampliamente las disponibilidades del SGP. Se necesitaría aumentar en por lo menos un 50% los recursos programados para el 2002 y mantener estos volúmenes hacia adelante en términos reales para alcanzar los niveles óptimos. Este escenario es fiscalmente imposible en las actuales condiciones y es claro que la Ley 715 refleja esas restricciones de recursos. **Lo anterior significa que será muy difícil ofrecer un servicio educativo oficial en condiciones óptimas en todos sus insumos y niveles.** La alternativa de política pública es diseñar una canasta educativa que, de acuerdo con las disponibilidades de recursos, permita el máximo mejoramiento posible de la oferta educativa en condiciones de eficiencia y equidad. En este contexto, **el recurso docente debería estimarse con base en parámetros inferiores a los considerados como óptimos**, o de lo contrario no habría posibilidad de financiar otros componentes de gastos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de la educación. Por ello, se proponen en este estudio parámetros de docente por grupo de uno (1) en preescolar y primaria y de 1.3 en secundaria y media, los cuales son inferiores a los utilizados por ejemplo en Bogotá” (Vargas, 2002. Negritas fuera de texto, pp. 57-58).

Foto: Anette



De esta manera, la capitación, instituida a partir de 2001, nunca fue suficiente para financiar los costos mínimos asociados a la canasta educativa, y dejó desprovistos de financiación, particularmente aquellos rubros asociados a la infraestructura educativa, los equipamientos, los materiales educativos y la capacitación del personal docente. Se puede decir incluso, que tal era el rezago de financiación que, para que los recursos alcanzaran a cubrir el gasto corriente en educación, durante los años siguientes a la reforma, fue necesario reprimir el crecimiento de la nómina docente, mermando los ascensos y sustituyendo la contratación de maestros de planta, por maestros en condición de provisionalidad, situación que fue la regla hasta bien entrada la segunda década del siglo.

Un estudio encargado por Save the Children UK en 2006 y otro contratado por el Ministerio de Educación en 2014, mostraron que la brecha entre la *capitación* y el costo mínimo de la canasta educativa promedio no dejó de empeorar.<sup>19</sup> De igual modo, aunque por otros mecanismos, las remuneraciones docentes han sido muy afectadas como da cuenta la información disponible<sup>20</sup>.

## 2.5. NUEVOS MODOS DE GESTIÓN PRIVATIZADA: "EDUCACIÓN POBRE PARA POBRES" Y SEGMENTACIÓN DEL SISTEMA ESCOLAR PÚBLICO

Junto con la financiación a la demanda vía capitación se introdujeron otras disposiciones adyacentes. La misma Ley 715 de 2001 abrió la posibilidad a las entidades territoriales para que, en vez de construir infraestructura educativa pública, contrataran la compra de cupos con colegios privados ya existentes, ubicados en las zonas de mayor demanda por educación, o que, se entregue infraestructura pública en concesión a administradores privados a cambio de que éstos asuman la gestión de la planta de personal administrativo y docente bajo lógicas de contratación más flexibles.

---

<sup>19</sup> Save the Children encargó un estudio independiente que evidenció que cerca del 50% de la canasta persistía desfinanciada, y que la infraestructura educativa del país había prácticamente dejado de ser financiada a partir del año de la reforma. El Ministerio de Educación también produjo un estudio con la firma consultora Economía Urbana que mostró que, para el 2014, la brecha ya se había ampliado a cerca de un 65% a 69% de desfinanciamiento de la canasta educativa mínima promedio, frente a los recursos girados a través de la capitación del SGP.

<sup>20</sup> Dos estudios, realizados en 2015 y 2016, uno por la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación (FECODE) y otro por la Fundación Empresarial Compartir, coincidieron en señalar que la remuneración de las y los docentes se encontraba rezagada de manera estructural, frente a la remuneración de cualquier otro profesional en el Estado, incluso en el sector privado. Los estudios, convergentes en sus conclusiones, situaron dicha brecha entre un 18% a un 28% del promedio de la remuneración docente, es decir, que los maestros públicos en Colombia ganaban para entonces, por el solo hecho de ser maestros, entre un 18% y un 28% menos salario que cualquier otro profesional con los mismos créditos de formación universitaria, experiencia laboral y antigüedad en el cargo.

A estos mecanismos de gestión privada, se les conoció como Nuevos Modos de Gestión de la oferta pública educativa, y fueron implementados en las principales ciudades del país, particularmente en aquellas que tenían déficits importantes de infraestructura frente a poblaciones concentradas en barrios de menores ingresos. Si bien la compra de matrícula a colegios privados con recursos públicos existía previamente a la Ley 715, se disparó con su promulgación.

