

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIÁLOGO REGIONAL DE POLÍTICA

RED DE EDUCACIÓN

TERCERA REUNIÓN: EDUCACIÓN SECUNDARIA

***LOS COLEGIOS EN CONCESIÓN DE BOGOTÁ, COLOMBIA: UNA
EXPERIENCIA INNOVADORA DE GESTIÓN ESCOLAR REFORMAS O
MEJORAMIENTO CONTINUO***

DOCUMENTO DE TRABAJO

Leonardo Villa y Jesús Duarte

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

*(Documento original en **Inglés**)*

CAPÍTULO 3

LOS COLEGIOS EN CONCESIÓN DE BOGOTÁ, COLOMBIA: UNA EXPERIENCIA INNOVADORA DE GESTIÓN ESCOLAR

Enero, 2002

Leonardo Villa y Jesús Duarte¹

INTRODUCCIÓN

En los últimos años han surgido en Colombia una serie de programas innovadores de gestión escolar orientados a ampliar la cobertura de la educación y a mejorar su calidad. Estas iniciativas tienen en común que buscan sus objetivos por fuera del esquema tradicional de las escuelas públicas, sus beneficiarios son los niños y jóvenes de estratos pobres de la población, se apoyan en la provisión de servicios por parte del sector privado y son promovidas, en su mayoría, por autoridades subnacionales. En este capítulo se presenta un análisis de los *Colegios en Concesión* de Bogotá que constituye una de las experiencias innovadoras más interesantes en política educativa en el país. El programa de *Colegios en Concesión* esta en su etapa inicial y aún es muy pronto para evaluar plenamente su impacto. Sin embargo, los elementos centrales de su diseño, especialmente en cuanto a financiamiento y gestión, están orientados a resolver algunos de los problemas más agudos que padece la educación pública colombiana. En ello radica su potencialidad. Como en el resto de países estudiados, se utilizará el marco proporcionado por la teoría económica de la organización, y en particular, por los conceptos de “oportunismo postcontractual” y de “relación entre principales y agentes”.

El capítulo está dividido en las siguientes secciones: primero se presenta un recuento de las características y problemas de la educación pública colombiana; segundo, con base en los elementos teóricos descritos en el capítulo I, se analizan los problemas institucionales de la educación pública tradicional; tercero, se presenta en forma detallada el caso de los *Colegios en Concesión* de Bogotá, el contexto político en el que surgió y las características del nuevo contrato entre el gobierno local y los concesionarios; finalmente, se formulan algunas ideas sobre las posibilidades de ese modelo de gestión escolar para responder a los retos educativos de la región.

1. LA EDUCACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA

1.1. Estructura y cobertura

La educación formal se organiza en cuatro niveles: a) preescolar para niños menores de siete años, con un mínimo obligatorio de un año; b) educación básica obligatoria de nueve

¹ Los autores recibieron importantes aportes y sugerencias de Gregorio Arevalo, quién además fue parte del equipo de trabajo que visitó el país durante la etapa de recolección de información. La responsabilidad final es, en todo caso, de los autores. Las ideas expresadas en este escrito no comprometen a las instituciones en las cuales los autores trabajan.

años repartidos en dos ciclos, básica primaria de cinco años y básica secundaria de cuatro; c) educación media con una duración de dos años; y d) educación postsecundaria.

Colombia cuenta con 57.000 establecimientos escolares de educación básica y media, 390.000 docentes y cerca de 8,5 millones de alumnos. La educación superior tiene 305 instituciones y 700 mil estudiantes. A diferencia de otros países de la región, la participación del sector privado en la oferta de educación es alta: aproximadamente 20% en básica primaria, 35% en básica secundaria y media y 65% en educación superior.

Colombia	
Principales indicadores de la educación primaria y secundaria	
Alumnos básica primaria	5,015,000
Alumnos básica secundaria y media	3,485,000
Participación privada en básica primaria	19.5%
Participación privada en básica secundaria y media	35.0%
Docentes	390,000
Cobertura neta preescolar	38.0%
Cobertura neta básica primaria	83.5%
Cobertura neta básica secundaria y media	61.1%
Analfabetismo mayores de 15 años	8.6%
Años de escolaridad de la población	6.2
Gasto público en educación como % del PIB	4.1%
Fuente: Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1998, DNP-TM, 1999	

Los indicadores de acceso escolar muestran una mejoría sustancial en los últimos quince años. La tasa de cobertura bruta de preescolar pasó de 9,5% en 1985 a 38% en 1997. La cobertura neta de la básica primaria aumentó de 61,5% en 1985 a 83,5% en 1997. La cobertura neta de la básica secundaria y la media experimentó un notable crecimiento, pasando de 37,7% a 61,1% en el mismo periodo. La cobertura de la educación superior es 17%. Como resultado, el analfabetismo de la población mayor de 15 años ha disminuido a 8,6%, y el nivel de escolaridad promedio de la población alcanza 6,2 años (7,6 años en las zonas urbanas y 3,3 en las rurales)².

1.2. Organización institucional

El manejo de la educación pública ha pasado por diversas etapas. Hasta comienzos de los años sesenta, los departamentos (y en menor medida los municipios) financiaban y administraban mayoritariamente las escuelas y los docentes públicos en primaria y

² Datos de la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1998, TM Editores, Bogotá, 1998.

secundaria. El gobierno central pagaba la educación superior oficial, manejaba y financiaba las escuelas normales y establecía las normas nacionales.

Durante los años sesenta y setenta el gobierno central asumió progresivamente la financiación de la primaria y la secundaria. En 1978, con el Estatuto Docente, el gobierno centralizó la negociación salarial y unificó el régimen de remuneración y promoción de los docentes. No obstante la centralización del financiamiento, el manejo de la mayor parte de los docentes y personal administrativo y la distribución de los recursos humanos y financieros a los municipios continuó siendo una función de los departamentos. El Ministerio de Educación Nacional –MEN- tan solo administraba los llamados colegios o instituciones nacionales, que representaban menos del 5% de la matrícula oficial.

A partir de 1986 comenzó un proceso de descentralización de ciertas funciones que eran desarrolladas deficientemente por parte del MEN: la construcción de infraestructura física y equipamiento fue descentralizada a los municipios; la administración de los colegios e instituciones educativas nacionales pasó a ser una función de los departamentos; igualmente, los departamentos pasaron a administrar la capacitación docente, la experimentación curricular y las oficinas de escalafón (encargados de la carrera docente). Con ello, todos los aspectos del manejo de los docentes pagados por el centro quedaron en manos del departamento.

Dicho proceso de descentralización recibió un nuevo impulso a partir de la Constitución de 1991 y se desarrolló mediante la Ley 60 de 1993 (Ley de asignación de recursos financieros y competencias territoriales) y la Ley 115 de 1994 (Ley General de Educación). El modelo administrativo derivado de dicha legislación asigna las siguientes competencias a los distintos niveles institucionales³: El nivel nacional, MEN, es responsable por la definición de políticas y objetivos de desarrollo, la planeación sectorial, la evaluación de todo el sistema, y la inspección y vigilancia. El nivel departamental y distrital (a través de las secretarías de educación departamentales o distritales) administra los recursos transferidos por la nación y los propios, nombra y traslada docentes, capacita y asesora a las escuelas, y es responsable por la inspección y vigilancia del servicio educativo en la región. El nivel municipal administra el servicio educativo local y es responsable de proveer y mantener la infraestructura física y la dotación de los establecimientos escolares⁴.

1.3. Financiamiento

El gasto público en educación se ha incrementado sostenidamente en los últimos años, pasando de ser 2,5% del PIB en 1990 a 4,1% del PIB en 1997. La participación de educación en el presupuesto nacional es superior al 20%. A esto se añade el financiamiento educativo privado, alrededor de un 3,6% del PIB, el cual se concentra principalmente en educación secundaria y superior.

³ En Colombia hay 32 departamentos, cinco distritos (municipios que tienen las mismas funciones que los departamentos) y 1.050 municipios.

⁴ Adicionalmente, se establecieron espacios institucionales para asesorar los diferentes niveles administrativos donde participan funcionarios públicos, docentes, padres y comunidad: Junta Educativa Nacional (JUNE); Junta Educativa Departamental o Distrital (JUDE); Junta Educativa Municipal (JUME); y un gobierno escolar en cada establecimiento.

Cerca del 40% de los fondos públicos de educación se asignan a educación primaria, un 30% para la educación secundaria, 16% para la educación superior y el resto para la administración sectorial. Cerca del 90 % del presupuesto educativo se destina al pago de salarios, menos de 1% es utilizado para financiar dotaciones de materiales.

La educación pública básica y media se financia principalmente con dos transferencias nacionales: el “situado fiscal” que se transfiere a los departamentos y distritos, y con el cual se pagan los gastos de nómina y corrientes; y las “participaciones municipales” que llegan directamente a los municipios y que financian gastos corrientes y de inversión. El gobierno central participa con más del 90% del financiamiento, principalmente a través del situado fiscal y las participaciones municipales, complementada por otros recursos⁵. Los departamentos, distritos y municipios tienen una participación modesta en la financiación del sector. Menos del 12% de sus ingresos totales han venido siendo destinados a educación. La mayor parte de dichos recursos se utilizan para el pago de docentes, el funcionamiento de las Secretarías de Educación del ente territorial y a la inversión en contrapartidas locales para los programas de cofinanciación nacionales.

1.4. Problemas del sector

Las carencias educativas del país siguen siendo importantes: la educación primaria aún no es universal y la cobertura de la secundaria es insuficiente; existen enormes diferencias en las coberturas cuando se examinan por zonas o regiones geográficas y por grupos de ingresos; y el logro académico de los niños es deficiente⁶. La baja calidad de la enseñanza se traduce en una baja eficiencia interna: de cada 100 niños que entran a la escuela sólo 42 terminan la educación básica, y apenas 34 logran terminar la educación media⁷.

Diversos estudios realizados recientemente coinciden en señalar que las deficiencias en cobertura, equidad y calidad en la educación colombiana son mucho menos un resultado de la escasez de recursos para el financiamiento, que de las limitaciones existentes para una buena gestión del sector⁸. Los estudios concluyen que el inadecuado esquema de

⁵ Otros recursos de origen nacional son los fondos de inversión del MEN y los créditos del Ministerio de Finanzas articulados a Planes de Desempeño entre la nación y los departamentos (y distritos).

⁶ Los resultados de evaluaciones realizadas en 1992 y 1994, muestran que en lenguaje se ha privilegiado la lectura fragmentada sobre la interpretación global de textos, y que en matemáticas existe una baja comprensión y aplicación de algoritmos en la resolución de problemas (ver MEN, “Evaluación de Logros, Areas de Lenguaje y Matemáticas. Resultados en Grados 3,5,7 y 9, 1992 y 1994”, Bogotá, octubre de 1997). Los resultados son igualmente deficientes al contrastar el pobre desempeño del país en el Tercer Estudio Internacional de Ciencias y Matemáticas (TIMSS), en particular por la amplia brecha entre los alumnos colombianos y el promedio internacional.

⁷ Ver Caro, Blanca Lilia y A. Sarmiento, “El avance de la educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo”, en Planeación y Desarrollo, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997.

⁸ Sobre los problemas de administración del sector y de asignación de los recursos públicos para educación véanse los siguientes documentos: Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, “Racionalización del Gasto en Educación Básica”, documento preliminar, Bogotá, Octubre de 1996; Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, “Recomendaciones Sobre el Proceso de Descentralización”, Bogotá, Marzo de 1996; World Bank, “Making Decentralization Work”, Noviembre 1995; DNP, Misión Social, MEN, “Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica”, Abril de 1996; Eduardo Wiesner (1997), La efectividad de las políticas públicas en Colombia, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo y DNP; Duarte, Jesús, “Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud”, en Coyuntura Social, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 16, Bogotá, Mayo 1997. Sobre los problemas de gestión de la educación pública en Colombia véase: Misión Social-DNP, La Calidad de la educación y el logro de los planteles educativos, en Planeación y Desarrollo, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997; Jesús Duarte, “State Weakness and Clientelism in Colombian Education”, en E. Posada-Carbó (Ed.), Colombia: The Politics of

asignación de los recursos financieros, la deficiente gestión en los diferentes niveles organizacionales existentes (municipios, departamentos y distritos y el MEN) y la forma como se manejan las escuelas han generado condiciones poco propicias para que el país avance en la educación de su población.

