Investigaciones Internacional de la Educación

Descentralización y privatización educativa en Colombia: facilitadores y tensiones

D. Brent Edwards Jr., Mauro C. Moschetti, Patricia Grillet, Alejandro Caravaca y Edgar Quilabert

Octubre de 2023

Internacional de la Educación América Latina
IEAL

Sobre los autores:

D. Brent Edwards Jr.

University of Hawai'i at Mānoa - brent.edwards@hawaii.edu

Mauro C. Moschetti

Universitat Autònoma de Barcelona - mauro.moschetti@uab.cat

Patricia Grillet

University of Hawai'i at Mānoa - patricia.grillet@hawaii.edu

Alejandro Caravaca

Universitat Autònoma de Barcelona - alejandro.caravaca@uab.cat

Edgar Quilabert

Universitat Autònoma de Barcelona - edgar.quilabert@uab.cat

Todos los autores contribuyeron por igual en la elaboración de este informe

Sobre la Internacional de la Educación:

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.

Education
International
Research

Descentralización y privatización educativa en Colombia: facilitadores y tensiones

D. Brent Edwards Jr., Mauro C. Moschetti, Patricia Grillet,
Alejandro Caravaca y Edgar Quilabert

Octubre de 2023

Esta obra tiene licencia Creative Commons:
Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la Educación
- Octubre de 2023
ISBN 978-92-9276-000-7 (PDF)

Foto de portada: D. Brent Edwards (Colombia, 2023)

Índice

Introducción 1

Descentralización y alianzas público-privadas en educación: Conceptos, tensiones e implicaciones 3

Políticas de descentralización: Tipos y lógicas 4

La descentralización educativa en América Latina y el rol de los organismos internacionales 7

Alianzas público-privadas y privatización en el sector educativo 9

Alianzas público-privadas: Tipos ideales y límites 9

Tensiones inherentes a la gobernanza público-privada 12

Alianzas público-privadas en educación 13

La descentralización como facilitador de la privatización 16

Métodos y datos 18

Revisión de la literatura de tipo scoping 18

Entrevistas semiestructuradas 19

Fuentes documentales 20

Estrategia de análisis 20

Descentralización y privatización en Colombia: Contexto de la política educativa y leyes relevantes 23

Descentralización administrativa del sistema educativo 24

Constitución de 1991 y el Plan de Apertura Educativa 25

Avances en la descentralización y la privatización 26

Una Nueva Ley General de Educación en 1994 27

Surgimiento de las Entidades Territoriales Certificadas 28

Consolidación de la descentralización y profundización de brechas 30

En síntesis: avance de políticas de descentralización y privatización educativa en Colombia 31

Hallazgos: Descentralización, privatización y desigualdades 34

Los vínculos entre descentralización y desigualdad en el sistema educativo colombiano 34

La fórmula de financiamiento de la educación 34

La capacidad financiera como límite 36

Capacidad técnica e inestabilidad en las Secretarías de Educación 41

Viabilizar la descentralización: la Escuela de Secretarios y el Semáforo 44

Tensiones de un gobierno descentralizado de la educación 47

El Estado y la (des)regulación de la provisión educativa privada: Alianzas público-privadas, contratación externa y los límites del control estatal *50*

Educación privada en Colombia: Base legal, objetivos y subsectores 50
La (no) regulación del sector privado independiente y el déficit de oferta pública 53
Los programas de compra de cupos en escuelas privadas y el problema de la cobertura 59
Los colegios en administración de servicios 61
Contratación externa de servicios educativos complementarios 65

Discusión y conclusiones **71**

Descentralización en Colombia: tensiones fiscales, administrativas y políticas *71*
La provisión educativa privada en Colombia: proliferación de APPs y dificultad en su control *73*
Descentralización y privatización: una relación fértil *76*

Listado de siglas **79**

Referencias **80**

Introducción

Durante décadas, la descentralización educativa ha sido una destacada tendencia en la región de América Latina y el Caribe. Esta tendencia ha sido impulsada, en parte, por influencias globales y recomendaciones de organismos internacionales (Edwards y DeMatthews, 2014; Winkler y Gershberg, 2000) con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto público en la región, aun cuando la evidencia respecto a los efectos de la descentralización no es concluyente y sugiere que estos efectos están fuertemente influenciados por el contexto institucional específico de cada país (Litvack et al., 1998). Un proceso similar se ha dado con respecto a la privatización educativa que, en sus diferentes variantes, constituye otra tendencia evidenciada extensamente en la región (Adrião y Pinto, 2016; Moschetti et al., 2019; Edwards et al., 2019; 2020). En este contexto, la investigación centrada en comprender la intersección de estas dos tendencias es escasa. Este vacío resulta llamativo teniendo en cuenta que la amplia mayoría de los sistemas educativos de la región están estructurados, en mayor o menor medida, de forma descentralizada y, a su vez, han sido testigos de una creciente participación del sector privado en la provisión educativa a lo largo de las últimas décadas. De dicha intersección surgen una serie de preguntas que orientan este trabajo, a saber: ¿Cómo se combinan estos dos fenómenos en la práctica? ¿Cuáles son las implicaciones de esta combinación para las formas en que cada fenómeno se manifiesta? Y, ¿cuáles son los resultados de esta intersección en términos de acceso, calidad y equidad educativa?

El caso de Colombia es probablemente uno de los casos más relevantes para abordar los temas mencionados. En Colombia, la descentralización educativa se ha producido a través de varios movimientos legislativos que comenzaron en la década de 1980 con una reestructuración del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Desde entonces, se ha configurado una estructura compleja de gobernanza y financiamiento, con diferentes niveles de gestión del sistema educativo. En este sentido, son varios los estudios académicos que han develado tanto las bondades como las desventajas del desempeño del sistema educativo descentralizado de Colombia. La literatura existente versa sobre aspectos adyacentes a la descentralización, como lo son la autonomía local en el gasto, la creación de condiciones económicas que profundizan desigualdades, la desarticulación y burocratización del sistema educativo, las condiciones inequitativas de trabajo y la desconexión entre el gobierno central con ciertas realidades fuera de la capital (véase, e.g., Echavarría et al, 2003; Melo, 2005; Parra, 2022; Wiesner, 1995). Por otro lado, existen también estudios que han examinado varias dimensiones de la privatización—por ejemplo, los efectos de los vouchers (Angrist et al., 2002), el desempeño

del estudiantado en escuelas privadas (Barrera-Osorio, 2007; López et al., 2015), el funcionamiento de los programas de escuelas charter (i.e., Colegios en Concesión / Administración de Servicios) (Edwards y Termes-López, 2019; Gershberg et al., 2012; Termes-López et al., 2017) y las regulaciones alrededor de los subsidios públicos para escuelas privadas (Díaz-Ríos et al., 2021), entre otros. No obstante, la medida en la que la descentralización y la privatización se retroalimentan ha recibido escasa atención, sobre todo desde la perspectiva del sistema, es decir, partiendo de un entendimiento de los cimientos políticos, legales y socioeconómicos del sistema para luego analizar cómo estos rasgos fundamentales crean espacios y oportunidades para el avance de la privatización.

Esta investigación pretende cubrir parte del vacío en la literatura a través de la exploración de dichos elementos con el fin de comprender en profundidad los efectos de la descentralización conjugada con la privatización. Para ello, se han llevado a cabo tres estrategias de recolección de datos complementarias: revisión de literatura tipo scoping, entrevistas semiestructuradas y análisis de fuentes documentales. Los resultados muestran—además de las consecuencias desfavorables de la descentralización en términos de distribución inequitativa de los recursos y de desigualdad de la calidad educativa, entre otros— cómo la descentralización ha dejado paso a la entrada de ciertos actores educativos no estatales, quienes han ganado espacio en la provisión educativa de diversas maneras.

El presente informe de investigación está estructurado de la siguiente manera. En primer lugar, se desarrolla un marco teórico comprensivo que orienta la investigación, a partir de la definición y problematización de los conceptos de descentralización y privatización educativa. A continuación, se sintetizan los elementos más significativos del contexto legislativo en cuyo marco se han desarrollado políticas y procesos de descentralización y privatización del sistema educativo desde la década de 1980 hasta la década de 2020. La tercera sección presenta una explicación detallada de los métodos de recolección y análisis de datos utilizados. Seguidamente, el núcleo del informe lo componen los resultados, organizados en dos principales subsecciones que dan cuenta, primero, de los vínculos entre descentralización y desigualdad en el sistema educativo colombiano y, segundo, de la (des)regulación de la expansión del sector privado independiente, el desarrollo de alianzas público-privadas para la provisión educativa, y los esquemas de contratación externa de servicios educativos complementarios. Por último, la discusión y conclusiones cierran el estudio enfatizando, a partir del diálogo entre los resultados y la teoría, el alcance y las consecuencias que ha tenido la intersección entre descentralización y privatización.

Descentralización y alianzas público-privadas en educación: Conceptos, tensiones e implicaciones

Las políticas inspiradas en el paradigma de la llamada Nueva Gestión Pública han permeado y se han impuesto en muchos sistemas educativos nacionales y subnacionales dando lugar a complejas transformaciones en materia de provisión, regulación y financiamiento de la educación pública. Lejos de algunos planteos que a mediados del siglo XX apuntaban a la reconversión total de los sistemas escolares estatales en sistemas de oferentes privados como solución a los supuestos problemas de eficiencia y eficacia, las variantes asumidas en la práctica por dichas transformaciones se presentan de manera multifacética e interrelacionada (Ball, 2009). En ese sentido, se observan una serie de tendencias comunes en las formas post- o neo-burocráticas de coordinación de los sistemas educativos como el aumento de la autonomía escolar, la búsqueda de un equilibrio—no siempre estable—entre la centralización y la descentralización, el incremento de los procesos de delegación a través de la contratación de proveedores privados (o alianzas público-privadas), y la implementación de sistemas de evaluación externa de resultados (Maroy, 2004; Hibou, 2015).