El mecanismo administrativo para transferir los recursos públicos al sector privado por compra de cupos en colegios en barrios vulnerables se denominó “convenio por cobertura”, y consistía en que los establecimientos privados, bajo algunos requisitos básicos, como estar constituidos como organizaciones sin ánimo de lucro, se postulaban a un banco de oferentes, y las entidades territoriales disponían la compra de acuerdo a la demanda educativa que se tenía en zonas específicas donde no existía suficiente equipamiento escolar público.

Los costes revelados en los precios de matrículas y pensiones cobrados por estos colegios, resultaban ser mucho menores que los transferidos por la capitación, habida cuenta de los bajos estándares en términos de infraestructura, formación del personal y equipamientos de aquellos colegios, que tradicionalmente se habían encontrado en las zonas populares de la ciudad, al abrigo de una oferta pública insuficiente.

Esta situación generó un incentivo perverso en las entidades territoriales para aumentar masivamente la cobertura a través de estos convenios, sin mayor atención a los resultados educativos, al aprendizaje, ni a las condiciones de disfrute del derecho a la educación. En contrapartida, podían reportar más estudiantes en las aulas y recibir mayores transferencias territoriales, cuyo cálculo estaba basado en la demanda, y no en las condiciones de la oferta.

El caso de los colegios en concesión fue diferente. Se introdujo con el apoyo de las agencias financieras multilaterales una modalidad que internacionalmente se conoce como escuelas *charter*, bajo la idea de que los centros educativos privados podrían ejercer una administración más eficiente de la infraestructura y los recursos públicos, y que las alianzas público-privadas de este tipo permiten trasladar conocimientos y tecnologías desde el sector privado al público, con el ánimo de lograr mejoras en el aprendizaje de los estudiantes. En el caso, el Estado construye la infraestructura y, a través de convocatoria pública, la entrega en administración a una organización privada que se compromete a administrarla durante un periodo de tiempo largo (10 a 15 años), a cambio de recibir un valor anual por estudiante (Termes et al., 2015).

Ambos mecanismos de privatización de la oferta pública educativa (convenio por cobertura y colegios en concesión) presentaron, en los años subsiguientes, notables

problemáticas relacionadas tanto con las condiciones materiales de desarrollo del proceso educativo, como con los contenidos, las prácticas pedagógicas y los mecanismos de gestión educativa que se emplearon en este tipo de colegios. En los convenios por cobertura, pronto se hizo visible que detrás de los bajos costes, había muy bajos estándares en términos de selección, formación y capacitación del personal docente, así como esfuerzos mínimos o nulos en términos de construcción de infraestructura adecuada o equipamiento necesario para llevar a cabo procesos educativos en condiciones mínimas de dignidad (Kalmanovitz, 2013)<sup>21</sup>.

Dicho en otras palabras, al abrigo del mecanismo de capitación, en vez de construir colegios públicos con especificaciones mínimas y contratar personal docente adecuado, las más grandes entidades territoriales, contrataron cupos en colegios de muy bajo costo para garantizar aumentos notables de cobertura educativa en los barrios más vulnerables. Se contrató con recursos públicos “educación pobre para pobres”, segregando a miles de estudiantes del sistema público regular.

---

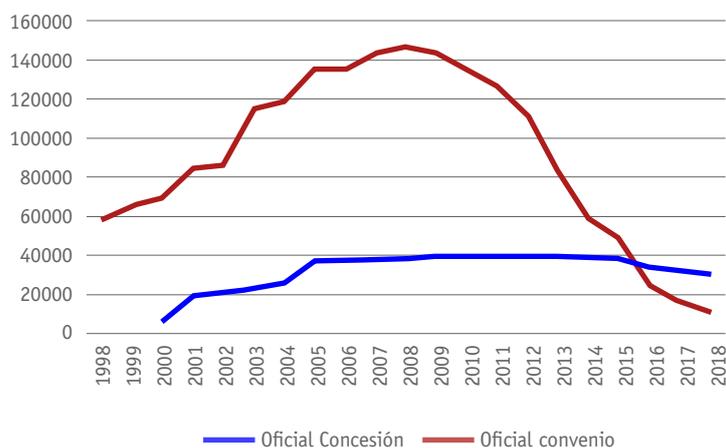
<sup>21</sup> Kalmanovitz S. (2013). Colegios concesionados y convenidos. Columna en el periódico El Espectador del 4 de agosto de 2013. Se puede encontrar en <https://www.elespectador.com/opinion/colegios-concesionados-y-convenidos/>

Foto: Jorge Luis Llaury



El caso de mayor alcance de ambos mecanismos de privatización, lo constituyó la ciudad de Bogotá, que llegó a comprar más de 140 mil cupos escolares en colegios privados de bajo costo, incluso pagando por estudiante una suma mucho menor a la de la capitación y, por otro lado, construyó cerca de 22 colegios, que entregó en concesión a organizaciones religiosas y empresariales, con una cobertura de cerca de 40 mil estudiantes (Ver Gráfica 7). En otras ciudades, como Cartagena, Medellín y Cali, también se llevaron a cabo contrataciones importantes de cupos con colegios privados de bajo costo, y en el caso de Medellín, se entregaron 11 colegios en concesión, todo lo cual pasó en la primera década de este siglo.