En otras palabras, los arreglos institucionales bajo los cuales operan los servicios educativos estatales se han convertido en un obstáculo para el desarrollo del sector. Los estudios afirman que si no se transforman esos modelos de gestión y ese contrato, el sector seguirá demandando crecientes recursos sin que los aumentos en la financiación tengan un impacto significativo en la calidad y los niveles de cobertura.

Dada la relevancia que tiene el tema, la siguiente sección se centra en el análisis del conjunto de regulaciones y actores, formales e informales, que configuran la organización institucional de la educación pública colombiana, utilizando el enfoque de agentes y principales desarrollado en el Capítulo I.

2. AGENTES Y PRINCIPALES EN LA EDUCACIÓN PÚBLICA COLOMBIANA

En los últimos años ha aumentado el interés en Colombia por el estudio de los “factores asociados” a la calidad de la educación⁹. Si bien se requiere más investigación para determinar con mayor precisión el efecto de las características institucionales de las escuelas en el logro de los alumnos, algunos estudios indican la importancia que tiene la manera como se organizan, administran y gobiernan las instituciones escolares en la calidad de la educación. Por ejemplo, un estudio empírico desarrollado por la Misión Social del Departamento Nacional de Planeación encontró que cerca del 30% del logro educativo de los niños está determinado por factores asociados a la escuela (organización y gestión de sus recursos), lo cual es tanto como el peso que tiene el origen socioeconómico de los alumnos¹⁰. Las características institucionales del sector no solo tienen efecto sobre la calidad sino que afectan también los niveles de cobertura y de eficiencia de la educación.

Esta sección discute las limitaciones del modelo de educación pública tradicional. El análisis es más sugestivo que conclusivo, pero servirá para detectar algunos de los problemas institucionales y estructurales que la experiencia de las *Colegios en Concesión* de Bogotá intenta resolver. El análisis se centra en los temas de asignación de recursos y en las relaciones entre los actores claves involucrados en el sistema de escuelas públicas colombiano.

Reforming the State, MacMillan Press and Institute of Latin American Studies, London, 1998; y Duarte, Jesús, “El Fortalecimiento de las Instituciones Escolares como Eje de la Política Educativa”, en Coyuntura Social, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 15, Bogotá, Noviembre 1996.

⁹ Ver: MEN-ICFES, Serie de Documentos SABER, Bogotá, 1998; Misión Social –DNP, “Evaluación de la calidad de la educación primaria en Bogotá 1998, Factores asociados al logro”, Bogotá, 1999; Corpoeducación (1999), “Estudios de caso sobre gestión escolar”; Misión Social-DNP (2000), “Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria de Santafé de Bogotá”; Alfredo Sarmiento, Lida Becerra, Jorge I. Gonzalez (2000), “La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico”, Mayo, Borrador.

¹⁰ Ver Misión Social-DNP, “La Calidad de la educación y el logro de los planteles educativos”, en Planeación y Desarrollo, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997.

El objetivo central del gobierno central, como principal, es asegurar la educación básica de calidad a todos los niños en edad escolar a lo largo de todo el territorio nacional. Este objetivo se busca a través de la financiación del servicio y los arreglos institucionales existentes para proveerlo. En la educación pública colombiana se identifican dos niveles de relaciones de agentes y principales. Un primer nivel, el gobierno central como principal que transfiere recursos a los departamentos y distritos que cumplen el papel de agentes. En el segundo nivel de la cadena, estos recursos son redistribuidos por departamentos y distritos a los establecimientos educativos en forma de rectores, personal administrativo, maestros, insumos, servicios y dinero.

2.1. Esquema de asignación de recursos para la educación pública

La principal característica del esquema de asignación de recursos a las escuelas públicas en Colombia es que esta orientado no tanto a financiar la educación de los niños y jóvenes, sino a pagar la nómina de los maestros.

La Constitución Política de 1991 y la Ley 60 de 1993 aseguraron un porcentaje mínimo de los ingresos de la nación para el financiamiento de la educación básica y establecieron las reglas de distribución del presupuesto del sector. Al garantizar al sector educativo una fuente segura de recursos se dio un paso significativo en la medida que se protegió este servicio social básico de los vaivenes políticos y fiscales. Si bien la Ley 60 de 1993 establece una fórmula para asignar los recursos a los departamentos y distritos que incluye un estándar de costos por estudiante, en la práctica la financiación no está regulada por la fórmula sino por el comportamiento de los costos de la nómina docente¹¹. Cada año, el Ministerio de Finanzas adiciona los presupuestos departamentales y distritales para cubrir el déficit entre las asignaciones iniciales establecidas por la fórmula y los costos reales anuales de la nómina docente.

El reconocimiento de los déficits neutraliza los incentivos de la fórmula y le quita eficacia al estándar de costos. Los gobiernos departamentales y distritales (los agentes) no tienen incentivos para ser eficientes, en la medida que los costos de la ineficiencia terminan siendo pagados por el gobierno central (el principal). Como consecuencia, la distribución de recursos depende del número de docentes, de las reglas del Estatuto Docente (que regula los salarios y la carrera docente, entre otros) y de la negociación entre el sindicato y el gobierno nacional.

¹¹ El esquema establecido por la Ley para distribuir los recursos tiene grandes defectos. En primer lugar, el uso de los recursos del sector se encuentra fuertemente determinado “desde arriba”, con escaso poder de decisión a nivel del establecimiento escolar y reducida participación de la comunidad, lo cual no concuerda con lo que se buscaba a través del proceso de descentralización. En segundo lugar, el situado fiscal y las transferencias municipales, las dos fuentes de recursos más importantes del sector, se distribuyen primero territorialmente, y sólo después sectorialmente, con base en porcentajes fijos. Esto genera una asignación de recursos que no necesariamente coincide con los requerimientos reales de las entidades territoriales para financiar sus actividades. Algo similar ocurre con las fórmulas de distribución de las transferencias municipales, en las cuales el 60% se reparte con base en el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas – NBI-, y genera asignaciones por alumno en las entidades territoriales cuya variabilidad no guarda correspondencia con los costos reales. En tercer lugar, el situado fiscal está destinado al pago de la nómina docente sobre la base de la distribución existente en 1993, lo cual ha perpetuado una situación inicial claramente inequitativa. Ello resulta en una distribución desigual de los docentes entre departamentos, y en una distribución más inequitativa aún entre municipios. Finalmente, debido a la multiplicidad de fuentes de financiamiento existentes, las transferencias nacionales son recibidas en distintos niveles territoriales: el situado fiscal llega a los departamentos, las transferencias llegan a los municipios. Esto impide un manejo eficiente de los recursos financieros existentes.

Se trata en el fondo de dos regímenes en conflicto: el que está dado por la fórmula de la Ley 60 y el establecido en el régimen laboral docente (Estatuto Docente). Lo cierto es que la fórmula parece ser lo de menos: el esquema de distribución de recursos está subordinado de hecho a la dinámica política de la distribución del personal y al régimen laboral y salarial de los docentes. La manera cómo se asignan los recursos para educación ha generado, y continuará generando mayores presiones sobre el presupuesto público, sin que el aumento de recursos tenga necesariamente un impacto significativo en el mejoramiento de la cobertura y calidad¹². Los gobiernos departamentales tienen pocos incentivos para mejorar la cobertura o la calidad, en la medida que el gobierno central le transfiere recursos por número de maestros, no por niño matriculado, y sin ninguna consideración del logro académico de los estudiantes.

Una consecuencia de éste esquema es que el sector destina recursos crecientes a gastos operacionales (nómina) y cada vez menos a factores asociados a la calidad de la educación (por ejemplo, textos). Otra consecuencia es que los gobiernos departamentales asignan plazas docentes y administrativas sin ninguna sujeción a estándares, lo cual produce una distribución inequitativa de los recursos humanos del sector que perjudica las zonas rurales o urbano marginales, las poblaciones pequeñas y los niveles básicos de educación¹³. De otra parte, los ministerios de Finanzas y de Educación carecen de sistemas adecuados para hacer seguimiento y evaluación de la utilización de los recursos financieros transferidos a los departamentos.

De esta forma, en el área de la financiación, el agente (los departamentos) recibe recursos de manera automática sin importar si cumple o no con los objetivos de la transacción. El principal (el gobierno central) no tiene claridad sobre la calidad y la cantidad del producto por el que paga, no tiene instrumentos para verificar los resultados del contrato, ni mecanismos para sancionar los comportamientos no deseados.

2.2 Relaciones y actores en la escuela pública

¹² El resultado de este esquema es que los costos del servicio aumentan sin que avance en los objetivos del sector: un estudio reciente demostró que mientras el tiempo efectivo para estudiar el ciclo de educación primaria de la cohorte que ingresó en 1988 se redujo en 1,6% respecto de la cohorte de 1978, el costo aumentó en 19%. Véase Caro y Sarmiento, "El avance de la educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo", en *Planeación y Desarrollo*, vol. xxviii, número 1, Bogotá, 1997.

¹³ Para mitigar los efectos de este conflicto de regímenes y de la ineficacia de la fórmula de asignación de recursos, el país ha ensayado diferentes instrumentos de política. El más reciente es el Convenio de Desempeño en educación, que aparece en el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002. Los convenios surgen de la constatación de que la fórmula de asignación de los recursos de la descentralización carece de eficacia. Los convenios son contratos de gestión entre niveles de la organización territorial, en la cadena de principales, para alinear los intereses de los actores con el objetivo educativo del gobierno. En ellos se recurre a un estándar de asignación de personal, que debería permitir, por así decirlo, convertir las plazas docentes en el valor de cambio del sistema educativo: plazas docentes a cambio de niños matriculados. Como la fórmula de distribución de recursos financieros no es efectiva y la distribución de los recursos está dada por la forma como se asigna personal, la aplicación de un estándar de asignación introduce transparencia y equidad, y establece incentivos para la cobertura. A través de un contrato de desempeño con énfasis en cobertura, eficiencia y equidad, se busca generar los incentivos para una asignación intradepartamental transparente de recursos, que corrija los efectos de los desequilibrios del sector. Se pretendió revertir, entre otras cosas, la tendencia a la concentración relativa de los docentes pagados con el situado fiscal en las capitales. En los Convenios de Desempeño se concreta el intento de establecer un dique a tendencias del sector que no se han logrado desactivar.

Las instituciones escolares. Las escuelas públicas, con contadas excepciones, han sido históricamente elementos olvidados del sistema educativo Colombiano. Las escuelas han dependido, incluso en los aspectos administrativos más triviales, de las secretarías de educación departamentales. En su gran mayoría, carecen de identidad alguna, de proyectos particulares, y de mística propia, y tanto docentes como alumnos tienden a no tener ninguna relación orgánica con las instituciones educativas en las que trabajan o estudian.

La legislación aprobada en los últimos años, la Ley General de Educación y la Ley 60 de 1993, le asignó un papel más importante a los establecimientos escolares públicos en la gestión educativa, pero no le dio instrumentos suficientes para ejercer las funciones. La escuela no tiene ningún tipo de control sobre sus recursos humanos. Los docentes y administrativos son asignados desde las secretarías de educación. Tampoco tiene control sobre los recursos financieros ni tiene instrumentos para afectar las decisiones de asignación presupuestal que se dan en los niveles municipal, departamental o nacional. La autoridad otorgada a las escuelas por la legislación es puramente nominal. La Ley General de Educación buscó fortalecer las escuelas a través de los Proyectos Educativos Institucionales (PEI) definidos por la comunidad educativa y los padres, pero no creó mecanismos formales para que la escuela pueda acceder directamente a recursos municipales o de cofinanciación para financiar los PEI. No es obligatorio que los PEI se articulen a los planes educativos municipales, ni que estos sean fundamentales para la asignación final de los recursos financieros. De esta forma, estos tienden a convertirse en meros ejercicios teóricos. La legislación igualmente creó los Gobiernos Escolares, pero estos no tienen ninguna autoridad real sobre los rectores, el manejo de los docentes y la administración escolar.