En este apartado ofrecemos algunas consideraciones conceptuales con respecto a dos de estas tendencias que han tenido mayor recorrido en el contexto del sistema educativo colombiano: las políticas de descentralización y la configuración de alianzas público-privadas. Así pues, las primeras dos secciones presentan una conceptualización de las políticas de descentralización de la administración pública y plantean las principales motivaciones detrás de su implementación en el contexto latinoamericano, fundamentalmente a instancias del Banco Mundial. Seguidamente, en la tercera sección se define el concepto de alianza público-privada y se presenta una tipología que busca capturar las diferentes formas de involucramiento entre el sector público y el sector privado, así como las tensiones que supone un modelo de gobernanza híbrido. Finalmente, se explicita el vínculo entre ambas políticas y sostenemos que la descentralización funciona como un facilitador de la privatización, instrumentalizada a través de la configuración de alianzas público-privadas.

Políticas de descentralización: Tipos y lógicas

En el último medio siglo las reformas de descentralización de la administración pública se han extendido a prácticamente todos los países del mundo (Hyden, 2017; Loughlin, 2007; Manor, 1999). Históricamente, los procesos de descentralización estatal se habían dado por motivos culturales y sociales con el objetivo de preservar y defender a determinados grupos identitarios en ciertos espacios geográficos. Así, mediante el otorgamiento—o la '*devolución*'—de competencias políticas se buscaba satisfacer las demandas de autogobierno y representación de estos grupos y evitar movimientos secesionistas (Brancati, 2006). Sin embargo, para finales del siglo XX, numerosos países emprendieron reformas de descentralización bajo razones eminentemente económicas, que buscaban maximizar el rendimiento y la efectividad de los Estados (Brennan y Buchanan, 1980). Estas reformas fueron impulsadas por países tanto económicamente desarrollados como en vías de desarrollo. En Latinoamérica en particular, estas reformas han estado estrechamente ligadas a la acción de organizaciones internacionales como el Banco Mundial, que condicionaba frecuentemente los préstamos que ofrecía a los países de la región al desarrollo de políticas de descentralización y privatización en diversos sectores de la administración pública (Edwards, 2018; Gopal, 2008).

Si bien la descentralización se ha convertido en una política de alcance global, no todos los procesos de descentralización se han dado de forma similar, ni tampoco se han desconcentrado las mismas funciones de la administración pública en todos los países. El carácter altamente contingente de estos procesos responde a la arquitectura estatal previa a la descentralización, así como a legados y dinámicas culturales, sociales y económicas de cada sociedad en particular que han dado como resultado innumerables configuraciones de Estados descentralizados. A efectos analíticos, no obstante, se pueden distinguir al menos tres formas de descentralización: la administrativa, la política y la fiscal (Rondinelli, 1981; Schneider, 2003; Treisman, 2007). En primer lugar, la descentralización '*administrativa*' hace referencia al proceso por el cual el gobierno central de un Estado crea uno o más '*niveles administrativos*' por debajo de él. Generalmente esto forma una cadena de mando administrativa en la que los niveles inferiores están subordinados a los superiores (Schneider, 2003). Para que este tipo de descentralización se mantenga como '*administrativa*', "*el gobierno superior debe conservar el derecho a revocar dicha delegación y anular las decisiones que tomen sus agentes*" (Treisman, 2007, p. 23).

En segundo lugar, se puede hablar de descentralización '*política*' cuando, o bien se delega en los niveles inferiores la autoridad para la toma de decisiones, o bien se asigna a los ciudadanos de jurisdicciones subnacionales la capacidad de elegir a los funcionarios de su nivel correspondiente—o ambas. En este sentido, "*existe cierto grado de descentralización en la*

toma de decisiones si al menos un nivel subnacional de gobierno tiene autoridad exclusiva para tomar decisiones sobre al menos una cuestión política" (Treisman, 2007, p. 24). Además, para poder diferenciar entre la delegación en la toma de decisiones de la mera delegación administrativa, la capacidad de decisión del gobierno subnacional debe estar arraigada de forma tal que sea difícil para el gobierno central revertirla. Podemos llamar a estos dos tipos de descentralización política '*de toma de decisiones*' y '*de nombramientos*' (Treisman, 2007), o '*de las políticas*' (policy) y '*de la política*' (political) (Rodden, 2004).[1]

Finalmente, en tercer lugar, se utiliza el concepto de descentralización '*fiscal*' para referirse mayormente a dos formas de devolución de competencias. Por un lado, implica la capacidad de los gobiernos subnacionales para tomar decisiones en cuestiones relacionadas con impuestos y presupuestos. Esto implica que los niveles inferiores de gobierno tienen la autonomía para establecer políticas fiscales, determinar tasas impositivas y gestionar sus propios presupuestos. Además, la descentralización fiscal también puede referirse a la división de los ingresos o gastos fiscales entre diferentes niveles de gobierno, lo cual implica la asignación de recursos fiscales entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, ya sea, por ejemplo, a través de transferencias entre gobiernos, reparto de ingresos fiscales o asignación de responsabilidades y límites de gasto. La descentralización fiscal puede tener implicaciones significativas en la autonomía financiera de los gobiernos subnacionales, en su capacidad para financiar y gestionar sus políticas y programas, y en la equidad en la distribución de recursos fiscales entre diferentes regiones o entidades subnacionales (Schneider, 2003; Treisman, 2007). Según se verá, estas implicaciones resultan de particular relevancia en el caso de Colombia, donde las administraciones subnacionales enfrentan desafíos significativos resultantes de su dependencia de las transferencias del gobierno central y de la falta de diversificación de las fuentes de ingresos locales.

De forma general, las políticas de descentralización han sido presentadas a menudo como una '*fórmula mágica*', fundamentadas en la premisa de que generarían efectos positivos en términos de calidad democrática (Grindle, 2009; West, 2015), eficiencia y crecimiento económico (Martínez-Vázquez y McNab, 2003), y bienestar y satisfacción de los ciudadanos (Bjørnskov et al., 2008). El atractivo de las políticas de descentralización parece radicar, no obstante, en una serie de elementos más simbólicos que materiales. Por un lado, la centralización estatal "*sufre de una gran culpa por asociación*" con formas de gobierno dictatoriales que habitualmente prefieren

1 Un tercer tipo de descentralización política podría darse, según Treisman (2007), en los casos en los que el gobierno central otorga a los gobiernos subnacionales la capacidad formal de participar en la toma de decisiones en el nivel central. Este tipo de descentralización política 'constitucional' refleja los casos en los que se otorga a los gobiernos subnacionales una participación formal en la elaboración de políticas públicas más allá de sus jurisdicciones.

estructuras de control centralizado (Treisman, 2007, p. 283). En este sentido, la desaprobación de las formas de gobierno dictatorial (centralizado) automáticamente torna atractivo todo intento de descentralización. Por otro lado, el atractivo de la descentralización se da más por el rechazo a la burocracia estatal centralizada percibida como lenta e ineficiente que por una evidencia robusta respecto de sus supuestas bondades (Edwards, 2012). En una línea similar, a su vez, las políticas de descentralización han sido principalmente asociadas con conceptos de gran peso normativo como la transparencia, la rendición de cuentas, el mercado y la diversidad. En este sentido, en el impulso dado a las políticas de descentralización durante el último medio siglo ha sido habitual el establecimiento de analogías entre la descentralización y el mercado en su supuesta capacidad de responder a las necesidades inmediatas de los ciudadanos/consumidores (Litvack et al., 1998), así como posibilitar la expresión de la diversidad de los subgrupos que forman las sociedades. Según explica Treisman (2007), la descentralización deviene sinónimo de diversidad y

> *la diversidad está asociada a la creatividad, la resiliencia evolutiva y la flexibilidad en la resolución de problemas. Es un valor poderoso en sí mismo. A menudo se supone que los sistemas unitarios imponen una "uniformidad estéril" e insisten en rutinas estandarizadas. Algunos lo hacen. ¿Pero deben hacerlo todos? (Treisman, 2007, p.286)*[2]

Pese al notable impulso por descentralizar, especialmente proveniente de organizaciones internacionales como la OCDE o el Banco Mundial, la evidencia que respalde sus supuestos beneficios es escasa (O'Dwyer y Ziblatt, 2006; Rodden, 2004). Numerosas investigaciones han intentado determinar empíricamente los efectos de la descentralización sobre aspectos como la calidad de los servicios públicos, el crecimiento económico o la eficiencia administrativa (véase, e.g., Enikolopov y Zhuravskaya, 2007; Feld y Kirchgässner, 2001; Goel et al., 2017, entre muchas otras) para llegar a la conclusión de que, debido al carácter fuertemente explicativo de las trayectorias sociohistóricas particulares de los Estados, la evidencia internacional sobre los efectos de la descentralización muestra resultados muy levemente convergentes, cuando no contradictorios, por lo que se hace particularmente difícil atribuir causalidad a las políticas de descentralización (Hyden, 2017; Treisman, 2007).

> *Adicionalmente, si bien la evidencia sobre los efectos positivos de la descentralización en el crecimiento económico de los países es más bien escasa y contradictoria, se observa una preocupación por el potencial efecto desigualador entre las regiones a las que*

2 Las citas literales que provienen de textos en lengua inglesa han sido traducidas por los autores.

se devuelven competencias (Canaleta et al., 2004; Rodríguez-Pose y Gill, 2004; Shankar y Shah, 2003). La tendencia global hacia la fragmentación de los Estados en unidades más pequeñas—i.e., regiones—podría estar aumentando las desigualdades, ya que el repliegue del Estado central mediante la devolución de competencias políticas, administrativas o fiscales puede llevar consigo la pérdida de su capacidad redistributiva entre el total de regiones (Prud'homme, 1995). La evidencia disponible apunta a que esta asociación parece darse en mayor medida en países de ingresos bajos, donde en particular se asocia la descentralización fiscal con un aumento significativo de las disparidades interregionales, mientras que en países de altos ingresos esta relación se invierte, contribuyendo a una distribución más equitativa de los recursos (Lessmann, 2012; Rodríguez-Pose y Ezcurra, 2010). No obstante, los mecanismos que podrían explicar esta relación no son claros, y, como se ha mencionado anteriormente, parecen estar fuertemente mediados por la evolución sociohistórica de cada Estado, que sigue lógicas dispares en la adopción de políticas de descentralización (Garman et al., 2001).