GRÁFICA 7 – EVOLUCIÓN DE LA MATRÍCULA DE NUEVOS MODOS DE GESTIÓN EDUCATIVA -BOGOTÁ D.C.



Respecto a los colegios en concesión, varios estudios resaltaron la capacidad de generar mejores resultados de aprendizaje con costes incluso menores al promedio de los colegios públicos, destacando además que la mayoría de dichos planteles lograba garantizar una jornada escolar extendida, con una duración mayor a la de los planteles administrados directamente por el Estado. No obstante, desde un primer momento, las organizaciones sindicales de maestros alertaron que estas “eficiencias” se estaban edificando sobre la base de destruir la estabilidad laboral de los maestros, y pagar remuneraciones mucho más bajas que las establecidas en el escalafón oficial, evitando el reconocimiento de títulos y experiencia<sup>22</sup>.

Un estudio realizado por investigadores de la Universidad Autónoma de Barcelona y de la Fundación Escuela para el Desarrollo (Termes et al.), confirmó las denuncias hechas por

<sup>22</sup> Al respecto ver Rivera M. (2018). ¿Qué tan convenientes son los colegios en concesión? Columna en el periódico El Espectador del 17 de julio de 2018. Se puede encontrar en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/que-tan-convenientes-son-los-colegios-en-concesion/>

los sindicatos cuando encontraron que en los colegios por concesión estudiados, no se pagaban los 12 meses del año a los maestros, se les contrataba por una duración menor al año, se les prohibía la sindicalización e implícitamente, se les condicionaba la contratación en el año siguiente a una obediencia manifiesta a las directrices administrativas de las organizaciones privadas concesionadas, entre las cuales se encontraba la negativa rotunda a la constitución de sindicatos. El estudio encontró, además, que a pesar de que en las cláusulas de concesión se le prohibía al colegio seleccionar a los estudiantes, se habían implementado por parte de estos colegios dinámicas veladas e implícitas de selección, como exigirles a los estudiantes pasar entrevistas, o presentar reportes de notas de años anteriores conseguidos en los colegios de donde provenían, entre otras prácticas. Finalmente, dicho estudio, a través de un ejercicio econométrico, demostró que, si se consideraba el efecto del nivel socioeconómico de las familias, los resultados estandarizados de aprendizaje logrados por las y los estudiantes de estos colegios no resultaban significativamente diferentes en términos estadísticos de aquellos logrados por los estudiantes de los colegios públicos administrados directamente por las entidades territoriales del Estado.

Este tipo de problemáticas llevó a cuestionar profundamente ambas modalidades de gestión privada de la oferta educativa pública, a tal punto que fueron levantadas parcial o totalmente en algunas de las ciudades donde, en un primer momento, se acogieron con entusiasmo como una salida a la escasez de recursos y en búsqueda de mejores resultados de aprendizaje.

En el caso de los convenios por cobertura, la administración distrital de Bogotá, tomó la decisión, a partir de 2008, de disminuir el alcance del programa, por los pésimos resultados en términos de aceptabilidad y aprendizaje, imponiendo condiciones más estrictas para la selección. A partir de 2012, el programa sería desmontado progresivamente, no sin dificultades, que implicaron incluso amenazas de muerte a los funcionarios encargados de dicho desmonte (Caracol Radio, 2012)<sup>23</sup>. Esta situación, que tuvo expresiones similares en otras ciudades como Cartagena, condujo a los medios de comunicación a hablar de Mafias en la Educación (Maldonado, 2012)<sup>24</sup>.

Los procesos de privatización de la educación incluso habían dado pie a prácticas clientelares y corruptas por parte de quienes veían en la demanda de cupos de las administraciones públicas una oportunidad de extracción de rentas ingentes, montando colegios sin ningún estándar mínimo, en desmedro de las condiciones en que se educaban los niños, niñas y jóvenes enviados por la administración pública a esos colegios.