Los rectores. En términos generales, los rectores son nombrados no por su desempeño académico, mediante un proceso de selección por méritos, sino en la mayoría de los casos por influencias políticas o antigüedad. Cumplen un papel más bien decorativo y carecen de medios efectivos para cumplir sus muy limitadas funciones. Los rectores no seleccionan su planta docente o administrativa. Tampoco manejan recursos financieros de importancia: los recursos humanos y los insumos (cuando existen) son asignados por la secretaria de educación. El rector es el superior jerárquico del docente, pero su poder no va más allá de la posibilidad de realizar amonestaciones verbales. Cualquier otro tipo de sanción debe ser sometido a consideración de la Junta Seccional de Escalafón, órgano corporativo a través del cual el gremio de docentes se asegura el control político sobre ascensos y procesos disciplinarios¹⁴.

De otra parte, los rectores de los colegios públicos no le reportan a nadie y son prácticamente inamovibles. Así, en la escuela pública no hay ninguna instancia con poder efectivo, no existe ningún nivel jerárquico con capacidad sistemática para activar procesos de compromiso con los resultados. Los problemas de jefatura o gerencia tienen que ver con la falta de competencia (facultades legales) y baja capacidad (destrezas y perfil) de los rectores para generar identidad en torno a un proyecto y compromiso entre los docentes.

¹⁴ En la Junta Seccional, el sindicato de docentes tiene la virtual mayoría, pues como mínimo 3 de los 7 miembros son docentes, y con mucha frecuencia consiguen un cuarto miembro, pues el cupo que corresponde a los padres de familia lo ocupa un docente... después de todo, ellos también son padres. Artículos 17-19 Decreto 2277 de 1979, Estatuto Docente (1976-1981).

Los padres y la comunidad. Los padres y la comunidad han tenido una representación minoritaria y sin poderes en la administración de las escuelas. Su participación se reduce a la asociación de padres de familia que en el mejor de los casos ha servido para recoger fondos para reparos menores de los establecimientos. Más recientemente, con la Ley General de Educación, se crearon los Gobiernos Escolares, donde los padres y la comunidad tienen una participación minoritaria. Estos Gobiernos no tienen funciones administrativas ni de dirección real de la escuela: son organismos asesores del rector. Igual sucede con la participación de la comunidad en las JUMEs y las JUDEs, las cuales según la legislación tienen funciones de control y fiscalización, pero no cuentan con instrumentos para ejercer dichas funciones. La falta de mecanismos para que las juntas educativas ejerzan un papel fiscalizador, además, desestimula la formación y el funcionamiento de estos organismos. Los padres y demás miembros de la comunidad tampoco cuentan con la información necesaria para ejercer control sobre la marcha académica de las escuelas: tiene poca y no sistemática información sobre el rendimiento de sus hijos; no tienen instrumentos para medir el desempeño de los docentes y directivos; ni mucho menos información sobre la asignación de recursos a la escuela y el municipio.

Selección de los docentes. Existen normas para la selección, los nombramientos y las transferencias del personal docente y administrativo¹⁵. Las normas establecen, por ejemplo, que la selección y nombramiento de los docentes debe ser por mérito, a través de concursos públicos, y que los traslados no deben afectar los estudios de los niños. Sin embargo, la evidencia indica que los concursos públicos son más la excepción que la regla. Buena parte de los docentes públicos continúan siendo nombrados gracias a recomendaciones políticas. El clientelismo también interviene en aspectos administrativos tales como traslados de docentes, promociones, pago de pensiones y otros beneficios sociales. Los intermediarios clientelistas en la administración de los docentes públicos son los políticos regionales de los partidos tradicionales y, en algunos casos, los mismos dirigentes sindicales. Una vez que un docente ha sido nombrado, es casi imposible su destitución. Las normas de estabilidad laboral y el activismo sindical lo protegen¹⁶.

Evaluación de los docentes. La Ley General de Educación contempla la evaluación de los docentes. Dicha evaluación debería realizarse cada seis años. Si el docente no aprueba, debe ser reevaluado al año siguiente. Si entonces no aprueba, se le puede imputar ineficiencia profesional, lo cual implica una sanción que va desde la suspensión hasta la desvinculación. La instancia responsable de definir la sanción es la Junta Seccional de Escalafón donde los docentes son mayoría. También está contemplada la evaluación de los directivos docentes, similar a la de los docentes, pero la implicación de perderla de manera consecutiva durante dos años es el retorno a la base docente con el salario correspondiente a su grado en el escalafón.

Nominalmente existe una evaluación que tiene consecuencias. Sin embargo debe tenerse presente una serie de restricciones: es una evaluación de “insumos” y no de resultados; no

¹⁵ Véanse entre otros: el Decreto 2277 de 1979 (*Estatuto Docente*), el Decreto 2621 de 1979, los Decretos 250, 297 y 897 de 1981, los Decretos 175, 176 y 177 de 1982, La Resolución 20974 de 1989, y la Ley General de Educación de 1994.

¹⁶ Ver Duarte, Jesús, “La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación en Colombia: Dos Problemas a Enfrentar en el Plan Decenal”, en Coyuntura Social, No. 14, Bogotá, Mayo 1996.

es una evaluación permanente, y de hecho, no se ha realizado ni la primera vez, a pesar de haber transcurrido ya seis años desde que la ley la ordenó¹⁷; y aunque se realizara, no necesariamente tendría como consecuencia la desvinculación del docente¹⁸. De otra parte, el régimen de ascensos y remuneraciones de los docentes es esencialmente automático, en función de títulos y antigüedad. Ni la remuneración ni las promociones están en función de las evaluaciones previstas en la Ley.

El compromiso de los docentes es fundamental para garantizar los fines del sistema educativo. Sin embargo, ni la financiación nacional asegurada, ni la estabilidad laboral han generado un compromiso sistemático con los resultados. La estabilidad de los docentes representa un avance con respecto a los antecedentes de arbitrariedad y pone límites a la injerencia del clientelismo en el sector educativo en Colombia. Pero la estabilidad tiene que ver con reglas y sistemas de evaluación claros, no con aislar la carrera, de los resultados: una cosa es proteger a los docentes de la arbitrariedad y del clientelismo y otra muy distinta protegerlos de los resultados de su propio desempeño.

El sindicato de docentes. Al igual que en otros países de la región, las relaciones entre los docentes colombianos y el estado son altamente politizadas por la influencia y fortaleza del sindicato de docentes, la Federación Colombiana de Educadores –FECODE-. Los docentes públicos disfrutaban de una alta estabilidad laboral y son difíciles de remover. La estabilidad ha sido fruto de prolongados y conflictivos procesos de negociación. Aunque la administración de la nómina docente es responsabilidad de los departamentos y distritos, las negociaciones por aumentos salariales se manejan centralizadamente entre el MEN y el sindicato de maestros (FECODE), sin participación de los entes territoriales responsables por la prestación del servicio educativo. El sindicato ha sido exitoso tanto en asegurar la estabilidad como en las negociaciones salariales con los gobiernos de turno. Esto ha conducido a que los maestros respalden irrestrictamente las iniciativas de los líderes de FECODE en las áreas de salarios y esquemas laborales. FECODE defiende el esquema tradicional de la financiación y provisión de servicios por parte del estado y han sido relativamente exitosos en crear en la opinión pública un muy negativo ambiente para reformas orientadas a flexibilizar la provisión de los servicios educativos. El sindicato defiende los antiguos esquemas de negociación centralizada, se opone a la descentralización, a la transferencia del control de la educación a las escuelas y a la participación comunal y del sector productivo en las decisiones educativas.

Las relaciones entre el gobierno central y FECODE se caracterizan por ser extremadamente conflictivas al tiempo que son centralizadas y excluyentes. La centralización de las negociaciones sobre condiciones de remuneración, por ejemplo, impide que los salarios se adecuen a los mercados laborales locales y reduce la capacidad de manejo de personal al nivel de las escuelas, las instituciones educativas y las entidades territoriales locales. La homologación salarial en el nivel nacional desincentiva los esfuerzos locales y premia la pasividad y la mediocridad. En las negociaciones, el gobierno central generalmente tiene una posición frágil porque se enfrenta con muy menguados instrumentos a un sindicato fuerte y

¹⁷ La principal bandera de Fecode contra el Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002 fue el rechazo a la evaluación que definía la salida de los docentes que estuvieran en el 1.5% de menor calificación.

¹⁸ De hecho Fecode ha reiterado que la consecuencia de una mala calificación en los exámenes debería ser la capacitación y no la sanción. Véase debate de Fecode al Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002.

disciplinado. La debilidad del MEN se ve agravada por el hecho de que en las negociaciones con los sindicatos, no intervienen otros interlocutores, como los padres de familia, el sector productivo, o la educación privada, que podrían transformar los términos de la discusión.

Responsabilidades y competencias. Otro de los obstáculos para una gestión educativa adecuada es la dispersión de competencias entre los diferentes niveles político-administrativos. La legislación sobre descentralización, si bien ha generado un mayor interés de algunos municipios, departamentos y distritos por la educación, y una serie de iniciativas prometedoras para enfrentar sus problemas educativos particulares, no resolvió la confusión existente respecto a las responsabilidades de cada nivel. Mientras que los nombramientos y traslados de docentes son responsabilidad de los departamentos, son los municipios los que tienen que garantizar la oferta educativa. Estos últimos no cuentan con una planta docente segura pues los docentes pertenecen al departamento. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, las escuelas, que, como se anotó arriba, son las prestadoras del servicio, no tienen planta docente fija, ni gozan de autonomía para decidir sobre el uso de sus propios recursos. A esto se suma la inexistencia de los estímulos necesarios para que los diferentes niveles cumplan eficientemente con las funciones asignadas. Tal vez el caso más serio se da en las secretarías departamentales, que no tienen los incentivos para racionalizar la planta docente, puesto que el nivel central es el que paga los costos de las ineficiencias. Como resultado, en la actualidad ninguna instancia es responsable de los elementos claves de la gerencia de la educación pública.

2.3. Un sistema con incentivos equivocados

De esta forma, las características del esquema de financiación y de administración de la educación pública, y las complejidades políticas del sector, configuran un sistema de incentivos equivocados que hacen que en la educación pública colombiana los intereses de los principales y los agentes no estén alineados para lograr los objetivos de cobertura y calidad que requiere el país.

Los gobiernos departamentales y distritales, que reciben la financiación del gobierno nacional, y son responsables por la cobertura, la distribución del servicio y el uso eficiente de recursos, tienen pocos incentivos para ello, pues como se argumentó arriba, su comportamiento no tiene consecuencias. La institución educativa, que es la unidad de gestión decisiva para garantizar la calidad, no controla los elementos que le permitirían darle coherencia y unidad de propósito al proyecto educativo. La dirección de la institución no tiene capacidad ni razones para garantizar resultados. La institución no dispone de una instancia con autoridad clara y poder de decisión; recibe docentes con las características que el nominador decide; el salario y la carrera de los docentes están desconectados del desempeño, y no existen procesos sociales de control y reconocimiento de la calidad, debido a la falta de evaluaciones de resultados sistemáticas.

3. EXPERIENCIAS NO TRADICIONALES DE AMPLIACION DE LA OFERTA EDUCATIVA EN LOS NOVENTAS

La sección anterior ha señalado las limitaciones del arreglo institucional existente en la educación pública colombiana. El programa de *Colegios en Concesión* se diseñó como una

estrategia del Distrito de Bogotá para superar dichas limitaciones. Sin embargo, en el pasado reciente, se han promovido programas de ampliación de cobertura educativa por fuera del marco del sistema público tradicional. Vale la pena reseñar algunas de estas experiencias antes de pasar a examinar el caso de Bogotá.