La descentralización educativa en América Latina y el rol de los organismos internacionales

La descentralización ha sido una de las reformas más significativas en los países de América Latina en los últimos cuarenta años. Particularmente a partir de la década de 1980, la descentralización se convirtió en la estrategia de reforma por excelencia del Banco Mundial para la región, recomendada no solamente para el sector de la educación, sino como transformación generalizada de la estructura, organización y gestión del sector público en su totalidad (Edwards y DeMatthews, 2014; Edwards, 2018; Winkler, 1989). En el planteamiento del organismo, la descentralización apuntaba a fortalecer el modelo político de democracia liberal con el cual se esperaba construir la base de estabilidad que requiere el desarrollo de un modelo de economía abierta en los países del Sur Global. Por otra parte, la descentralización era concebida asimismo como una vía para establecer un contrapeso político al monopolio del Estado y los sindicatos en tanto que crearía espacios de participación más directa y reafirmaría el derecho de la sociedad civil a pedir rendición de cuentas (World Bank, 1997; 2003).

En el ámbito educativo, específicamente, a pesar de la resistencia que encontró en varios sectores de la sociedad, en la década de 1990 se difundió en América Latina un enfoque de descentralización impulsado por el Banco Mundial. Este enfoque incorporó tres lógicas interconectadas que resultaron

muy convincentes, a pesar de carecer de evidencia sólida (Morales, 2013). En primer lugar, una lógica de la calidad desde la cual se entiende que la descentralización mejoraría los resultados de aprendizaje. En este sentido, no es casual que en paralelo a las políticas de descentralización se imponga también en muchos países de la región un interés por la medición de los logros de aprendizaje a través de evaluaciones externas.

La segunda lógica corresponde a la participación ciudadana. La idea aquí es que un sistema educativo descentralizado es necesariamente más democrático que uno de estructura centralizada. Esta idea está vinculada con el paradigma de la buena gobernanza en el marco del cual se plantean buena parte de los planes de '*modernización*' de los sistemas educativos de la región. El Banco Mundial consideraba que, durante la década de 1980, el Fondo Monetario Internacional (FMI) no había prestado suficiente atención a la viabilidad política de los programas de ajuste y que resultaba necesario, por tanto, priorizar estrategias focalizadas en la buena gobernanza centradas en aumentar la participación ciudadana y la transparencia (Borges, 2003). La participación, de esta forma, contribuiría a responder a la falta de confianza en los programas impulsados por los organismos internacionales, reinstaurando una cierta legitimidad democrática.

Por último, la tercera idea impulsada por el Banco Mundial es la de la eficiencia. Se supone que la descentralización puede generar más recursos para la educación y utilizarlos de manera más eficiente (Hevia, 1991). Es importante destacar que esta noción de eficiencia está vinculada a la participación ciudadana, ya que no solo se trata de democratizar el sistema, sino también de una estrategia financiera. Se espera que al involucrarse en la administración de las escuelas, las comunidades, los grupos sociales y las instituciones se comprometan más a aportar los recursos necesarios para su funcionamiento (World Bank, 1997). En la línea de lo planteado en la sección anterior, la eficiencia supondría también el uso más adecuado de los recursos, en el sentido de que la gestión descentralizada, al ubicarse más cerca de las necesidades locales sería capaz de satisfacerlas a un menor costo y con mayor pertinencia en lo que refiere a la focalización de situaciones consideradas prioritarias. Como se verá en el caso de Colombia, sin embargo, estas lógicas no se verifican de manera tan clara en la práctica, sino que aparecen, por el contrario, desajustes y tensiones de variada naturaleza, en gran medida resultantes de la fuerte desigualdad territorial subyacente.

Alianzas público-privadas y privatización en el sector educativo

En paralelo a las reformas de descentralización, los sistemas educativos han visto en las últimas décadas un incremento en la presencia de agentes no estatales. Este incremento se ha dado fundamentalmente, aunque no de manera exclusiva, en el ámbito de la provisión educativa por cuanto los estados han tendido a delegar en proveedores privados funciones tradicionalmente asumidas desde la esfera pública. En la práctica, esta tendencia ha supuesto nuevas formas no siempre evidentes de articulación entre lo público y lo privado. A los esquemas mixtos de provisión y financiación educativa se los conoce comúnmente como alianzas público-privadas (APP). En esta sección exploramos el concepto de APP, sus orígenes y las tensiones inherentes a la hibridación de los objetivos públicos y privados que persiguen. A su vez, recuperamos una tipología general y otras que aplican específicamente a las APP en educación (eAPP).

Alianzas público-privadas: Tipos ideales y límites[3]

En su origen más general, una alianza público-privada resulta de la decisión '*make or buy*' que enfrentan los estados frente al desafío de la provisión de diversos bienes sociales. Los estados pueden en este sentido elegir producir y proveer estos bienes sociales a través de la propia burocracia estatal (*make*), o bien elegir la vía indirecta a través de la incorporación de agentes no estatales en el proceso (*buy*) (Osborne y Gaebler, 1992; Skelcher, 2005). Este último caso, conlleva la necesidad de definir las características que habrá de asumir el modo de '*incorporación*' del sector privado, es decir, el esquema de APP. Como advierte Skelcher (2005), en esta definición intervienen elecciones tanto ideológicas como técnicas relativas a la forma que habrá de asumir la relación entre el Estado y los agentes privados, el grado en que los agentes privados habrán de oficiar de '*sustitutos*' del Estado, y el análisis de costos y beneficios de las distintas alternativas (p. 347). En gran medida, estas elecciones son siempre el resultado de las particularidades de cada contexto político y cultural. Como señala el autor, no revisten el mismo significado—ni resultan del mismo proceso decisorio—las APP articuladas en estados que a lo largo del siglo XX desarrollaron sólidos esquemas de bienestar, que aquellas impulsadas en estados donde la intervención del sector privado ha tenido tradicionalmente más peso en la provisión de bienes sociales—como es, por ejemplo, el caso de Colombia.

3 Una discusión más pormenorizada puede encontrarse en Moschetti (2018).

Existen distintas tipologías que permiten capturar en mayor o menor medida la amplia gama de APP. La tipología de formas de 'cooperación público-privada' que elaboran Schaeffer y Loveridge (2002) ubica a las alianzas público-privadas como un tipo de cooperación con características específicas que las distinguen de otros modos de cooperación público-privado. Así pues, en esta clasificación existen cuatro modos de cooperación público-privada dependiendo del tipo de problema que abordan y el modo en que se toman las decisiones entre las partes: relaciones seguidor-líder (*follower-leader relationships*); relaciones vendedor-comprador (*seller-buyer relationships*); asociaciones estratégicas (*joint ventures*); y APP (*partnerships*) (Figura 1).

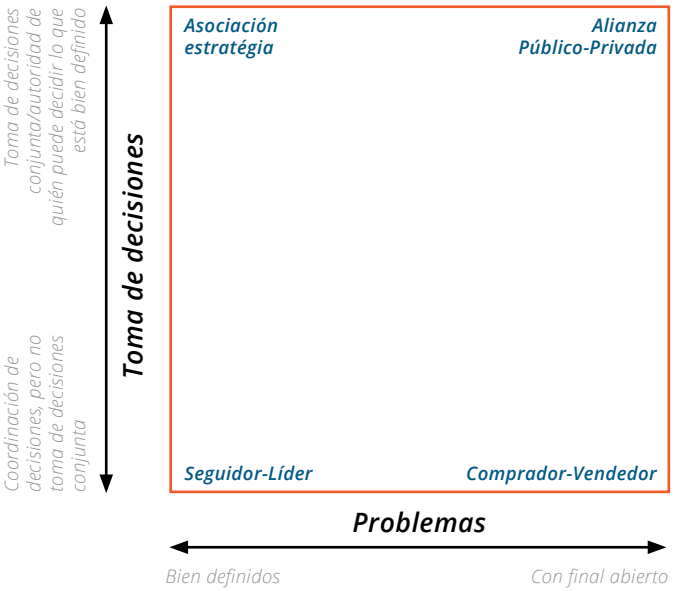

Figura 1. Tipos de cooperación público-privada

Fuente: basado en Schaeffer y Loveridge (2002, p. 182)

En el primer tipo de cooperación, las relaciones de tipo *leader-follower*, es el Estado quien lidera el esquema de cooperación creando condiciones para que el sector privado luego desarrolle una actividad claramente definida de antemano por el Estado. Schaeffer y Loveridge (2002) lo ejemplifican con las experiencias de desarrollo urbano: el Estado inicialmente invierte en infraestructura en la expectativa de que las inversiones privadas se acoplen *a posteriori*. El rol del Estado es, en estos casos, el de minimizar el riesgo inicial para que los agentes privados contribuyan al desarrollo de un objetivo concreto. Las relaciones de tipo *seller-buyer*, por su parte, caracterizan el intercambio de bienes o servicios entre el Estado y el sector privado en el marco de un vínculo comercial

de largo plazo. Como señalan los autores, la mayoría de los casos de provisión privada de un bien social caen dentro de esta categoría. Ejemplos de este caso son las prisiones gestionadas por agentes privados o la contratación de firmas privadas para la provisión de servicios de transporte público, entre otras. Es interesante advertir que en estos casos el responsable último por la provisión de servicio continúa siendo el Estado, ante quien reclamarán los usuarios por los problemas que experimenten en la prestación del servicio, pues la responsabilidad por la provisión de un bien social es, aun estando contextualmente determinada, eminentemente estatal. El tercer tipo de cooperación público-privada que surge de la tipología de Schaeffer y Loveridge es el de las denominadas *joint ventures*. En estos casos, el Estado y uno o más agentes privados conforman una firma independiente, usualmente organizada como una corporación en la que las partes hacen aportes de capital similares y pactan niveles análogos de poder de decisión. Esta configuración permite a las partes aislar el riesgo para desarrollar conjuntamente un proyecto, pero manteniendo a la vez su independencia. Es por ello por lo que el objetivo de una *joint venture* suele estar claramente definido en términos de un proyecto puntual y de una duración acotada.