---

<sup>23</sup> Caracol Radio (2012). Control a cupos en convenio sería la causa de las amenazas en contra de funcionaria de la Secretaría de Educación, publicada el 01/10/2012 en [https://caracol.com.co/radio/2012/10/01/bogota/1349080200\\_770867.html](https://caracol.com.co/radio/2012/10/01/bogota/1349080200_770867.html)

<sup>24</sup> Maldonado, J. (2012). Mafias de la educación I. Columna en el periódico El Espectador del 29 de septiembre de 2012. Se puede revisar en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mafias-de-la-educacion-i/>



Foto: Kobby Mendez

## 2.6. CONSIDERACIONES FINALES

En Colombia, conviven diversas modalidades de gestión del servicio educativo, aún al interior mismo del sistema público y fuera de él, que expresan una gran fragmentación de la oferta educativa y una segmentación, de acuerdo a la capacidad de pago de las familias y la ubicación socioeconómica de las mismas.

Las modalidades de privatización fueron presentadas desde los gobiernos como los “nuevos modos de gestión” de la oferta pública educativa, bajo los argumentos de “optimizar” los recursos y volver más “efectivos los servicios” mediante la administración directa de los departamentos y municipios.

Para ello, se impulsó un proceso articulado que incluyó reformas constitucionales, reformas legales y estrategias de gestión, que han llevado, por un lado, a un desfinanciamiento crónico y estructural de la educación y, por otro lado, a la implementación de modelos de privatización que han tenido un alto impacto en la vulneración del derecho a la educación, en especial de las poblaciones pobres de Colombia.

En este proceso, el resultado más complejo es la retirada del Estado de su lugar de garante del derecho a la educación. La llamada “capitación”, que consiste en la transferencia de recursos de acuerdo a la demanda reportada por los gobiernos locales según el número de estudiantes que ingresan a las escuelas, o en la transferencia de infraestructura pública para ser administrada por actores privados, bajo figuras como las “alianzas público-privadas”, representa uno de los retrocesos mayores para la educación colombiana.

Las transferencias de recursos públicos al sector privado privilegiaron las ganancias de los proveedores privados y el reporte del número de matriculados por parte de los gobiernos locales, tanto para recibir recursos como para mostrar cifras de cobertura. Sin embargo, quedaron por fuera del sistema la atención y el aprendizaje de las y los estudiantes, los requisitos de infraestructura y equipamientos que debían cumplir las instituciones educativas, la contratación de docentes en condiciones dignas de trabajo, el desarrollo profesional de los equipos docentes y administrativos, etc.

A través de la implementación de estas reformas, ya no es el Estado el responsable de asegurar que niñas, niños y adolescentes en edad escolar accedan al derecho a la educación, ahora son las familias, las comunidades y, con suerte, los gobiernos locales interesados en atraer estudiantes para recibir más fondos. Asimismo, los responsables del funcionamiento, administración y desarrollo del sistema educativo son proveedores privados, que administran una educación convertida en un negocio diseñado para generar ganancias a sus propietarios, financiada con fondos públicos.



Foto: Fernando Trivino

Los mecanismos de privatización de la oferta pública educativa presentaron en los años subsiguientes a su implementación notables problemáticas relacionadas tanto con las condiciones materiales de desarrollo del proceso educativo, como con los contenidos, las prácticas pedagógicas y los mecanismos de gestión educativa que se emplearon en este tipo de colegios. Dicho en pocas palabras, se diseñó una educación pobre para pobres.

Más allá de las modalidades de privatización de la oferta pública aún existe una alta proporción de matrícula que es atendida por oferentes privados y pagada íntegramente por el gasto de bolsillo de las familias. Según datos oficiales, cerca de un 20% de la cobertura de educación pre básica y media es privada. Es decir, alrededor de 2 millones de niños, niñas y jóvenes, entre 5 y 16 años, se encuentran en establecimientos particulares (MEN, 2018<sup>25</sup>).

---

<sup>25</sup> Ministerio de Educación Nacional, Base de Datos de Matrícula estadística sobre educación preescolar, básica y media – EPBM, descargable en <https://www.mineduacion.gov.co/portal/363297>

De este total, aproximadamente un 70% corresponden a familias de estratos socioeconómicos 1,2 y 3 (los de menores ingresos en Colombia), lo que señala que la mayor parte de la cobertura privada es de bajo costo, y que las familias de menores recursos aún tienen barreras de diferentes tipos para acceder a la cobertura educativa financiada y administrada por el Estado. La educación de bajo costo se ha situado en las zonas más vulnerables de las ciudades, apalancada gracias a recursos públicos dirigidos bajo los experimentos privatizadores de la política pública. El restante 30% corresponde a la oferta de colegios de altísimo costo, dirigida a los estratos socioeconómicos más altos.