Si bien, cada experiencia tiene sus propias características, es posible hablar de dos tipos de programas: subsidios directos a los estudiantes (*vouchers*) y compra de cupos o financiación de la prestación del servicio en los establecimientos privados.

Programas de *vouchers*. Los subsidios directos a los estudiantes predominaron como estrategia de ampliación de cobertura en los años noventa, promovida por el gobierno central. Cabe mencionar programas como *el Plan de ampliación de cobertura en educación secundaria (Paces)*, financiado por el Banco Mundial, ejecutado entre 1992 y 1998; y el *Programa de Subsidios a la Asistencia y Permanencia en Educación Básica* (grados 0 a 9) desarrollado entre 1994 y 1998 por el MEN. Estos programas operaban con el esquema de subsidios para los estratos de bajos recursos, cofinanciados por el gobierno central y la entidad territorial. En su momento de mayor cobertura la suma de estos programas alcanzó una cobertura de aproximadamente 250.000 cupos¹⁹.

Programas de compra de cupos en escuelas privadas. Esta estrategia ha sido utilizada por autoridades subnacionales (departamentos y municipios) para responder a la demanda de la población por nuevos cupos. Los casos más importantes se han dado en los departamentos de Antioquia y Bolívar y en las ciudades de Medellín, Cartagena y Manizales.

En Antioquia, la Secretaría de Educación de Antioquia contrata servicios de educación con instituciones educativas privadas, especialmente religiosas, y paga por niño atendido de acuerdo con una canasta educativa que contiene estándares de insumos que regulan la calidad de los establecimientos participantes. Con este esquema se alcanzó a atender a cerca de 130 mil niños entre los años 1996 y 1998. En los últimos años, por dificultades presupuestales del departameo, el número de beneficiarios ha descendido. En Bolívar, a partir de 1998 la Secretaría de Educación contrata con ONGs, asociaciones campesinas y de docentes la educación de cerca de 70 mil niños en zonas pobres. La Secretaría paga US240 por niño al año, incluyendo dinero para complemento alimenticio, textos y material educativo.

En 1996, Medellín comenzó el programa *Ampliación de Cobertura con Calidad*, el cual continúa operando. El municipio contrata con colegios privados y paga según el número de niños matriculados con base en una canasta educativa equivalente a 240 dólares anuales por niño. En el contrato se establecen estándares de infraestructura, dotación y perfil de los docentes, especialmente en cuanto a formación en las áreas específicas del currículo. Esta estrategia de ampliación de cobertura presenta un menor costo comparado con la educación

¹⁹ Existen diferentes evaluaciones del programa Paces, entre ellas destacamos las siguientes: King, Elizabeth M., Orazem, Peter F. and Wohlgemuth, Darin (1999), "Central mandates and local initiatives: The Colombia education voucher program", *World Bank Economic Review*, v. 13, no. 3, 467-91; King, Elizabeth et al (1997), "Colombia's targeted education voucher program: features, coverage and participation", Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 3. Development Economics Research Group, World bank, Washington, DC.

pública tradicional, y presenta una calidad más alta, reflejada en mejores tasas de retención. En Cartagena, a partir de 1997, siguiendo el enfoque desarrollado por Antioquia, el municipio contrata con colegios privados la ampliación de la cobertura en zonas deprimidas de la ciudad. El programa también ha contratado en casos específicos con colegios públicos, a través de sus asociaciones de padres de familia. A los colegios se les paga un valor por cada alumno adicional que matriculan y los rectores reciben una bonificación por lo mismo. Los beneficiarios del programa son cerca de 20.000 alumnos. A partir de 1998 la ciudad de Manizales contrató con el sector privado la administración de tres colegios públicos para un total aproximado de 1.800 estudiantes. El programa fue suspendido temporalmente en el año 2000 por problemas presupuestarios, pero se reanudó en el 2001.

Los esquemas y las experiencias mencionadas tienen un gran valor como formas alternativas de organizar la oferta educativa. Han permitido explorar opciones de ampliación de cobertura sin las restricciones encontradas en el sistema público tradicional. Los programas de *vouchers* son una innovación con respecto a la educación pública tradicional, pues el papel de principal pasa a ser representado por el padre de familia, que en teoría puede escoger libremente al proveedor que desee. Sin embargo, las evaluaciones han mostrado que en el caso colombiano este esquema afronta restricciones serias por las características del mercado en que deben ejecutarse, en particular por las restricciones de oferta e información existentes en las zonas pobres donde operan. Las iniciativas de ampliación de cupos vía contratación de escuelas privadas emprendidas por los gobiernos departamentales o municipales intentan responder de manera rápida y flexible a presiones sociales por una mayor cobertura de calidad, especialmente en los sectores sociales menos favorecidos. Buena parte de ellos ha sufrido a causa de los problemas presupuestales de las entidades subnacionales que los financian, los cuales se han visto agravados por la difícil situación económica que vive el país y que aún no se supera²⁰.

4. LA EXPERIENCIA DE BOGOTÁ: COLEGIOS PÚBLICOS EN CONCESIÓN

En esta sección se describe el modelo de los *Colegios en Concesión* de Bogotá, como una nueva forma de organización escolar financiada con recursos públicos, que no responde al tradicional modelo de escuela pública, y supera, al menos en diseño, limitaciones de la escuela pública y de los programas de subsidios a la demanda.

²⁰ Es necesario mencionar que desde finales del siglo XIX existe una modalidad de educación impartida por la iglesia católica y financiada por el estado, *la Educación Contratada*, desarrollada en zonas remotas (especialmente en la región amazónica y otras zonas selváticas del país), donde el estado tiene poca presencia y la iglesia tiene acciones misioneras. También se están desarrollando experiencias interesantes dentro del sistema de educación pública de optimización de recursos e infraestructura, de mayor autonomía escolar y participación de la comunidad. El programa de *Redes Educativas* de la ciudad de Pasto, financiado por el Banco Mundial, tiene como objetivo articular los distintos niveles educativos de una misma área mediante acuerdos interinstitucionales que permiten el tránsito fluido de los estudiantes entre unos y otros. Cada Red tiene un coordinador y un consejo en el que están representados los establecimientos miembros. Un establecimiento cumple la función de imán o núcleo. La Red coordina la oferta, logra economías de escala, flujo eficiente de recursos y de estudiantes, y goza de una mayor autonomía relativa como unidad de gestión. El *Programa Nuevo Sistema Escolar* del MEN con financiamiento del BID, tiene como objetivo fortalecer la gestión descentralizada y autónoma de la educación pública y mejorar la eficiencia y equidad social en la asignación de los recursos. El programa comenzó su ejecución a finales del 2000 y tendrá una duración de tres años. Se desarrollará en 5 departamentos, cerca de 100 municipios, y cubrirá cerca de 500 colegios. La participación de los departamentos, municipios y colegios en el programa es voluntaria (véase el documento del proyecto: "Programa nuevo sistema escolar: transformación de la gestión y participación educativa, préstamo CO-0142", aprobado en septiembre de 1999).

4.1 Motivación del Programa de Colegios en Concesión²¹

En el Plan de Desarrollo del Distrito Capital de Bogotá de la pasada administración distrital se había planteado como meta la creación de 100 mil cupos, en su gran mayoría en zonas pobres. El objetivo era el logro de una educación de calidad para grupos sociales de bajos ingresos y en alto riesgo. La pregunta central fue ¿cómo llegar rápidamente con educación de calidad a los sectores sociales más deprimidos de Bogotá? Para los diseñadores del programa, la equidad en educación está dada por la calidad y no simplemente por el acceso.

En la búsqueda de un esquema que permitiera lograr dicho objetivo se evaluaron las experiencias disponibles en el país. El programa surgió inductivamente a partir de un análisis crítico tanto del modelo tradicional público como de los programas alternativos de ampliación de cobertura para los estratos de bajos recursos experimentados en el país en el decenio de los noventa, en particular los programas de subsidios directos a los estudiantes y de compra de cupos en establecimientos privados.

Los diseñadores del programa detectaron tres limitaciones de la oferta pública y privada que debían superarse. En primer lugar, si bien los programas de subsidios a la demanda establecieron estándares de insumos para controlar la calidad de los establecimientos participantes, no contemplaban la evaluación de resultados como criterio para la permanencia de ellos en el programa. Como consecuencia, se generaron problemas de calidad. El propio Distrito de Bogotá experimentó dichos problemas con su programa de subsidios a la demanda. Segundo, los programas de subsidios afrontan serios problemas de continuidad, tanto por razones de financiamiento como por los cambios naturales en las gobernaciones y alcaldías. En tercer lugar, por el lado del sistema público, expandir la oferta con los mecanismos tradicionales presentaba claras desventajas: ¿cómo hacer que los nuevos maestros respondieran a los objetivos del programa con una secretaría de educación con limitada capacidad institucional de secretaría de educación para ejercer liderazgo. El análisis sobre estos tres aspectos dio origen a la idea de los *Colegios en Concesión*. Se buscó un esquema que sin salirse del marco público aprovechara las ventajas de administración de las instituciones privadas y garantizara una educación de calidad.

4.2. Descripción general

El programa consiste en la entrega, mediante licitación, de la administración de 51 nuevos establecimientos educativos, a instituciones escolares privadas que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en el examen del ICFES²². El propósito es transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han mostrado su efectividad, hacia zonas marginales y periféricas de la ciudad, donde hay alta demanda no satisfecha.

21 La información para la presentación del esquema de *Colegios en Concesión* fue proporcionada generosamente por la Secretaría de Educación de Santafé de Bogotá. Agradecemos de manera especial a la Secretaria de Educación, Cecilia María Vélez; a la subsecretaria de Planeación y Finanzas, Sylvia Escovar; a la Directora de Planeación, Gloria Mercedes Álvarez, y a Martha Franco quién tuvo un papel importante en el diseño y concertación del Programa.

22 El examen del ICFES es un examen de Estado que se realiza en el último grado del ciclo de educación secundaria. Los oferentes potenciales en las licitaciones son 201 instituciones con los mejores puntajes del ICFES (61, muy superior; 140, superior).

El contrato de concesión se firma a quince años con el fin de proporcionar la estabilidad en el proyecto pedagógico, evitando someter a los niños a cambios permanentes de administración y de modelo pedagógico, y con miras a proporcionar condiciones para que el proyecto sea atractivo para los concesionarios. El contrato obliga al concesionario a prestar el servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, en un inmueble determinado, a niños de estratos pobres, según una remuneración per cápita. Dado que no solo se trata de aumentar la cobertura sino de ofrecer una educación de calidad, el concesionario debe procurar alcanzar en pruebas académicas un nivel superior y, en todo caso, no puede tener resultados deficientes durante dos años consecutivos. El concesionario tiene autonomía en la gestión escolar, especialmente en la contratación de profesores y rector; el único parámetro que establece el Distrito es la obligación de contratarlos cumpliendo la ley y garantizando el pago de salarios y prestaciones.

Los establecimientos se construyen en áreas de mínimo diez mil metros cuadrados, con capacidad entre 800 y 1200 alumnos, con infraestructura de primera calidad, características de espacio e iluminación apropiadas; veinticuatro aulas de clase, una ludoteca, un laboratorio de ciencias, dos aulas para artes, tres aulas de tecnología, una biblioteca, una cancha múltiple, todo lo cual recibe una dotación completa. El costo total promedio de cada colegio es de US\$ 2.5 millones, incluyendo adquisición del lote, construcción y dotación. Los estándares de calidad en la construcción y dotación tienen el propósito de ofrecer condiciones que dignifiquen y eleven las expectativas de los niños y de la comunidad. Adicionalmente busca constituir polos de desarrollo social para la comunidad.