Finalmente, Schaeffer y Loveridge se refieren a las alianzas (*partnerships*) como:

> *[...] una alianza ideal-típica como un acuerdo abierto para trabajar juntos. En tal acuerdo, los socios definen el propósito general de la asociación, pero están abiertos a nuevos desarrollos y oportunidades [...]. En una alianza ideal-típica, todos los socios comparten las recompensas y la toma de decisiones, y asumen una responsabilidad total por los riesgos de sus actividades conjuntas. (Schaeffer y Loveridge, 2002, p. 180)*

De esta definición se sigue que, a pesar de que muchas iniciativas de cooperación público-privada son presentadas como '*alianzas*', en la mayoría de los casos no son más que alguna de las otras tres formas de cooperación y, más frecuentemente, relaciones de *seller-buyer*. Schaeffer y Loveridge (2002) recalcan que tanto las alianzas privado-privado como las de tipo público-privado son virtualmente inexistentes en la práctica, a excepción de algunos casos muy puntuales. Las demandas que un esquema de alianza impone sobre las partes exigen esfuerzos de coordinación muy costosos en comparación con otras formas de cooperación, a la vez que implican riesgos e incertidumbre para ambas partes. Este punto resulta muy importante en el caso de las alianzas público-privadas en educación. Como veremos, la utilización del concepto de APP en educación no siempre se corresponde con su definición técnica y en la mayoría de los casos es utilizado para dar cuenta de procesos de privatización o mercantilización bien conocidos (Ball y Youdell, 2008; Verger, 2012).

Tensiones inherentes a la gobernanza público-privada

Toda forma de cooperación público-privada en la provisión de bienes sociales supone la hibridación de esquemas de gobernanza que han de conjugar elementos y objetivos de muy distinta naturaleza (Borys y Jemison, 1989; Skelcher, 2005). En la visión de Skelcher (2005), la hibridación supone una tensión fundamental entre el principio de rendición de cuentas (*accountability*) pública o democrática (inherente al funcionamiento del Estado) y el de '*perspicacia*' comercial (propio del sector privado).

En la compatibilización de ambos principios, Skelcher (2005) identifica tres preguntas empíricas y normativas que nacen de las tensiones que supone un esquema de APP. En primer lugar, se pregunta por el grado de '*control constitucional*' que admiten este tipo de esquemas. En efecto, las APP suelen nacer a partir de mecanismos fundamentalmente pragmáticos y *ad hoc* a través de decisiones más ejecutivas que legislativas y suelen, por tanto, ponderar elementos de viabilidad técnica antes que deliberar sobre los propios objetivos sociales de la política pública (Skelcher, 2005, p. 361). En este sentido, Hodge (2004) advierte que en vistas de que las APP suelen significar el desembolso de importantes montos de recursos públicos y exceder en tiempo a muchos gobiernos, es crucial que estas alianzas sean no solo técnicamente óptimas, sino que estén acompañadas de debate democrático, transparencia y claridad (2004, p. 47).

Una segunda pregunta que nace de la tensión público-privado en el contexto de las APP tiene que ver con el tipo y grado de rendición de cuentas que admiten las configuraciones híbridas. Mientras que las instituciones democráticas funcionan sobre la base de la deliberación pública y las elecciones como instancias de validación, los esquemas híbridos se posicionan al margen de estos procesos y, por tanto, ponen en riesgo el principio de rendición de cuentas, al menos en términos democráticos (Skelcher, 2005, p. 362). A su vez, en este tipo de esquemas el rol del sector público tiende a diluirse con el tiempo, especialmente en el contexto de los procesos macro de debilitamiento del Estado (Wettenhall, 2003). Es evidente el riesgo que estos esquemas conllevan en materia de control del uso de fondos públicos. Efectivamente, la disposición de fondos estatales pasa, en estos casos, del escrutinio público a través de las instituciones democráticas a esquemas de control privado cerrado al margen de las garantías de acceso a la información pública (Minow, 2003).

Finalmente, la tercera pregunta pone el foco en la potencial pérdida de la imparcialidad del Estado en su rol como regulador al momento de construir APP (Skelcher, 2005). En este sentido, Schaeffer y Loveridge (2002) advierten:

> Por ejemplo, un gobierno que establece una [APP] con una empresa privada y realiza una inversión financiera significativa (o invierte un capital político considerable) puede mostrar reticencia a perseguir presuntas violaciones de normas y regulaciones por parte de su "*socio*" privado si esto pusiera en peligro el éxito del proyecto cooperativo. En otras palabras, el gobierno podría perder, o ser percibido como haber perdido, su imparcialidad al asumir un gran interés tangible en el éxito de los proyectos privados. (p. 171)
>
> Precisamente por esto, Skelcher advierte que, paradójicamente, como en estos esquemas el Estado es el mayor garante, los incentivos de mercado y la presión tienden a diluirse sobre los agentes privados, por lo que se requeriría aún mayor control estatal sobre el desempeño de éstos (Moe y Stanton, 1989; Rubin y Stankiewicz, 2001; Skelcher, 2005).

Alianzas público-privadas en educación

Así como los esquemas de cooperación público-privados han sido frecuentes en la provisión de una gran variedad de bienes sociales, su desarrollo en el ámbito de la educación se dio en dos momentos y contextos distintos, y por motivos muy diferentes. Siguiendo la denominación que ofrecen Verger et al. (2016), llamamos 'alianzas público-privadas históricas' (eAPP históricas) a los esquemas de cooperación público-privados en educación gestados entre finales del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX. En estos casos, su implementación derivó de motivos histórico-estructurales propios de cada contexto y dieron origen a sistemas educativos duales público-privados en los que el Estado financia al sector público y a su vez ofrece financiamiento total o parcial a un vasto—y a veces mayoritario—sector privado, fundamentalmente religioso. Por el contrario, a los esquemas de cooperación público-privados en educación surgidos entre fines del siglo XX y la actualidad, los denominamos 'alianzas público-privadas' (eAPP), en virtud del nombre que han merecido por parte de sus principales promotores (véase Patrinos, 2006; Patrinos et al., 2009). En estos casos, de surgimiento más reciente, su implementación ha estado fuertemente promovida en tanto idea programática por un conjunto de organismos internacionales—entre los cuales se destacan el Banco Mundial, el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés), la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), entre otrosHaga clic o pulse aquí para escribir texto.—que han tendido a postularlas como solución a los problemas de calidad y acceso a la educación que enfrentan los países en desarrollo (Verger, 2012).

Desde la década de 1990, varios han visto en la difusión de las APP en educación una '*actualización*' o '*evolución*' de la agotada y ampliamente

resistida agenda de privatización (Verger, 2012). En este sentido, Ball y Youdell (2008) afirman que ya no resulta habitual que las políticas tendientes a privatizar los servicios educativos, ya sea de forma endógena o exógena, sean articuladas en términos de privatización propiamente, como sí lo fueran hasta la década de 1980. Por el contrario, los gobiernos y agencias han preferido hacer referencia a términos como '*elección*' (*choice*), '*rendición de cuentas*' (*accountability*), mejora escolar (*school improvement*), o '*traspaso de competencias*' (*devolution*), entre otros. Como advierten Verger et al. (2016), es llamativo que, si bien todos estos términos aparecen asociados al '*nuevo*' campo semántico de las APP, ya resultaban frecuentes en los programas de reforma educativa que postulaban, décadas atrás, políticas de privatización generalizada y creación de cuasi-mercados (Chubb y Moe, 1990; Friedman, 1955; Le Grand, 1991). Las APP no serían entonces más que un vehículo conceptual tendiente a resemantizar y facilitar la difusión de la antigua agenda de privatización en el campo educativo, o como afirma Hodge (2004), "*el capítulo más reciente en la privatización de los servicios públicos*" (p. 46).

Asimismo, la difusa y amplia noción de 'alianza' ofrece un beneficio adicional que la distingue de la taxativa '*privatización*'. No solo sus implicaciones semánticas se presentan como atractivas y seductoras (Minow, 2003; Verger, 2012), sino que a su vez permite nombrar toda una gama de políticas de incorporación del sector privado sin que quede claro cuánto de privatización existe en ellas. Como ya se mencionó, entre los actores más relevantes en la difusión global de las eAPP se encuentra el Banco Mundial. En distintos documentos, el Banco indica que las eAPP consisten en vínculos contractuales entre el Estado y el sector privado para que este provea servicios educacionales a los estudiantes (Patrinos, 2006; Patrinos et al., 2009). En concreto, "*los estados contratan a proveedores privados para que suministren un servicio específico de una cantidad y calidad definidas a un precio acordado durante un período de tiempo específico*" (Patrinos et al., 2009, p. 1). El objeto de estos contratos suele ser amplio y no difiere de las fórmulas de privatización ya conocidas: "*la subcontratación de plazas en escuelas privadas para la población infantil desaventajada, la gestión privada de centros públicos o fórmulas de financiación educativa pública que sigue la demanda para fomentar la elección de centro, indistintamente de si éste es público o privado*" (Verger y Bonal, 2012, p. 13). En todo caso, existen dos aspectos clave de estas alianzas: primero, que su razón de ser declarada es la expansión del acceso a la educación formal y mejora de los resultados de desempeño de los estudiantes (Patrinos et al., 2009, p. 9); segundo, que la matriz estructurante de toda eAPP es, en definitiva, "*financiación pública y oferta privada*" (Verger y Bonal, 2012, p. 18).

La Figura 2, extraída de uno de los documentos más difundidos del Banco Mundial sobre privatización educativa, denota el carácter abarcador de la idea de eAPP desarrollada por el organismo, que acaba por incluir, conforme avanza el grado de involucramiento de los actores privados,

virtualmente a todas las variantes de políticas de privatización educativa conocidas desde la década de 1980. A pesar de su influencia en el campo de la educación para el desarrollo, la categorización del Banco Mundial puede considerarse tendenciosa puesto que supone privilegiar las soluciones de mercado en educación, concebidas como '*integrales*' cuando, en rigor, el nivel de integralidad de una APP no depende del grado de mercantilización del sistema sino, como se ha presentado, de la horizontalidad y el riesgo compartido entre los sectores público y privado—una condición difícil de cumplir cuando se trata de la provisión de bienes públicos cuya última responsabilidad es estatal (Rosenau, 2000; Verger y Moschetti, 2017).