La oferta pública en las grandes ciudades sigue titubeando, por lo tanto, entre la concesión de parte importante de la nueva infraestructura pública y el desfinanciamiento estructural de los componentes más importantes de la canasta educativa en los colegios oficiales, que dificultan la garantía de estándares mínimos del proceso educativo.

En medio de este panorama, y más allá del contexto urbano, los más afectados por este sistema educativo segmentado y desigual, siguen siendo los grupos sociales históricamente discriminados, en especial los campesinos, los grupos étnicos, las personas con discapacidad y las víctimas del conflicto armado. En las zonas rurales, persisten los problemas de exclusión, debido a la inexistencia del sistema educativo público o, cuando la oferta educativa pública existe, esta profundiza la discriminación y la desigualdad que enfrentan estas comunidades.

El sistema educativo colombiano “no solo reproduce la desigualdad, sino que, desde una perspectiva de derechos humanos, atenta contra el núcleo básico del derecho a la educación” (García, Espinosa, Jiménez & Parra: 2014, p. 97). Las políticas de privatización y el deterioro de la financiación pública del sistema educativo han favorecido una lógica de mercado en la que los hogares que tienen altos ingresos pueden acceder a una educación con mejores estándares, mientras los hogares de bajos ingresos o de grupos sociales históricamente discriminados, o son excluidos del sistema, o acceden a una educación desfinanciada sin las condiciones para la garantía plena del derecho humano a la educación. En consecuencia, el aseguramiento del derecho a la educación sigue siendo un enorme desafío en Colombia.

## 3. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Acto Legislativo 01 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. Publicado en el Diario Oficial No. 44.506, de 1 de agosto de 2001.

Caracol Radio (2012). Control a cupos en convenio sería la causa de las amenazas en contra de funcionaria de la Secretaría de Educación, publicada el 01/10/2012 en [https://caracol.com.co/radio/2012/10/01/bogota/1349080200\\_770867.html](https://caracol.com.co/radio/2012/10/01/bogota/1349080200_770867.html)

CLADE (2010). *El financiamiento de la educación desde una perspectiva de derechos. Hacia una propuesta de indicadores sobre el financiamiento del derecho a la educación en América Latina y el Caribe. Marco conceptual*. São Paulo: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE).

García, M., Espinosa, J. R., Jiménez, F. y Parra, J. D. (2013). Separados y desiguales: Educación y clases sociales en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia). Disponible en: [https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi\\_name\\_recurso\\_591.pdf](https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso_591.pdf)

Kalmanovitz S. (2013). Colegios concesionados y convenidos. Columna en el periódico El Espectador del 4 de agosto de 2013. Se puede encontrar en <https://www.elespectador.com/opinion/colegios-concesionados-y-convenidos/>

Maldonado, J. (2012). Mafias de la educación I. Columna en el periódico El Espectador del 29 de septiembre de 2012. Se puede revisar en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mafias-de-la-educacion-i/>

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (1999). *Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*. Santafé de Bogotá D.C.: Banco de la República.

OECD (2014). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

(2019). *Education at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.

Rivera M. (2018). ¿Qué tan convenientes son los colegios en concesión?. Columna en el periódico El Espectador del 17 de julio de 2018. Se puede encontrar en <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/que-tan-convenientes-son-los-colegios-en-concesion/>

Save the Children UK (2006). Financiamiento y presupuestos públicos en educación. Publicación producida en el marco del proyecto: Educación Inclusiva y de Calidad con Financiamiento Sostenible para los Niños, Niñas y Jóvenes más excluidos de Colombia en Bogotá, Medellín, Cartagena, Villavicencio, Soacha, Quimbaya y Montenegro. Bogotá: Save the Children Reino Unido y Fondo para la Acción Ambiental y la Niñez.

TERMES, A.; BONAL, X., VEGER; A.; ZANCAJO, A. (2015) Public-Private Partnerships in Colombian education: The equity and quality implications of “Colegios en concesión”. New York: Open Society Foundations (ESP working paper, 66). Disponible en: <https://dare.uva.nl/search?identifier=732c108e-442b-4181-80c9-4e2b5a5f16a0>





Conozca más sobre la acción  
de la CLADE en [www.redclade.org](http://www.redclade.org)

**Contáctenos:**

Av. Prof. Alfonso Bovero, 430  
conj. 10 - Perdizes, São Paulo  
01254-000, Brasil  
+55 11 3853-7900  
[clade@redclade.org](mailto:clade@redclade.org)



Campaña  
Latinoamericana  
**por el Derecho  
a la Educación**