En el año 2000 comenzaron a funcionar 16 Colegios, todos en grado cero y primaria; en el año 2001 recibieron alumnos de secundaria. En el año 2000 se abrieron seis nuevos Colegios, para un total de 22. En el año 2002 se tiene prevista la apertura de 17 Colegios adicionales. Cuando esté en plena operación, el esquema de concesión alcanzará a atender 45.000 estudiantes en 51 colegios, con un promedio 880 alumnos por colegio, en jornada única y representará cerca de 5% de la oferta pública de Bogotá.

El concesionario recibe una remuneración de US\$ 475 por niño al año, menor al costo unitario en los colegios públicos de Bogotá que es de US\$ 595 (los cuales solo ofrecen jornadas de medio día, mientras los *Colegios en Concesión* ofrecen jornada completa). En la canasta educativa se calculó el costo de personal, incluyendo salario y pago de las prestaciones sociales, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño. El concesionario debe admitir los estudiantes sin aplicar ningún tipo de filtro, salvo la pertenencia del niño a los estratos socioeconómicos más bajos y la cercanía geográfica al colegio²³.

El proyecto tiene un presupuesto total de US\$ 294 millones de 1999 para ser ejecutados en 15 años, asegurados mediante vigencias futuras. Al año, representan el 6% del presupuesto corriente de la Secretaría de Educación y se financia con recursos ordinarios del Distrito de Bogotá.

²³ Para seleccionar a los niños se utiliza el SISBEN, Sistema de identificación de beneficiarios de programas y subsidios sociales.

El colegio en concesión forma parte de una estrategia de oferta integral de oportunidades, que implica coordinación con otros programas de desarrollo social del Distrito Capital. En terrenos anexos al colegio el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito construye un jardín infantil. De este modo, queda reunido el ciclo completo, desde el preescolar hasta la educación media, articulado alrededor de un PEI (Proyecto Educativo Institucional) unificado, que garantiza continuidad y coherencia en la formación.

En síntesis, en esta primera aproximación, los *Colegios en Concesión* muestran rasgos notables en comparación con la educación pública tradicional: jornada única, ciclo educativo completo desde preescolar hasta educación media, gestión privada de los recursos humanos y financieros, infraestructura y dotación de alta calidad, evaluación sistemática de resultados con consecuencias y estabilidad presupuestal originada en la financiación a través de vigencias futuras.

4.3. Análisis del Contrato de Concesión Educativa

El modelo de los *Colegios en Concesión* posee dos tipos de ventajas: de un lado, las que se derivan de ser una relación contractual, con las garantías de cualquier transacción de esta naturaleza y, de otro, las ventajas específicas que se deben a la posibilidad que tiene el concesionario de operar el servicio con reglas privadas, que hacen posible la autonomía y efectividad de la administración. A continuación se presenta un análisis de los principales elementos del contrato.

4.3.1. Objetivo y legitimidad del contrato

Es un contrato de concesión educativa entre la secretaría de educación de Bogotá y un Concesionario que debe tener el carácter de entidad sin ánimo de lucro con experiencia en educación. El objetivo del contrato es prestar el servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media, en un inmueble determinado, a niños de estratos pobres, según una remuneración per cápita.

El objetivo del contrato se formula con referencia a la Constitución Política de Colombia, de la cual invoca tres principios: el deber que el Estado y la sociedad, al lado de la familia, tienen de proporcionar el servicio público educativo; el derecho que tiene la familia de escoger el tipo de educación de su preferencia; y el derecho de los particulares a ofrecer educación. El sentido de la referencia a la Constitución es hacer explícitos los fundamentos de legalidad del objeto y su legitimidad.

4.3.2. Atributos del producto

El producto y la evaluación. El contrato define la conducta esperada del concesionario. El objeto del contrato comprende para el concesionario poner su vocación de servicio, sin ánimo de lucro, al servicio de la educación de los más pobres en Bogotá, suministrando servicios pedagógicos y administrativos necesarios para un número determinado de alumnos. Así mismo, el concesionario debe facilitar una evaluación independiente del logro

de los objetivos comunes y específicos de los diversos niveles de la educación formal en el establecimiento y obtener calificación de ‘bueno’ o ‘superior’ cada año²⁴.

De esta forma, la evaluación tiene consecuencias. Al especificar las causales de caducidad se delimita aún más el resultado esperado, pues establece que la calificación en todo caso no puede ser “deficiente” durante dos años consecutivos. Los resultados de la evaluación, como medida de los atributos del producto, tienen implicaciones sobre el cumplimiento del contrato. La caducidad del contrato puede declararse si no se entrega el servicio esperado, según la calificación que hace un evaluador independiente. Es decir, el “comprador”, la Secretaría de Bogotá, tiene la facultad de suspender la transacción si no se logra el resultado esperado.

Los concesionarios de los colegios aceptaron que la evaluación de logros tuviera implicaciones contractuales; lo cual llama la atención por el contraste con las normas existentes para la educación pública tradicional, que no le asignan consecuencias a las evaluaciones. El contrato contempla tres procesos de control sobre las obligaciones del concesionario. En primer lugar la interventoría, que tiene que ver con la administración de los inmuebles, la realiza un funcionario de la secretaría de educación del Distrito o un contratista de la misma. En segundo lugar, la supervisión, que tiene que ver con el cumplimiento de normas relativas a aspectos pedagógicos, y que se ejerce en el marco de la función legal de inspección y vigilancia sobre todos los establecimientos educativos; la realizan funcionarios encargados de ello en la secretaría de educación. En tercer lugar, la evaluación, por medio de la cual se califica el logro de los objetivos académicos, la realiza una persona natural o jurídica independiente.

La Secretaría de Educación financia la evaluación. Debe dar a conocer la designación del evaluador y, en los dos meses siguientes a cada evaluación, los lineamientos generales que regirán la próxima. La figura del evaluador independiente es fundamental en la viabilidad del contrato. El contrato establece que se procurará la vinculación del evaluador independiente por un período no inferior a cuatro años. Debe tener experiencia profesional en administración, orientación y evaluación de entidades educativas, y no debe tener vínculos con la Secretaría de Educación o el concesionario, ni con entidades oficiales que dirijan el sector educativo, que puedan comprometer su independencia.

Se trata de garantizar que el evaluador independiente tenga la capacidad técnica y la imparcialidad para generar una medida confiable de los resultados y de los atributos del producto. Igualmente, las características y forma de vinculación del evaluador intentan garantizar un grado de independencia relativo, que dé equilibrio a la transacción desde el punto de vista de la evaluación y solución de conflictos, evitando que el Distrito sea a la vez juez y parte. Es un tercero el que emite conceptos de manera independiente y no capturable, pues su perfil es técnico, no corporativo, y se procura designarlo para un periodo más amplio que el de la Administración Distrital. Todo ello limitaría las posibilidades de manipulación y favorece la independencia del evaluador.

²⁴ Véase el texto del contrato entre la Secretaría de Educación y los concesionarios, Introducción y Capítulo 1, cláusula 2.

En síntesis, la conducta deseable está descrita con claridad; el resultado puede evaluarse y medirse, y sus consecuencias claramente definidas. Las consecuencias son aplicables, pues el marco legal permite que se declare caducidad del contrato al concesionario y por parte de este a los docentes. El concesionario tiene incentivos claros para traducir los resultados de las evaluaciones, en medidas sobre la tecnología, las relaciones profesionales y la vinculación de personal.

Vale la pena resaltar la posibilidad que tiene la Secretaría de Educación de redefinir atributos del producto durante la ejecución del contrato. Efectivamente, el contrato prevé que la Secretaría entregue al concesionario los lineamientos de la evaluación un año antes de la realización de la misma. Es este un reconocimiento del carácter dinámico de las características deseables de la educación y conserva en el Secretaría de Educación, como parte del Estado, la facultad de exigir un producto educativo relevante. Pero igualmente es equitativo con el concesionario pues le da derecho a conocer con anticipación suficiente los criterios de la evaluación.

La comunicación entre las partes está regulada. El concesionario tiene derecho a conocer informes de las tres instancias de control y a responder. Establece la participación del evaluador independiente para conceptuar sobre la corrección de hechos que afecten los intereses de las partes. A pesar de las diferencias que puedan surgir en la ejecución, existe el compromiso de evitar perjuicios a los derechos de los alumnos y de terceros. El evaluador independiente es una de las instancias arbitrales en la solución de conflictos que surjan durante la ejecución, especialmente en situaciones contractuales que tengan implicaciones económicas.

El mecanismo para la solución de conflictos entre las partes también contempla, el compromiso de solución directa y con ánimo conciliatorio; la promesa del Secretaría de Educación de no extender a otros establecimientos del concesionario las controversias o sanciones. Las controversias sobre estado, forma y plazos de los compromisos se resuelven recurriendo a uno o tres amigables componedores. Las controversias que van más allá de establecer el estado, forma y plazo de cumplimiento se dirimen con uno o tres árbitros, nombrados por las partes o por la Cámara de Comercio de Bogotá.

La tecnología. El concesionario es autónomo y sólo afronta las restricciones de la ley y del contrato. El Proyecto Educativo Institucional (PEI) forma parte integral del contrato, y sus modificaciones se consideran enmiendas al contrato, una vez aprobadas por la Secretaría de Educación. El establecimiento que surge de la concesión es un establecimiento nuevo, diferente del que el concesionario tiene previamente. Por ello, el concesionario debe someter su PEI a aprobación, de acuerdo con la Ley. Si hay discrepancias respecto de la aprobación del PEI, están contemplados recursos de ley y el sistema de solución de conflictos del contrato.

El concesionario debe financiar todas las obligaciones que incluya en el PEI, y no las puede invocar para solicitar restablecimiento del equilibrio económico. Asimismo, declara poseer conocimiento en detalle y de manera suficiente sobre la tecnología, sus factores, insumos y entorno: las obligaciones, sitios y bienes, características generales de la población escolar,

disponibilidades de insumos y recursos, normatividad. Por eso, no puede invocar hechos relacionados con ellos para reclamar por imprevisión o alteración del equilibrio económico.

No hay compromiso de transferencia de una tecnología determinada; es decir, de copiar modelos pedagógicos de los colegios matriz del concesionario; sólo poner su vocación de servicio y no tener resultados “deficientes”. Esto tiene la finalidad de dar libertad al concesionario para adaptar su saber tecnológico a las condiciones particulares de la población objetivo. Se trata de utilizar la capacidad del concesionario, su saber acumulado y no una tecnología específica. El concesionario puede utilizar recursos de toda clase que tenga en otros establecimientos o de terceros que convengan en ello.

Los insumos. El contrato especifica los criterios que debe tener en cuenta el Consejo Directivo del colegio para asignar los cupos disponibles: hijos de personas pobres que vivan en la vecindad del establecimiento, respetando el derecho a la igualdad. Si no hay suficientes niños en el entorno del colegio, la Secretaría remite niños de similares condiciones para cumplir con el número especificado en el contrato. El concesionario es responsable de abrir matrículas para cumplir con el número de niños especificados. Es importante tener en cuenta que la población que deben atender estos colegios presenta un marcado rezago educativo, carencias académicas notables, condiciones sociales contrarias al aprendizaje, especialmente de violencia intrafamiliar.

Aunque el modelo se centra en la evaluación de resultados, contempla el monitoreo de ciertos insumos. Ello está justificado porque algunos de ellos tienen una relación mediata con el resultado. Ejemplo de ello son la alimentación y los materiales educativos. El concesionario debe proveer una ración diaria a cada escolar en la cantidad y calidad especificada. La Secretaría de Educación realiza una verificación diaria aleatoria de la calidad y presenta un informe mensual. La Secretaría tiene la facultad de hacer esa verificación, pero la responsabilidad civil es del concesionario. El concesionario debe proporcionar a los alumnos el material educativo según parámetros definidos en el contrato.

El énfasis del modelo es en calidad, logro de objetivos comunes y específicos de la educación, y equidad. En cierto sentido, la eficiencia administrativa ya está implícita y regulada en la remuneración per capita; la eficiencia interna es una medida mediata de la calidad, aspecto este que va a medirse de manera directa a través de pruebas de logro. La equidad la garantiza la localización del establecimiento y los ya mencionados criterios sobre selección de alumnos.