Figura 2. El contínuum de las eAPP

Fuente:compilación del autor

Respecto de la sugestiva simetría entre el campo semántico redefinido de las APP aplicadas al campo de la educación y el de la agenda de privatización educativa '*tradicional*', Verger (2012) advierte:

> *[...] las eAPP no representan una ruptura con los debates educativos anteriores, como el debate sobre la privatización. De hecho, como hemos observado en varios eventos, algunos policymakers cuestionaban el hecho de que no percibían muchas diferencias entre las 'alianzas' y la privatización tradicional. Conscientes de esta 'confusión', los teóricos de las eAPP intentan disociar sus ideas de los programas anteriores y, específicamente, de la privatización convencional. Normalmente lo hacen al afirmar que, a diferencia de la privatización, en los marcos de alianzas, el Estado es el 'agente último responsable del servicio prestado' y 'mantiene sus poderes reguladores' (Entrevista con experto de eAPP 01). (Verger, 2012, p. 121)*

A diferencia de lo que plantea el experto entrevistado, es discutible que el hecho de que el Estado mantenga la responsabilidad última y el poder regulatorio supongan una diferencia respecto de las tradicionales

propuestas pro-privatización. De hecho, la redefinición del rol del Estado como regulador ya estaba presente en los planteos originales de Milton Friedman (1955) en la década de 1950. En este punto resulta interesante recuperar la precisa tipología de esquemas de cooperación público-privados que ofrecen Schaeffer y Loveridge (2002) que presentamos en el subapartado anterior. En rigor, los esquemas de cooperación público-privado denominados como partnerships en educación se asemejan más a relaciones de tipo leader-follower en los niveles emergentes de la tipología de Banco Mundial, y a las de tipo seller-buyer en los niveles de mayor integralidad (moderate, engaged, e integral). Esto confirmaría en gran medida el punto de partida de Schaeffer y Loveridge y la opción por la terminología '*partnership*' en virtud de su mero valor simbólico (Teisman y Klijn, 2002; Verger, 2012):

> *[...] el uso generalizado del término alianza público-privada para una variedad de esfuerzos de cooperación público-privada da a entender una similitud entre ellos que no existe (véase también Peters, 1998). Por lo tanto, se pueden pasar por alto las diferencias en las características de las [cooperaciones público-privadas] que son importantes para su éxito o fracaso (Lawless, 1993). Ingerson (1999) afirma que "*la variedad de proyectos descritos como 'alianzas público-privadas' es enorme*" y expresa la sospecha de críticos y escépticos (anónimos) "*de que estas supuestas 'alianzas' son en realidad subcontrataciones o concesiones*" (Schaeffer y Loveridge, 2002, p. 170).*

La descentralización como facilitador de la privatización

Es evidente que existe una relación entre las políticas de descentralización y la privatización educativa—especialmente cuando ésta se instrumentaliza a través de la configuración de alianzas público-privadas u otras formas de subcontratación de proveedores privados. Según hemos podido ver, ambas políticas comparten un mismo campo semántico en cuanto a los objetivos que declaran perseguir—i.e., mayor eficiencia, rendición de cuentas, transparencia, participación, innovación—y, en la práctica, ambas han avanzado de la mano en las últimas décadas al amparo legitimador del paradigma de reforma de la Nueva Gestión Pública.

Sin embargo, existen además motivos para pensar que las políticas de descentralización actúan como facilitadoras de los procesos de privatización, es decir, que los cambios en la arquitectura institucional de los estados propiciados por la descentralización podrían promover la adopción de políticas en la línea de la privatización. Esto es así en al menos tres sentidos.

En primer lugar, en un contexto institucional donde la toma de decisiones se encuentra distribuida en varios niveles de gobierno, las políticas de privatización—y, en general, la participación de agentes privados—pueden encontrar un terreno políticamente más fértil que en contextos en los que el Estado funciona de forma centralizada. Esto es así puesto que la descentralización multiplica la probabilidad de que existan unidades subnacionales con distintas orientaciones políticas con poder para tomar decisiones. Esto permite que aquellas en las que predomine una visión positiva respecto del rol del sector privado en la provisión de bienes públicos puedan impulsar políticas de privatización, aún en un contexto en el que el gobierno central se oponga. Estas diferencias pueden incluso ser utilizadas como oportunidades para la singularización política de las unidades subnacionales (Papanastasiou, 2017). Desde esta perspectiva, las instituciones gubernamentales y no gubernamentales de las unidades subnacionales deben considerarse sujetos políticos con sus propias prioridades e intereses políticos, que se relacionan con diferentes escalas políticas a través de juegos de poder, lo cual puede propiciar dinámicas de diferenciación y desacoplamiento político entre distintas unidades y escalas administrativas (Swenden et al., 2006) abriendo más ventanas de oportunidad para la participación privada que en sistemas centralizados.

En segundo lugar, la descentralización política y fiscal puede generar múltiples mercados locales o regionales en lugar de un mercado nacional único, lo que puede favorecer la entrada y participación del sector privado y su avance incremental. La multiplicación de tomadores de decisiones—especialmente de decisiones presupuestarias—supone una multiplicación de clientes para el sector privado. A su vez, es posible que cuando el gobierno central no asume la responsabilidad administrativa de todos los niveles, las unidades subnacionales puedan, colectivamente, tener más capacidad para instrumentar contratos u otros esquemas de participación público-privada.

Finalmente, la disparidad que habitualmente presentan las distintas unidades subnacionales de un sistema descentralizado puede obligar a aquellas con menor capacidad o recursos técnicos a valerse de los servicios ofrecidos por el sector privado para mitigar tales déficits. Como señalan Pierre y Peters (2020), "*las regiones se encuentran en una posición más precaria que los gobiernos nacionales en cuanto a su dependencia de los agentes del sector privado, en particular de los agentes empresariales*" (p. 55). En este sentido, la contratación de agentes privados en estos casos no se limita a la provisión educativa, sino que puede abarcar también servicios de consultoría, evaluación o formación del profesorado, entre otros aspectos (Verger et al., 2016). Como se verá, en el caso de Colombia, esta privatización 'obligada' se refleja fundamentalmente en la forma de joint ventures y relaciones de tipo seller-buyer, más que en auténticas APP.

Métodos y datos

A continuación, detallamos las tres estrategias de recolección de datos que llevamos a cabo con el fin de dar respuesta a los objetivos de la presente investigación: revisión de literatura tipo *scoping*, entrevistas semiestructuradas y análisis de las fuentes documentales. Estos métodos—que fueron triangulados y complementados entre sí, y que fueron vinculados a estrategias analíticas específicas para obtener resultados confiables[4]—permitieron arrojar luz sobre la interacción entre las dinámicas de la privatización y la descentralización, tomando como guía los marcos teóricos presentados, que están centrados en estos dos fenómenos.

Revisión de la literatura de tipo scoping

El primer método usado para recopilar información en esta investigación consistió en una revisión de la literatura de tipo scoping (véase Arksey y O'Malley, 2005; Rumrill et al., 2010). Este tipo de revisión tiene por objetivo "*mapear rápidamente los conceptos clave que forman la base de un área de investigación y las fuentes principales y tipos de evidencia disponibles*" (Mays et al., 2001, p. 194). En este sentido, para este estudio se llevó a cabo una búsqueda de publicaciones académicas a través de tres bases de datos en línea: *Google Scholar*, *Web of Science* y *Scopus*, a partir de los términos de búsqueda '*Colombia*', y '*educación*' o '*política educativa*', tanto en castellano como en inglés. Gracias a los resultados obtenidos en una primera fase, se logró obtener una comprensión amplia de la literatura académica existente. Estos resultados iniciales se sometieron a un proceso de filtrado utilizando criterios vinculados a nuestro enfoque, con el fin de identificar aquellas publicaciones que se enmarcan en las disciplinas afines a esta investigación—es decir, la ciencia política, la sociología de la educación y la economía de la educación, entre otras. Una vez que se refinaron los resultados, se procedió a identificar las publicaciones más relevantes y pertinentes mediante la revisión de los títulos y resúmenes. Posteriormente, se descargaron los más de 70 textos seleccionados y se llevó a cabo un análisis exhaustivo para determinar su relevancia final, utilizando como criterio principal si abordaban las dinámicas de producción e implementación de política educativa en Colombia, según se describe en apartados anteriores de este informe.

4 Tanto las estrategias de recolección de datos como la estrategia de análisis son en gran parte coincidentes con lo expuesto en Moschetti et al. (2023), puesto que fueron dos estudios de caso diseñados conjuntamente.

Los resultados de esta revisión desempeñaron dos roles importantes: por un lado, informaron el proceso de construcción del guion de las entrevistas que se llevarían a cabo posteriormente, así como la identificación de actores e instituciones clave; por otro lado, complementaron los hallazgos obtenidos a través de las entrevistas y el análisis documental.

Entrevistas semiestructuradas

Tras obtener una visión general a través de la revisión de la literatura y parte del análisis documental (como se expondrá a continuación), la recolección de datos se complementó a través del desarrollo de entrevistas semiestructuradas a informantes clave. La muestra fue seleccionada utilizando un procedimiento de muestreo intencional de bola de nieve (Rubin, 2021), con el objetivo de incluir la diversidad de actores involucrados en la producción e implementación de política educativa en el país, así como aquellos con amplia experiencia y conocimientos sobre el funcionamiento del sistema educativo colombiano.

Las personas entrevistadas (N=53) representan a los actores principales que actualmente participan o han participado recientemente en diversas instancias del sistema educativo colombiano. Específicamente, se llevaron a cabo entrevistas con altos funcionarios gubernamentales del Ministerio de Educación y de cuatro Secretarías (n=24, identificados en este informe con la abreviatura "GOB"), maestras y directoras de escuelas primarias (n=12, "DOC"), representantes de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado (n=7, "SOC"), académicos y académicas con experiencia en el campo de la política educativa colombiana (n=5, "ACAD"), representantes de sindicatos docentes (n=4, "SIN"), y un representante de una organización internacional (n=1, "OI").