Los docentes. El concesionario escoge y contrata libremente el personal con el cual presta el servicio educativo. Los docentes deben cumplir los requisitos de ley para el ejercicio de la profesión. Como el establecimiento creado por la concesión es una institución autónoma, se aplica el régimen legal privado, especialmente en materia laboral. Los contratos con los docentes se rigen por el Código Sustantivo del Trabajo (CST) y en materia de seguridad social por la Ley 100 de 1993, y no pueden pactarse regímenes laborales distintos. Estar sometido al CST implica que los docentes no gozan del régimen especial del Estatuto Docente, en particular de su estabilidad, y sólo comparten con los docentes oficiales las reglas sobre salarios del escalafón nacional.

Vale la pena resaltar dos aspectos de las relaciones profesionales de los docentes privados en las concesiones. En primer lugar, la flexibilidad tanto en la vinculación como en la desvinculación, lo cual es apropiado a las exigencias que el contrato establece en materia de resultados. Hay una vinculación flexible que permite lograr las combinaciones de precio y calidad compatibles con el plan de producción, con el PEI, sujetos a las restricciones de un monto dado de financiación. El colegio puede aplicarle al docente los mismos criterios de evaluación que el contrato de concesión establece para el concesionario. En segundo lugar, el nuevo contrato no sólo involucra a los docentes bajo una relación laboral que liga su permanencia al desempeño, sino que los convierte en miembros de un proyecto con fines sociales claros que ellos comparten y con características pedagógicas estimulantes. Ello es importante porque los incentivos que se activan con el nuevo contrato no sólo tienen que ver con la flexibilidad del vínculo laboral, sino también con la construcción de relaciones profesionales apropiadas para la generación de conocimiento y aprendizaje, lo cual es determinante para mejorar la calidad de la enseñanza²⁵.

Los incentivos extraeconómicos de los docentes de las concesiones se han puesto de manifiesto en estos primeros meses. La situación de extrema pobreza y privación afectiva en la que llegan los niños, les ha generado un gran compromiso con el trabajo, a lo cual se une la filosofía de los concesionarios, orientada a la generación de compromiso.

El concesionario tiene el reto de establecer un esquema de vinculación que incentive a los docentes. La remuneración per capita definida inicialmente le da un margen para un esquema de remuneración y permanencia que premie el desempeño. Sin embargo, el tema debería ser objeto de una simulación sobre lo que ocurriría en el mediano plazo, si ese margen se pierde y el concesionario se ve obligado a mantener costos bajos, sacrificando incentivos y posibilidades de garantizar resultados. Los ascensos en el escalafón pueden presionar los costos por encima de la inflación. Este es un punto en que la carrera docente pactada con los docentes oficiales constituye una restricción, pues el régimen de ascensos de los docentes públicos, más no el de vinculación, es aplicable a los privados. El concesionario puede aprovechar el régimen laboral aplicable, que por su flexibilidad permite la revalidar el vínculo laboral periódicamente de acuerdo con el desempeño, y construir un sistema de continuidad, para los docentes más comprometidos.

El diseño de los incentivos coloca al concesionario frente a un reto. De un lado, el mantenimiento de los costos en términos reales restringe sus posibilidades de ofrecer carrera al conjunto de los docentes; pero debe garantizar un proceso educativo capaz de generar los niveles de logro a los que se comprometió en el contrato. Debe mantener y promover un núcleo de docentes altamente motivado y capaz, que impulse académicamente a un grupo más o menos amplio de docentes que deberán ser renovados para evitar el crecimiento sistemático de los costos de personal.

²⁵ Esa es una de las conclusiones de los estudios empíricos recientes sobre el tema. Véase: Corpoeducación (1999), "Estudios de caso sobre gestión escolar"; Misión Social-DNP (2000), "Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria de Santafé de Bogotá"; Misión Social-DNP (1997), "La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos", en: Planeación y Desarrollo, Vol XXVIII, N°1, 1997; Alfredo Sarmiento, Lida Becerra, Jorge I. Gonzalez (2000), "La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico", Mayo, Borrador.

4.3.3. Régimen económico del contrato

El valor del contrato es indeterminado pero determinable (un monto unitario por número de alumnos). La remuneración promedio anual por alumno es de \$950.000 pesos de 1999 (US\$ 475). La remuneración se incrementa de acuerdo con la meta de inflación de cada año, pero se ajusta una vez se conozca el dato oficial (en diciembre o enero), de modo que se conserve el valor en pesos constantes. Así mismo, la remuneración puede reajustarse en respuesta a circunstancias imprevistas ajenas a la voluntad del concesionario. Ello implica una revisión del contrato para restablecer el equilibrio económico, en lo cual debe oírse la opinión del evaluador independiente. La mora en el pago se define por la tasa de interés más alta.

Los excedentes y pérdidas son del concesionario. El uso de los excedentes se regula por las normas legales sobre entidades sin ánimo de lucro. La deserción puede romper el equilibrio económico a favor del concesionario. Si se produce por esta vía un beneficio extraordinario, previo concepto favorable del evaluador independiente se pondrán en marcha sistemas legales y contractuales previstos para restablecer equilibrio a favor de la Secretaría de Educación. La Secretaría pagará en todo caso por el número de alumnos especificados en el contrato. Por eso debe proveer los alumnos necesarios para cumplir el cupo si el concesionario no los encuentra. Si se retira un alumno e ingresa otro, ello no da lugar a un pago adicional. El pago, a la larga, no es por alumno sino por la capacidad total del colegio definida en el contrato. Por ello, debe evaluarse el comportamiento de la permanencia. Las condiciones especiales de infraestructura, dotación y alimentación favorecen la asistencia, y la función regulatoria de supervisión puede minimizar el riesgo de selección adversa.

Los colegios por concesión pueden cobrar derechos académicos a los alumnos dentro del marco de regulación de esta materia para los colegios públicos. En educación preescolar y básica el servicio es gratuito. Sólo se pagan derechos académicos (ni matrícula ni pensión), iguales a los definidos para instituciones educativas estatales. En educación media, puede cobrar matrículas, pensiones y derechos académicos como si fuera institución educativa estatal. Los ingresos por derechos académicos, pensiones y matrículas son de propiedad del concesionario.

Con autorización previa de la Secretaría de Educación, el concesionario puede utilizar los bienes de la concesión para prestar servicios adicionales a la comunidad educativa a otros establecimientos educativos o a entidades de servicio a la comunidad, siempre que no afecte el cumplimiento de las obligaciones del contrato. Esa utilización accesoria es excepcional y no puede tener como fin la generación de ingresos permanentes. Los ingresos extraordinarios que genere deben destinarse al bienestar de los estudiantes y a mejoras en bienes y sistemas dedicados a la enseñanza. Debe, en todo caso, haber una contabilidad que distinga nítidamente costos e inversiones dedicados a la utilización accesoria. Con esto se busca eliminar los incentivos a un uso comercial de los recursos cedidos y de la remuneración por el servicio de la educación formal.

4.3.4. Los concesionarios

Concesionarios de los Primeros 16 Colegios en Concesión

Concesionario	Centros Educativos Distritales Entregados En Concesión	Número De Colegios
Caja de Compensación Colsubsidio	Torquigua, Las Mercedes	2
Caja de Compensación Comfenalco	San Vicente, San Cayetano, Nueva Roma	3
Caja de Compensación Cafam	Los Naranjos, La Esperanza, Bellavista, Santa Lucia	4
Fundacion Gimnasio Moderno	Arborizadora Alta	1
Fundación Educativa Don Bosco	La Estrellita, Parques Del Campo, La Joya, San José, Chuniza Famaco.	5
Fundación Educativa Nuevo Retiro	Tintalito	1

Como se mencionó antes, el programa tuvo como criterio de selección la calidad educativa de los potenciales prestadores del servicio. Los ganadores de la primera licitación para administrar 16 colegios fueron tres Cajas de Compensación Familiar que tienen colegios en Bogotá, la Fundación Educativa Don Bosco y los administradores de los Colegios Gimnasio Moderno y Nuevo Retiro.

En Colombia las Cajas de Compensación Familiar son instituciones privadas que se financian con recursos provenientes del 2% del valor de la nómina de empresas privadas e instituciones públicas. Su objetivo es prestar servicios a los trabajadores en las áreas de recreación, salud, capacitación, vivienda y otros servicios a sus afiliados. Las tres Cajas más grandes son precisamente Cafam, Comfenalco y Colsubsidio, con una larga experiencia en educación formal y no formal y con Colegios de excelente calidad en varias ciudades del país, incluyendo Bogotá.

La Fundación Educativa Don Bosco es una organización de la iglesia católica que ha realizado desde hace varios decenios actividades educativas en zonas pobres en varias regiones del país. Tiene amplia experiencia académica con niños y jóvenes de estratos socioeconómicos bajos. La Fundación Gimnasio Moderno administra el Colegio del mismo nombre, una institución de elite y de excelente calidad académica de gran tradición en Bogotá, que al igual que la Fundación Nuevo Retiro, atiende sectores de altos recursos económicos.

La primera selección de concesionarios tuvo una virtud adicional no buscada: logró escoger agentes que poseen una función objetivo, sino idéntica, sí alineada con la del principal. La concesión logró el compromiso de dos “mercados”: el de la compensación familiar y el de las iglesias; ambos mercados pueden ampliar su ámbito de influencia gracias al programa a cambio de resultados académicos.

El incentivo extraeconómico de la imagen y el prestigio es importante para algunos de los concesionarios, como las Cajas de Compensación Familiar, que compiten por tener el mejor resultado, y por consolidar una imagen de servicio social no elitista y de calidad. En cierta medida, el programa ofrece una oportunidad más para legitimar su función. Hay un potencial de emulación entre concesionarios y más adelante entre estos y los establecimientos públicos tradicionales.

Las Cajas de Compensación Familiar señalaron que su participación en el programa está en consonancia con los objetivos de la organización de contribuir al desarrollo social de la comunidad de menores recursos. Las cajas de compensación son entidades privadas que deben servir a los trabajadores afiliados; de modo que la labor que asume con la concesión es una proyección de su labor social, en la cual invierte su experiencia y capacidad acumulada pero no sus recursos financieros. Conciben la experiencia de los colegios de concesión como un medio para ampliar las oportunidades sociales de grupos vulnerables, contribuir a una sociedad más armónica y equitativa, y a una ciudad más funcional.

Los concesionarios comparten la convicción de la Secretaría de Educación, de que el esquema debe funcionar para que se amplíen las opciones de provisión de educación y se oxigene la educación pública. Es claramente una razón política más que tienen para hacer su mejor trabajo.

Los concesionarios consideran que trabajar con la población beneficiaria del programa, perteneciente a los estratos más pobres de la ciudad, es al mismo tiempo un reto y una oportunidad. “El colegio puede sembrar en las familias un cambio cultural a través de los niños, gracias al énfasis en una pedagogía de los valores que está en las prácticas cotidianas del colegio y se da a través de vivencias. Los niños vivirán un contraste cultural entre el colegio y el entorno familiar”²⁶. Uno de los concesionarios incluso convirtió los *Colegios en Concesión* en proyectos de investigación e innovación pedagógica, en alianza con una universidad²⁷.

Cabría señalar que la misma disposición a asumir el reto de ofrecer educación de calidad, con compromisos contractuales de resultados, refleja unos rasgos del pensamiento institucional y de la cultura organizacional de los concesionarios, que hacen presumir su capacidad para generar aprendizaje, adaptación e innovación; una capacidad de movilizar para el cambio.

Ventajas tecnológicas. Los concesionarios poseen un conocimiento acumulado que se refleja en los resultados. Tienen una concepción del proceso educativo centrada en el compromiso y la identidad entorno a fines, lo cual le da unidad y coherencia a ese proceso, y reduce los costos de transacción. Esas instituciones disponen de una tecnología probada, una concepción pedagógica clara, con proyectos centrados en el afecto, la alegría y la iniciativa individual, aspectos valiosos por las características de los grupos vulnerables objetivo del programa.

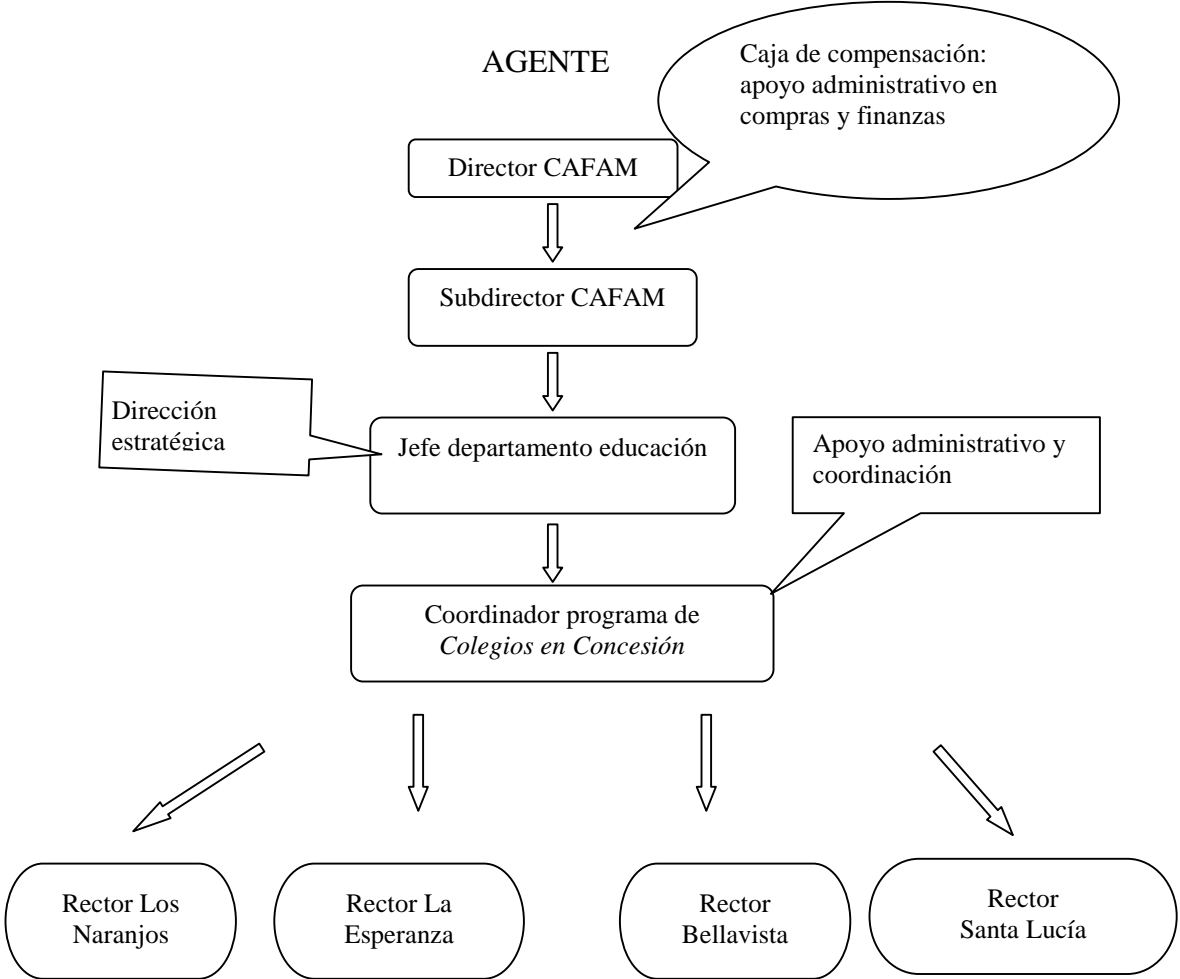
²⁶ Entrevista con Luis E. Rivera coordinador del programa de *Colegios en Concesión* de Cafam.

²⁷ Colsubsidio y la Universidad Javeriana.

En cuanto a la administración de personal, los concesionarios entrevistados tienen fortalezas en selección de docentes. La permanencia del docente se basa en el desempeño que se evalúa según reglas claras; el docente tiene claro bajo qué criterios lo van a evaluar. Predomina la autoevaluación y la coevaluación; al docente se le señalan unos indicadores sobre lo que se espera de él; este puede decir cómo se ve en el cumplimiento de esos indicadores. La evaluación es concertada, no autoritaria.

Los directivos entrevistados coincidieron en que el rector es la autoridad en materia disciplinaria, pero no tienen la misma concepción sobre su grado de autonomía (ver diagrama 1). Para algunos, por concepción o estilo de su organización, el rector tiene una autonomía relativa con respecto al programa; aunque en temas como la cancelación de contrato a un profesor, el programa evalúa la propuesta del rector. Otros manifestaron abiertamente aplicar y valorar una concepción centralista, de los colegios con respecto al concesionario, que permita garantizar un resultado y ponerle el sello institucional al proyecto educativo. En todo caso, todos coincidieron en promover el trabajo en equipo entre los docentes de los colegios.

Organización de los concesionarios: el caso de CAFAM



El diagrama muestra la manera específica como se organiza CAFAM, un concesionario que recibió cuatro colegios. Se supone que a medida que maduren los colegios, la autonomía de los rectores será mayor. Gracias a la infraestructura del concesionario, se pueden realizar economías de escala en la realización de funciones administrativas.

Esta es sólo una de las formas posibles de organización de las competencias dentro de los concesionarios. En ese sentido, el programa de concesiones no es monolítico; cada concesionario puede explorar formas de organización de acuerdo con su filosofía institucional y con las particularidades del colegio. Debe resaltarse en todo caso que este eslabón de la cadena principal agente (secretaría de educación → concesionario → colegio) no le resta claridad a las facultades que tiene el responsable de producir el servicio ni lo aleja del proceso.

En cuanto al perfil de los docentes, los concesionarios entrevistados siguieron el mismo patrón: docentes con experiencia en educación a poblaciones vulnerables o de escasos recursos, que sean jóvenes, que en lo posible hubieran participado en experiencias de innovación pedagógica y que fueran especialistas del área respectiva. Los docentes deben tener dedicación exclusiva de 7 a.m. a 3 p.m. El rector debe tener al menos especialización y años de experiencia.

Algunos docentes entrevistados confirmaron que una clara fuente de motivación para los docentes es la seriedad institucional y la credibilidad de los concesionarios, así como la oportunidad que les da de participar en un proyecto pedagógico claro e interesante. Se identifica aquí una alta valoración del entorno profesional de las concesiones por parte de los docentes, no obstante, que la gran estabilidad de la educación pública tradicional sigue ejerciendo un gran atractivo sobre los docentes.

Todos los concesionarios plantearon una concepción pedagógica en la cual primero son los valores y el afecto, después el conocimiento: “primero afecto, después aprender a leer”. Adicionalmente, común a varios de los proyectos educativos es el énfasis en educación para el trabajo.

Vínculos con la Comunidad. Los concesionarios tienen el propósito de convertir el colegio de concesión en eje del desarrollo social de la comunidad del entorno, atrayendo al padre y a la familia hacia las oportunidades de servicio que abre el colegio. En particular, las cajas de compensación tienen la capacidad de acompañar el proceso con intervenciones sobre los padres. Algunos de ellos ya establecieron alianzas con las juntas de acción comunal.

La participación de los padres y la comunidad en el gobierno escolar se da de acuerdo con la Ley General de Educación. Sin embargo, el grado en que esa participación incida efectivamente en la dirección del establecimiento puede no ser alto. En principio, parece haber un conflicto potencial entre un mecanismo de gobierno que implique para el concesionario compartir el poder y un contrato que le asigna consecuencias económicas a los resultados.

Por lo pronto, en los pocos meses de operación, los *Colegios en Concesión* han logrado generar cambios de actitud que tomarían más tiempo en la escuela pública tradicional. Son notorios al visitar estos establecimientos el entusiasmo, el afecto y la alegría.

4. 4. El contexto político para la aprobación del programa

El Concejo de Bogotá aprobó el presupuesto del programa de concesiones en agosto de 1999. La administración de la ciudad solicitó inicialmente la aprobación de las concesiones por 21 años. Los ponentes redujeron a quince años la duración del proyecto. Nos interesa aquí recoger la discusión política del proyecto, porque es ilustrativa de los intereses que movilizan este tipo de innovaciones.

Los concejales expresaron preocupaciones acerca de diferentes tópicos. En primer lugar, el temor a comprometer el presupuesto futuro del sector, a “hipotecar” la política educativa por 15 años. Este fue un argumento recurrente: el tema tiene que ver con la dificultad de las instituciones del país para ejecutar proyectos de Estado, que trasciendan los gobiernos particulares. En segundo lugar, hubo cierto cuestionamiento de la confiabilidad de las entidades que bajo el rótulo de sin ánimo de lucro trabajan en el sector social. En tercer lugar, los concejales expresaron la preocupación de perder el control sobre las nuevas instituciones, dado su carácter de autonomía y administración privada. Plantearon el temor a que los colegios realizaran una selección adversa, y que adoptaran un régimen de tarifas como el de los colegios privados. En cuarto lugar, tal vez la principal preocupación, fue el temor a la privatización. Los concejales, independientes de su afiliación política no querían aparecer como privatizadores. Incluso varios de los que apoyaron finalmente el proyecto se declararon contrarios a la privatización de la educación.

Si bien hubo una minoría de concejales que se opusieron radicalmente al programa y lo calificaron de “neoliberal” y de ser el comienzo de la “privatización de la educación”, la mayor parte de los concejales intervino en favor del proyecto.

Frente al argumento de privatización se aclaró que el proyecto conserva la gratuidad y los colegios continúan siendo parte del sistema público de educación de la ciudad. En cuanto a los recelos hacia el sector de instituciones sin ánimo de lucro se argumentó que el sector público y el sector privado pueden colaborar para solucionar los problemas sociales, pues son dos formas de actuar y regirse que pueden ser complementarias. La alianza estratégica entre el sector público y el privado, se mencionó en los debates, puede ser una oportunidad para superar el problema de la falta de educación de calidad, que es un factor que genera desigualdad social. La participación del sector privado en la vida pública, tiene sentido si se hace con arreglo a unas normas y reglas de juego que benefician a la comunidad.

Las objeciones relativas a la situación laboral de los docentes se despejaron cuando se explicó que el pago de salarios y prestaciones se haría según el escalafón nacional. Algunos concejales encontraron positiva la entrega de los colegios a los concesionarios en la medida que ésta reducía la politización de la educación pública y el margen de acción que tienen los políticos y sindicalistas para influir en las decisiones de quienes administran los colegios.

Los debates en el Concejo sobre el programa no concitaron mayor interés en los medios masivos de comunicación. Solo después, cuando se empezaron a ver los primeros resultados, la prensa empezó a informar positivamente sobre el programa.

En las localidades en las que se entregaron los colegios hubo reacciones diferentes. En una hubo resistencia inicial de la comunidad por influencia de grupos armados, que posteriormente llegaron a un acuerdo para respetar el colegio. En otras, las juntas de acción comunal discutieron sobre la apertura del colegio en concesión; algunos docentes en las asambleas convocadas por las juntas hicieron críticas con el argumento de la privatización. En todo caso la mayoría de los padres vieron las bondades de un buen colegio, con infraestructura y dotación de calidad, gratuito y en el que, adicionalmente, los docentes no hacen paros ni huelgas.