Las entrevistas se llevaron a cabo mayoritariamente de manera presencial en Bogotá y otras localidades cercanas entre julio y agosto de 2022, a excepción de algunas que se realizaron de forma virtual. En ambos casos, se utilizó un guion semiestructurado compuesto por tres bloques complementarios de preguntas, diseñados para obtener una comprensión más profunda de las perspectivas de los participantes (Rubin, 2021). El primero de ellos se enfocó en recopilar información general sobre la persona entrevistada y la institución a la que pertenecía. El segundo bloque se centró en la identificación de los desafíos del sistema educativo por parte de los entrevistados, las causas percibidas de dichos desafíos y algunas propuestas de intervención, haciendo énfasis en los desarrollos recientes en materia de política educativa y guiado por los marcos conceptuales sobre privatización y descentralización presentados más arriba. Por último, el tercer bloque se dedicó a explorar las "*visiones alternativas*" a las del entrevistado y su

institución—es decir, qué *otros* actores o instituciones participan en la configuración de políticas, cuáles son sus visiones y cómo han logrado influir en la agenda de política educativa pública, entre otros aspectos relevantes. Las entrevistas fueron grabadas con el consentimiento expreso de sus participantes y transcritas literalmente para facilitar el posterior análisis y codificación triangulada de los datos que llevamos a cabo los diferentes miembros del equipo investigador.

Fuentes documentales

El tercer método utilizado para recopilar información, de forma complementaria a los dos anteriores, consistió en un análisis de documentos contemporáneos obtenidos a partir de dos fuentes. La primera de ellas consistió en una búsqueda en motores de búsqueda generalistas utilizando diversas combinaciones de términos relevantes para este estudio como "*educación*", "*política educativa*", o "*Colombia*", tanto en castellano como en inglés, con el objetivo de obtener algunas publicaciones relevantes de literatura gris. Esta búsqueda, junto con la revisión de la literatura, permitió orientar la construcción del instrumento (el guion de las entrevistas) en una etapa previa a su realización.

La segunda fuente de documentos fueron los propios participantes. En aquellos casos en los que, durante la entrevista, las personas mencionaron o hicieron referencia a documentos relevantes, bien se les solicitó la posibilidad de compartirlos con el equipo investigador, bien se llevó a cabo una búsqueda específica del documento en cuestión en línea, con el fin de complementar y triangular los resultados obtenidos de la revisión de la literatura y las entrevistas. Por esta vía se obtuvieron un total de 14 documentos.

Estrategia de análisis

Las estrategias utilizadas para realizar un análisis en profundidad de los datos obtenidos se basaron en la sistematización propuesta por Edwards (2012), que incluye una amplia variedad de métodos de estudios de caso y técnicas cualitativas exploradas por Yin (2003) y Miles y Huberman (1994). Nuestro procedimiento analítico durante el proceso de recopilación de datos se apoyó en estrategias específicas, como el análisis contrafactual, el rastreo de procesos, el mapeo de la influencia de los actores, el análisis de contenido de las políticas y la exploración de las relaciones y la participación de actores y organizaciones a escala local, nacional y global (Edwards,

2012). La combinación de estos métodos, técnicas y estrategias nos permitió profundizar en las diversas dinámicas de producción de política educativa en Colombia desde los inicios del esquema descentralizado con la reestructuración del Ministerio de Educación Nacional [en adelante, MEN] de 1988 hasta la actualidad, así como comprender los factores estructurales y contextuales que condicionan o moldean dichas dinámicas, las relaciones entre los actores participantes y los efectos y transformaciones que estas dinámicas generan en el propio funcionamiento del sistema educativo.

Cabe destacar que el análisis de la información no se concibió ni se llevó a cabo como un proceso separado o posterior a la recolección de datos. De forma deliberada, la recolección y el análisis de la información se llevaron a cabo de manera simultánea e interrelacionada, siguiendo la perspectiva planteada por Rubin (2021): en la investigación cualitativa, la recolección de datos constituye en sí misma un análisis de la información, es decir, ocurren de manera paralela y en constante diálogo. Esta concepción del análisis rompe con la lógica tradicional, heredada del positivismo en la investigación educativa, que generalmente define el proceso de investigación como lineal y secuencial. En este estudio, por ende, se adoptó un enfoque más orgánico del proceso de investigación, que se evidencia en al menos tres aspectos.

En primer lugar, el análisis inicial de los documentos y la literatura revisada informó y orientó el diseño del instrumento de recolección de datos a través de entrevistas, así como la selección inicial de la muestra. En otras palabras, dicho primer análisis proporcionó elementos contextuales relevantes que iluminaron y guiaron las entrevistas, además de posibilitar la identificación de diferentes actores, instituciones y organismos influyentes como posibles informantes clave para entrevistar.

Además, durante el período de realización de las entrevistas, el equipo de investigación se reunió diariamente al final de cada jornada para compartir las primeras impresiones y analizar los aspectos más relevantes identificados hasta el momento, con el fin de informar los siguientes pasos. Estas reuniones, en un intento por dar sentido a las entrevistas realizadas y comprender el fenómeno de estudio abordando su complejidad, permitieron desarrollar hipótesis explicativas sobre algunos hallazgos preliminares, así como identificar conjuntamente puntos de acuerdo y tensiones surgidas durante las entrevistas y señalar algunos aspectos no abordados aún. Estos análisis periódicos, por lo tanto, permitieron realizar modificaciones o ajustes en el enfoque de las entrevistas que aún quedaban por realizar, con el objetivo de corroborar información o triangular datos con los informantes. De esta manera, las entrevistas posteriores no solo sirvieron para validar datos y contrastar hipótesis con los informantes clave, sino también para complementar y enriquecer los resultados anteriores y abordar las lagunas de evidencia.

Finalmente, inmediatamente después de completar todas las entrevistas, se llevó a cabo un análisis dialogado entre todos los miembros del equipo

de investigación para elaborar un esquema inicial de los resultados, estableciendo algunas categorías analíticas que emergieron de los propios datos (Rubin, 2021). Esto sirvió para orientar el proceso de codificación y análisis sistemático de las transcripciones y estructurar la presentación de los resultados.

Una vez transcritas las entrevistas, se procedió a leerlas y codificarlas utilizando las categorías que emergieron del análisis preliminar en diálogo con las categorías y conceptualizaciones sobre descentralización y privatización que orientaron la recogida de datos. Sin embargo, algunas de estas categorías fueron modificadas, agrupadas, agregadas o eliminadas de manera consensuada entre todos los miembros del equipo como resultado de este proceso sistemático de codificación. Por lo tanto, el proceso de creación de categorías analíticas fue parcialmente inductivo. El análisis de las entrevistas se llevó a cabo en diálogo con los datos obtenidos de la revisión de la literatura y el análisis de los documentos, tanto los iniciales como los recopilados durante las conversaciones con los actores entrevistados, con el fin de triangular y enriquecer la información, teniendo en cuenta el marco teórico-analítico utilizado a lo largo del informe.

Descentralización y privatización en Colombia: Contexto de la política educativa y leyes relevantes

La evolución del marco normativo que regula el funcionamiento del Estado colombiano se ha caracterizado por una tendencia a la descentralización tanto administrativa como política y fiscal, y por abrirse a modelos facilitadores de alianzas público-privadas[5] con la pretensión de gestionar los servicios estatales de una manera supuestamente más eficiente. Esta lógica ha caracterizado tanto al sistema de salud, a través de regímenes contributivos y subsidiados mediante los cuales empresas privadas prestan el servicio a la población (Luzuriaga y Bahia, 2017), como al sistema educativo, con variadas estrategias como la creación de programas de *vouchers* y diversos esquemas de subvención estatal a oferentes privados (Angrist et al., 2006; Termes et al., 2017). Este contexto ha favorecido la incursión del sector privado, generalmente con el propósito hipotético de ampliar la cobertura o de lograr mejores resultados (Edwards y Termes, 2018). De forma similar, las políticas de descentralización educativa han sido implementadas a los efectos de intentar subsanar las limitaciones de una administración estatal percibida como excesivamente centralizada e ineficaz (Azóca y Giraldo, 1994).

Con el objetivo de entender mejor las dinámicas de descentralización y privatización en Colombia, en esta sección presentamos un repaso sintético de las leyes y políticas que hemos identificado como las más relevantes e influyentes respecto a las transformaciones de las que ha sido objeto el sistema educativo en las últimas décadas. Los próximos subapartados se enfocan en hacer un repaso cronológico de esta legislación. Esta incluye hitos fundamentales como la Ley 24 de 1988, que marcó el inicio de la transferencia de responsabilidades del Ministerio de Educación a los territorios, y la constitución de 1991, que estableció un modelo de financiamiento basado en porcentajes para cada rubro educativo. También se destaca la aprobación del Plan de Apertura Educativa (1991), que consideramos de especial relevancia debido a que abrió la posibilidad de

5 A lo largo del informe utilizamos el término 'alianza público-privada' (o eAPP) por constituir la forma más habitual para referirse de modo genérico a todo esquema de provisión privada y financiación estatal. No obstante, según se discute en el apartado de conclusiones—y a la luz de los planteamientos presentados en la sección teórica—, lo que se observa en la mayoría de estos esquemas en Colombia no se corresponde con el concepto de alianza público-privada stricto sensu sino a relaciones público-privadas de otra naturaleza en las que los riesgos y responsabilidades no son compartidas de manera equitativa entre ambas partes.

participación de organizaciones no gubernamentales en la prestación del servicio educativo. La Ley 60 de 1993, por su parte, consolidó esta tendencia reafirmando la posibilidad de que entidades privadas cubrieran el déficit de provisión estatal en materia educativa. Finalmente, esta sección aborda la caracterización de dos movimientos legislativos destinados a profundizar tanto la descentralización como la privatización del sistema educativo en Colombia. El primero fue la ley 715 de 2001, que definió la fórmula de financiamiento de la educación para los territorios. Y el segundo, el decreto 1075 de 2015, que abrió la organización y administración de la educación a personas jurídicas privadas. Ambas iniciativas generaron debates e inquietudes sobre el impacto en la calidad y accesibilidad de la educación en el país.