El resultado de la votación en el Concejo fue 23 votos a favor y 8 en contra. En realidad el proyecto tuvo menos obstáculos políticos de los esperados. El sindicato de maestros no lo consideró un tema central. El sindicato, en este caso, se preocupó más por otro tipo de temas. De hecho, hubo un enfrentamiento mayor cuando la Secretaría de Educación decidió descontarles un par de días no laborados, o eliminar unas vacaciones extralegales que los docentes disfrutaban por fuera de lo ordenado en la ley. Otro elemento que ayudó a que el sindicato no se movilizara en contra fue que el programa no implicaba una reducción de la planta docente y administrativa oficial. Más aún, se dio en un periodo donde hubo también un incremento en la inversión en la educación pública tradicional.

El liderazgo de la secretaria de educación y su equipo ha contribuido a crear un contexto político favorable al proyecto. Ese liderazgo se ha caracterizado por la firmeza y habilidad política en el desarrollo de una agenda clara de fortalecimiento de la educación pública. Esa agenda ha incluido la modernización de la administración, el mejoramiento de la infraestructura y la dotación, y de la introducción de la evaluación sistemática de resultados. Así mismo, la credibilidad de la secretaria de educación y su equipo logró convencer a los concesionarios de participar en el proyecto, algo impensable en otras condiciones.

5. PERSPECTIVAS DE LOS *COLEGIOS EN CONCESIÓN*

Los párrafos que siguen son más sugestivos que conclusivos. La experiencia de Bogotá se encuentra en las primeras etapas de ejecución y es necesario esperar a su maduración para evaluar plenamente sus resultados²⁸. Pero los elementos centrales de su diseño nos indican que hay importantes potencialidades en esta experiencia y que puede ser útil hacerle seguimiento a su desarrollo.

El programa de *Colegios en Concesión* representa un cambio cualitativo en las estrategias de provisión de educación financiada por el Estado. El programa intenta superar no solo las limitaciones del modelo de las escuelas públicas tradicionales, sino también recoger las

²⁸ La nueva administración del Distrito de Bogotá (que fue elegida en el año 2000 y tomó posesión al inicio del 2001) adoptó plenamente el programa y confirmó a los directores de la Secretaría de Educación garantizando la continuidad.

lecciones aprendidas de los programas de subsidios directos a los estudiantes y de compra de cupos en el sector privado.

El esquema de los *Colegios en Concesión* parecería ir en la dirección correcta para superar los problemas de agencia del sector educativo estatal porque hace consistentes los objetivos del principal, el Gobierno Distrital, con los intereses del agente que es un proveedor privado. Esa consistencia se garantiza mediante una relación contractual donde se definen con precisión los productos, se asignan consecuencias a los resultados, se establecen mecanismos para el monitoreo de los agentes y se introducen incentivos para motivar a los agentes a lograr los objetivos del principal.

A diferencia de la educación pública tradicional, y también de las experiencias de *vouchers* y compra de cupos en escuelas privadas, en el programa de *Colegios en Concesión* se definen con claridad los atributos del producto en términos cuantitativos (número de niños) y cualitativos (logro académico según un estándar previamente acordado), y lo que es tal vez más importante, se establecen los mecanismos para la evaluación del producto y las sanciones al incumplimiento de los términos del contrato. Existe un evaluador independiente que cumple la función de árbitro de la calidad del servicio. Por primera vez se establecen las condiciones para crear una cultura de monitoreo de la calidad de la educación con consecuencias sobre los responsables de proveer el servicio.

El programa introduce incentivos adicionales para que los agentes busquen los objetivos de ofrecer educación de calidad propuestos por la Secretaría de Educación. Al establecer contratos a quince años, asegura a los proveedores continuidad y la posibilidad de poner en marcha proyectos educativos de largo plazo. Al asegurar la financiación de los alumnos, les ofrece a las instituciones educativas interesadas (ONGs educativas innovadoras y con interés social, organizaciones religiosas, Cajas de Compensación Familiar) una oportunidad de ampliar los ámbitos de sus acciones y/o legitimar sus acciones en zonas con población pobre, donde anteriormente tenían poca o ninguna actividad.

El programa introduce también la competencia entre los proveedores. No solo se seleccionan de manera competitiva los mejores oferentes, sino que si incumplen las condiciones contractuales son reemplazados por otros. En esto el programa se diferencia tanto de la educación pública tradicional, donde la competencia es inexistente, como de los programas de *vouchers*: no es necesario poner a las familias a desplazarse de un oferente a otro; más bien se busca hacer circular a los oferentes, que deben garantizar su permanencia con resultados. En el mercado de la educación que atiende a los sectores de menores ingresos, no parece razonable pretender que el desplazamiento del consumidor de un oferente a otro genere competencia por la calidad. Es necesario generar incentivos hacia los resultados haciendo sustituible al prestador del servicio, que opera en un establecimiento público: en lugar de mover la demanda, mover la oferta²⁹.

²⁹ Allí se encuentra una de las fortalezas estratégicas del programa de concesiones: superar la idea implícita en los programas de *vouchers* de que el mercado surgía sólo, de que el mercado se establecía únicamente con consumidores “con dinero en el bolsillo”, sin necesidad del conjunto de instituciones que hacen posible una transacción competitiva. El mercado hay que crearlo; la concesión aparece como un paso para constituir un mercado competitivo. Uno de los aspectos que más atrae de la concesión educativa de Bogotá es que avanza en la dirección de crear una transacción competitiva, con potencial para que todos ganen, en mercados particularmente débiles, con muy escaso capital social.

El programa en su diseño intenta resolver los más graves problemas de gestión de las escuelas públicas tradicionales: la debilidad de los directivos, la imposibilidad de selección de su personal docente y administrativo, la inflexibilidad del régimen laboral de los docentes públicos, la ausencia de insumos básicos para la operación de la institución, la dependencia de la burocracias educativas para todos los procesos administrativos, y la politización y sindicalización del sector. Como la infraestructura es pública, en los *Colegios en Concesión* lo que escoge es precisamente la gestión. Los concesionarios son autónomos para contratar los rectores, docentes y administrativos, y adquirir los insumos necesarios para lograr los resultados. Los concesionarios son administradores educativos experimentados y exitosos que transfieren y adecuan su experiencia a un nuevo contexto. No solo tiene la flexibilidad de operar como un proveedor privado, sino que están exentos en gran medida de las presiones políticas del clientelismo y del activismo del sindicato de maestros.

A semejanza de las experiencias de *vouchers* o de compra de cupos en colegios privados, el programa de *Colegios en Concesión* paga por alumno matriculado. El costo unitario pagado se basa en una canasta de costos que incluye no solo los costos salariales del personal sino también recursos para textos, materiales educativos y alimentación. Mientras en la educación pública tradicional se continúa financiando el costo de los insumos, en la experiencia de Bogotá se busca financiar el resultado, con un costo unitario menor al del sector oficial y ofreciendo una jornada educativa completa, mucho más larga que en la educación pública tradicional (en cuyos colegios funcionan varias jornadas).

Los esquemas de *vouchers* y de compra de cupos en colegios privados han sido una estrategia rápida (y con menores costos que en la educación pública tradicional) para ampliar la cobertura educativa en diferentes zonas del país, pero han tenido problemas de calidad y de continuidad³⁰. En cuanto a la calidad, los *vouchers* y las compra de cupos han encontrado dificultades para atraer agentes privados interesados en hacer inversiones en infraestructura y dotación que les permita ofrecer educación de calidad. En cuanto a la continuidad, la mayoría de estas experiencias han sufrido los vía crucis fiscales de los gobiernos subnacionales o municipales en la presente situación de crisis económica del país. En contraste con lo anterior, el programa de *Colegios en Concesión* encontró la manera de atraer a oferentes privados de calidad con la combinación de dos elementos: el Gobierno Distrital entrega infraestructura y dotación de calidad y garantiza mediante contratos la financiación a largo plazo de las experiencias³¹.

Por último, el programa de *Colegios en Concesión* es una muestra más de que la vieja dicotomía entre educación pública y educación privada debe ser superada. Aquí tenemos un modelo donde se han combinado elementos positivos de ambos sistemas para crear algo completamente diferente con mucho potencial. La experiencia de Bogotá es una especie de

³⁰ Como se señaló en la nota de pie de página número 19, ha habido varias evaluaciones de estas experiencias.

³¹ Sería interesante ver operar los *vouchers* en segmentos del mercado con equilibrio entre oferta y demanda y en presencia de evaluaciones de la calidad. En Colombia los *vouchers* han cumplido un papel importante como vehículo para ampliar cobertura. Pero dados los problemas de calidad y continuidad, estos programas deberían rediseñarse pensando en las condiciones sociales del segmento de población a los que están dirigidos y en las premisas institucionales que se deben crear para su desarrollo.

laboratorio que le ofrece al país y a la región una excelente oportunidad para extraer lecciones sobre las posibilidades de las alianzas público-privadas en el manejo de la educación en zonas marginadas.

BIBLIOGRAFÍA

BID, “Programa Nuevo Sistema escolar: transformación de la gestión y participación educativa, préstamo CO-0142”, Washington, 1999

Caro, Blanca Lilia y A. Sarmiento, “El avance de la educación en Colombia: Lento, insuficiente e inequitativo”, en Planeación y Desarrollo, vol. xxviii, numero 1, Bogotá, 1997

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, “Racionalización del Gasto en Educación Básica”, documento preliminar, Bogotá, Octubre de 1996

Comisión de Racionalización del Gasto y las Finanzas Públicas, “Recomendaciones Sobre el Proceso de Descentralización”, Bogotá, Marzo de 1996

Corpoeducación , “Estudios de caso sobre gestión escolar”, Bogotá, 1999

DNP, Misión Social, MEN, “Mecanismos de Asignación Eficiente de Recursos Públicos a la Educación Básica”, Abril de 1996

Duarte, Jesús, “Problemas del esquema actual de asignación de recursos en educación y salud”, en Coyuntura Social, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 16, Bogotá, Mayo 1997.

Duarte, Jesús, "State Weakness and Clientelism in Colombian Education", en E. Posada-Carbó (Ed.), Colombia: The Politics of Reforming the State, MacMillan Press and Institute of Latin American Studies, London, 1998

Duarte, Jesús, “El Fortalecimiento de las Instituciones Escolares como Eje de la Política Educativa”, en Coyuntura Social, Fedesarrollo-Instituto Ser, No. 15, Bogotá, Noviembre 1996.

Duarte, Jesús, “La Debilidad del Ministerio de Educación y la Politización de la Educación en Colombia: Dos Problemas a Enfrentar en el Plan Decenal”, en Coyuntura Social, No. 14, Bogotá, Mayo 1996.

King, Elizabeth M., Orazem, Peter F. and Wohlgemuth, Darin (1999), “Central mandates and local initiatives: The Colombia education voucher program”, World Bank Economic Review, v. 13, no. 3, 467-91

King, Elizabeth et al (1997), “Colombia’s targeted education voucher program: features, coverage and participation”, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms, No. 3. Development Economics Research Group, World bank, Washington, DC.

MEN-ICFES, Serie de Documentos SABER, Bogotá, 1998

MEN, “Evaluación de Logros, Areas de Lenguaje y Matemáticas. Resultados en Grados 3,5,7 y 9, 1992 y 1994”, Bogotá, octubre de 1997

Misión Social-DNP, “Factores asociados al logro académico de los alumnos de 3° y 5° de primaria de Santafé de Bogotá”, Bogotá, 2000

Misión Social del Departamento Nacional de Planeación, Informe de Desarrollo Humano para Colombia, 1998, TM Editores, Bogotá, 1998

Misión Social-DNP, “La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos”, en: Planeación y Desarrollo, Vol XXVIII, N°1, 1997

Misión Social –DNP, “Evaluación de la calidad de la educación primaria en Bogotá 1998, Factores asociados al logro”, Bogotá, 1999

Sarmiento, Alfredo, Lida Becerra, Jorge I. Gonzalez (2000), “La incidencia del plantel en el logro educativo del alumno y su relación con el nivel socioeconómico”, Mayo, Borrador.

Eduardo Wiesner (1997), La efectividad de las políticas públicas en Colombia, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo y DNP;

World Bank, “Making Decentralization Work”, Noviembre 1995;