Descentralización administrativa del sistema educativo

El esquema descentralizado en el sistema educativo de Colombia se inició parcialmente con la Ley 24 de 1988, que se enfocó en una reestructuración del MEN. Es relevante tener en cuenta esta reestructuración porque es a través de ella que se afianzó la transferencia de funciones relacionadas con el servicio educativo hacia a las autoridades locales, en términos de currículo y gestión (Bayona, 1989)[6], y se crearon varios niveles de gobernanza encabezados por el MEN. A partir de esta ley, el sistema de gobernanza se ha complejizado hasta llegar al esquema actual, en el cual el gobierno de la educación está a cargo del MEN y las Secretarías de Educación de las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), ya sean distritales o departamentales. Estas Secretarías son las encargadas de aterrizar las políticas educativas dictadas por el MEN, en concordancia con el contexto local y haciendo uso de su amplio margen de autonomía formal. A su vez, las Secretarías de Educación cuentan con Subsecretarías que se encargan de temas específicos, como planeación educativa. Al mismo tiempo, el MEN también da acompañamiento a las Secretarías con Gestores Educativos, cuando las entidades descentralizadas —generalmente las de menor capacidad técnica— tienen dificultades de gestión.

Dada la diversidad que caracteriza al territorio colombiano, que incluye diferencias culturales, políticas y de recursos, este tipo de descentralización administrativa generó inquietud por el riesgo de que ahondara aún más las brechas sociales y educativas entre regiones (Azóca y Giraldo, 1994; Lozano, 2008). Sin embargo, las políticas que siguieron a la reestructuración del MEN ampliaron el alcance de la misma línea descentralizadora y, según

6 Cabe tener en cuenta que posteriormente se promulgaron otras leyes que incorporaron modificaciones menores a la Ley 24 de 1988, tales como la Ley 29 y la Ley 91 de 1989—con la que se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

se explorará más adelante, ampliaron la necesidad de la incorporación de agentes no estatales a fin de atender las consecuencias de la política y reestructuración adoptadas.

Constitución de 1991 y el Plan de Apertura Educativa

Pocos años después de la promulgación de Ley 24 de 1988, un cambio legislativo nacional de gran envergadura consolidaría la tendencia descentralizadora. Se trata de la Constitución de 1991, que introdujo cambios trascendentales en varios sectores del Estado e impulsó, además de la descentralización administrativa, la descentralización política y la fiscal. A partir de esta Constitución, se creó un régimen de transferencias de recursos desde el nivel central hacia las entidades territoriales, llamado Sistema General de Participaciones (SGP), que prevé unos porcentajes específicos de gasto para los gobiernos subnacionales: 30% a la educación y 25% a la salud (Bonet et al, 2014; Bonet y Galvis, 2016). Con la lógica de esta nueva Constitución se evidencia que la reestructuración iniciada en la educación años antes no se limitaba a este ámbito, sino que se enmarcaba en una nueva visión de la organización y el funcionamiento del Estado.

En la esfera educativa[7], en 1991 también se aprobó el "*Plan de Apertura Educativa*", con el cual se otorgaron más responsabilidades a las entidades descentralizadas (i.e., Secretarías) (Azóca y Giraldo, 1994; Meade y Gershberg, 2010), como la generación y gestión autónoma de recursos financieros para la prestación del servicio educativo (Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia, 1991, p. 24). En línea con el proceso de descentralización iniciado en la década de los 80, y aunque sin demasiada precisión, el Plan de Apertura educativa menciona que

> *el gobierno nacional se propone avanzar en la reorganización del sistema educativo público; rediseñar el esquema actual de competencias, funciones y relaciones del nivel central, departamental y local; y profundizar el proceso de descentralización de la administración de la educación (p. 95).*

7 Si bien no es el objeto de análisis de este informe, cabe destacar que, en lo referente a educación superior, en 1992 se aprobó la Ley 30, que posteriormente ha experimentado numerosos intentos de reforma por parte de diferentes gobiernos. Los artículos 86 y 87 de esta ley generaron el congelamiento de los recursos que las instituciones de educación superior reciben por parte del Estado, lo cual ha llevado a que las universidades públicas tengan que generar recursos propios a través del cobro de matrículas. Específicamente, el artículo 86 indica que "los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución" (Ley Nº 30 de 1992).

Con relación a la privatización, resulta interesante advertir cómo se plantea el vínculo entre descentralización y privatización. En esta línea, el Plan señala la necesidad de que los actores no estatales participen de la oferta educativa para mitigar la incapacidad de ciertos municipios para ofrecer educación universal:

> *Para ampliar la oferta de cupos en las áreas marginales de las grandes ciudades se desarrollarán proyectos con las autoridades municipales y las organizaciones no gubernamentales para atender con programas remediales a los niños pobres que no han entrado oportunamente a la escuela (p. 93).*

En definitiva, el "*Plan de Apertura Educativa*" formalizó la entrada de entidades privadas al sistema educativo, asumiendo funciones del Estado. La cita anterior sugiere que el Estado colombiano concibe al sector privado como un actor clave para enfrentar los desafíos que supone la escolarización de la población más vulnerable, visión que continuará afianzándose con otras disposiciones legales, como se verá a continuación.

Avances en la descentralización y la privatización

Como se ha visto, en las décadas de 1980 y 1990, el Estado colombiano allanó el camino para la participación de agentes privados, en parte a través de la descentralización. Un hito clave en esta tendencia resultó de la promulgación de la Ley 60 en 1993, que, por un lado, reguló la distribución de competencias en materia de salud y educación entre las unidades territoriales subnacionales (i.e., departamentos y municipios) y, por otro, avaló la contratación de proveedores no estatales. Para el sector educativo, el artículo 2 explica que los *municipios* quedarían a cargo de

> *administrar los servicios educativos estatales de educación preescolar, básica primaria y secundaria y media; financiar las inversiones necesarias en infraestructura y dotación y asegurar su mantenimiento, y participar con recursos propios y con las participaciones municipales en el financiamiento de los servicios educativos estatales y en la cofinanciación de programas y proyectos educativos; ejercer la inspección y vigilancia, y la supervisión y evaluación de los servicios educativos estatales (Ley Nº 60 de 1993).*

Adicionalmente, la ley abrió el camino a la privatización, en el sentido de que permitió que las Secretarías busquen el apoyo de actores no estatales para garantizar el servicio educativo en aquellas zonas en las que la oferta estatal resulte insuficiente. En este sentido, la ley estipula que ante la

> *insuficiencia de instituciones educativas del Estado podrá contratarse la prestación del servicio educativo con entidades privadas sin ánimo de lucro, sin detrimento de velar por la cobertura e infraestructura de los servicios educativos estatales y siempre que la prestación del servicio se adecue al cobro de derechos académicos establecidos para las instituciones del Estado (Ley Nº 60 de 1993).*

Los cambios adelantados por la Ley Nº 60 evidencian que la descentralización en materia educativa parece haber generado la necesidad de complementar el servicio educativo público con apoyo privado. En este tipo de esquema, aun cuando las entidades contratadas a tal efecto no persiguen ánimo de lucro, se produce una transferencia del sector estatal al privado a la vez que se naturaliza la influencia de intereses particulares sobre el sistema educativo.

Una Nueva Ley General de Educación en 1994

En este contexto se aprueba una nueva Ley General de Educación, la Ley Nº 115 de 1994. La nueva ley nació como una promesa de mejoramiento de la calidad y de las condiciones del sistema educativo, a partir de un proceso de negociación entre el Gobierno—en el último año de la presidencia de César Gaviria, quien también fuera el impulsor de la Constitución de 1991—y la Federación Colombiana de Educadores (FECODE). Entre otras disposiciones, esta ley decreta la Autonomía Escolar en su artículo 77:

> *las instituciones de educación formal gozan de autonomía para organizar las áreas fundamentales de conocimientos definidas para cada nivel, introducir asignaturas optativas dentro de las áreas establecidas en la ley, adaptar algunas áreas a las necesidades y características regionales, adoptar métodos de enseñanza y organizar actividades formativas, culturales y deportivas, dentro de los lineamientos que establezca el [MEN]. (Ley Nº 115 de 1994)*

Además de formalizar la autonomía pedagógica de los centros educativos—una vieja demanda de los sindicatos docentes cuyo tratamiento queda fuera del alcance de esta investigación— la ley apunta directamente a la privatización a través de la legitimación del uso de recursos públicos para la contratación o el pago a agentes no estatales. En este sentido, la ley contempla un apartado de "*estímulos especiales*", donde se encuentra el artículo 185 referente a "*Líneas de crédito, estímulos y apoyo*", el cual dictamina que el "*Estado establecerá líneas de crédito, estímulos y apoyos para los establecimientos educativos estatales y privados con destino a programas de ampliación de cobertura educativa, construcción,*

adecuación de planta física, instalaciones deportivas y artísticas, material y equipo pedagógico" (Ley Nº 115 de 1994). Así, a través de la equiparación de escuelas públicas y privadas, la ley abre la posibilidad de que las instituciones educativas privadas reciban recursos del Estado en igualdad de condiciones que los colegios oficiales.

Surgimiento de las Entidades Territoriales Certificadas

A pesar de la promesa de mejoramiento de la calidad y de las condiciones del sistema educativo que implicaba Ley General de Educación de 1994, bajo la presidencia de Andrés Pastrana, en 2001, se produjo un nuevo giro reformista, tanto del sector de salud como del sector educativo, que profundizaría en la descentralización. En este sentido, según Suárez (2003), la Ley 715 de 2001 "*es una Ley que distribuye los recursos destinados a educación y a salud, y que está en concordancia con la política social neoliberal de recorte a la inversión social*" (p. 12). A partir de su aprobación, el gobierno central implementó una estructura administrativa compleja basada en la certificación de los departamentos y ciertos municipios como entes autónomos—denominados, como vimos, Entidades Territoriales Certificadas (ETC)—, y estipuló que los recursos para su sostenimiento provendrían del SGP.

Es importante recordar aquí que el SGP, o Sistema General de Participaciones, es un sistema controlado por el gobierno central creado a través de la Ley 24 de 1988, según el cual las entidades territoriales reciben transferencias de dinero condicionadas a unos porcentajes específicos de gasto. Desde la ley 715 de 2001, el SGP sería distribuido de acuerdo con los siguientes porcentajes: 58.5% para el sector educativo, 24.5% para el sector salud y 17% para propósitos generales. Aunque la ley 715 de 2001 aumentó el porcentaje de asignación para la educación, en comparación a lo que había sido estipulado Ley 14 de 1988 —30%— también dictaminó que las ETC tendrían la necesidad de utilizar "*recursos propios en la financiación de los servicios educativos a cargo del Estado y en la conformación de programas y proyectos educativos y en las inversiones de infraestructura, calidad y dotación*" (Ley Nº 715 de 2001), lo que evidencia un conocimiento de que la financiación de la educación pública con recursos del SGP no sería suficiente.

En esta línea, vale la pena explorar los criterios de gasto, transferencia y administración de los recursos del SGP destinados a educación. El artículo 16 de la Ley Nº 715 de 2001 detalla los criterios de distribución: (a) tipología de la población atendida, que se determina por variables relativas a la pertenencia a zonas rurales o urbanas, a partir de las cuales la Nación define la metodología de asignación por alumno; (b) población por atender en

condiciones de eficiencia, que adiciona un porcentaje de la asignación por concepto de población en edad estudiantil que no se encuentra matriculada; (c) equidad, criterio según el cual "*a cada distrito o municipio se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]*" (Ley Nº 715 de 2001). La asignación por alumno se deriva del costo de personal docente y administrativo, costos destinados a la calidad, infraestructura, administración, interventoría y sistemas de información. Así, la fórmula de financiamiento para la educación se compone de la asignación por alumno multiplicada por la población atendida. Seguidamente, el artículo 17 de la mencionada ley explica que los recursos serán transferidos directamente a las ETC, pero que el dinero recibido por concepto de calidad no podrá ser utilizados en gasto de personal. Finalmente, con respecto a la administración de los recursos del SGP destinados a educación, el artículo 18 de la ley en cuestión dictamina, entre otros mandatos, que el dinero correspondiente a la seguridad social del personal docente de las instituciones estatales se descontará de los recursos provenientes de SPG.

En el marco de esta reestructuración, se certificaría a los 32 departamentos de Colombia y a aquellos municipios con más de 100 mil habitantes. Asimismo, recaería sobre cada departamento decidir si se certifican o no aquellos municipios con menos de 100 mil habitantes pero que contasen con la capacidad administrativa necesaria para autogestionarse, de acuerdo con lo que considerasen las autoridades del departamento. Además de generar un clima de competencia por la certificación—sobre todo para los municipios con menos de 100 mil habitantes—, las ETC se vieron en la necesidad de conseguir recursos propios para invertir en el sector educativo ya que los recursos asignados no resultaban suficientes para que estas puedan cubrir sus costos de nómina (Iregui et al., 2006). La búsqueda de recursos propios se intensificó especialmente a partir del límite impuesto por la Ley 715 al gasto en personal. Dicho límite interrumpió, a su vez, los derechos de la carrera docente, al estipular que

> *el crecimiento de costos por ascensos en el escalafón en las plantas de cargos de las entidades territoriales o cualquier otro costo del servicio educativo, con cargo al Sistema General de Participaciones, tendrá como límite el monto de los recursos disponibles, en el Sistema General de Participaciones. No procederá ningún reconocimiento que supere este límite, los que se realicen no tendrán validez y darán lugar a responsabilidad fiscal para el funcionario que ordene el respectivo gasto (Ley Nº 715 de 2001).*

Parece, entonces, develarse un hilo conductor que va rigiendo la lógica de la descentralización educativa a través de leyes que también conducen a una reducción en el gasto del dinero en la educación pública, tendencia que no se debilita en las décadas siguientes.

Consolidación de la descentralización y profundización de brechas

En continuidad con los esfuerzos descentralizadores, en 2015 se emitió el decreto 1075, denominado Único Reglamentario del Sector Educación. Este reglamento constituye un documento que regula tanto las instituciones del gobierno central, como las que dan vida al aparato descentralizado en todos los niveles de formación educativa. Este decreto fija la estructura del sistema, encabezado por el MEN, entre cuyas funciones está la de "*implementar mecanismos de descentralización, dotando al sector de los elementos que apoyen la ejecución de las estrategias y metas de cobertura, calidad, pertinencia y eficiencia*" (Decreto Nº 1075 de 2015. Presidencia de la República de Colombia, 26 de mayo de 2015).

En esta línea, el decreto 1075 estableció un "procedimiento para la descentralización" según el cual son las autoridades territoriales municipales las que deben manifestar ante el MEN su interés por asumir las responsabilidades administrativas de la educación, aunque no se especifica un procedimiento detallado en ese sentido. Entre otras exigencias de corte administrativo, a través de este decreto se les solicita a las entidades territoriales formular un Plan Educativo Institucional (PEI) ajustado al contexto local y alineado con los mandatos del MEN, regidos por la ley 115 de 1994.

Es importante señalar que este decreto reafirma la naturaleza dual del financiamiento de la educación: recursos del SGP y aquellos que puedan generar de manera independiente las ETC. Los recursos provenientes del SGP dependerían de la asignación por estudiante de acuerdo a la tipología de población en la que se clasifique a la ETC, y la generación de recursos propios dependería de la capacidad de recaudación fiscal interna de cada entidad. La disparidad de recursos, derivada de la diversidad del territorio colombiano en cuanto a desarrollo económico y capacidades de gestión, potencia el riesgo de ahondar las brechas en el sistema educativo, en lugar de repararlas. Nuevamente, como se había visto en la normativa existente hasta el momento, el decreto 1075 explícitamente avala la participación de agentes no estatales en su sección 4, titulada "*Contratos para la administración del servicio educativo*". Su artículo 2.3.1.3.4.1 expone los requisitos para que las ETC puedan contratar con proveedores privados la administración y provisión educativa siguiendo un esquema de concesión (i.e., *charter*):

> *La entidad territorial certificada podrá contratar la administración del servicio educativo de uno o varios establecimientos educativos oficiales con personas jurídicas públicas o privadas, de reconocida trayectoria e idoneidad, para que estas organicen, coordinen,*

> *administren, dirijan y presten el servicio de educación bajo su propio PEI o PEC [Proyecto Educativo Comunitario][8], brindando la correspondiente orientación pedagógica. (...) La entidad territorial contratante aportará la infraestructura física oficial y la totalidad de la matrícula a ser atendida, mientras que el contratista aportará los demás elementos de la canasta educativa, el PEI o el PEC, brindando la correspondiente orientación pedagógica. La administración, custodia y mantenimiento de la infraestructura, así como la operación del establecimiento educativo se realizará bajo el riesgo y responsabilidad del contratista, con sujeción a las condiciones que se establezcan en el respectivo contrato. (Decreto Nº 1075 de 2015. Presidencia de la República de Colombia, 26 de mayo de 2015).*

Cabe aquí puntualizar el diferencial de condiciones para la educación que se genera entre las ETC con más posibilidades de generar recursos propios—como podrían ser las grandes ciudades y los departamentos más prósperos—frente a las que no cuentan con la capacidad técnica ni los recursos financieros necesarios para complementar los fondos aportados por el SGP, como se evidenciará en los hallazgos de nuestro estudio. En los casos de las ETC más desfavorecidas, la descentralización puede potenciar la privatización a través de la contratación de servicios a entes no gubernamentales, una estrategia necesaria para afrontar desafíos de cobertura, especialmente con poblaciones vulnerables económicamente, según se verá en la sección de hallazgos de este informe.

En síntesis: avance de políticas de descentralización y privatización educativa en Colombia

A la luz del breve recorrido legislativo esbozado en esta sección, podemos concluir que, al menos desde la década de 1980, en Colombia se ha experimentado un proceso de descentralización educativa que ha permitido y facilitado la participación de agentes no gubernamentales en la prestación de servicios mediante el uso de recursos públicos. La descentralización educativa se fortaleció con cambios legislativos como la Ley 24 de 1988, que reestructuró el MEN, y la Constitución de 1991, que estableció un régimen de porcentajes de gasto para distintos rubros, incluyendo educación y salud, en combinación con los recursos propios de cada departamento o municipio. En el campo educativo, el Plan de Apertura Educativa de 1991 propuso

8 Mientras el PEI constituye la carta de navegación que los colegios elaboran para llevar a cabo su gestión tanto pedagógica en consonancia con los objetivos de las políticas educativas, el PEC se refiere específicamente a integración de saberes y cultura de los pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, raizales y rom (MEN, s. f.)

una mayor descentralización administrativa y la ampliación de la cobertura educativa con el apoyo de agentes no estatales, lo que dio lugar a diversas formas de privatización en la educación, legitimadas posteriormente por las leyes Nº 60 de 1993 y Nº 115 de 1994, que regulan la contratación de servicios educativos y los estímulos para entidades no gubernamentales.

El marco legal desarrollado en las décadas de los 80 y 90 se complementó con la ley 715 de 2001, que profundizó la descentralización fiscal al enfatizar en el uso de recursos propios de cada entidad territorial para financiar la educación. Finalmente, el decreto 1075 de 2015 evidenció otra forma de privatización al generalizar la posibilidad de la contratación del servicio educativo a agentes no estatales, quienes se encargarían del mantenimiento de la infraestructura proporcionada por las autoridades locales y de la provisión educativa.

Este contexto legislativo nos ha servido de base para entender los hallazgos que presentamos en las secciones a continuación, en relación con el funcionamiento y consecuencias de la descentralización y la privatización en el sistema educativo colombiano. La tabla 1 muestra un resumen del corpus normativo que conforma el marco legal expuesto en esta sección.

Tabla 1. Marco legal de la descentralización y privatización educativa en Colombia

Marco legal	*Implicaciones más relevantes*
Ley 24 de 1988	*Reestructuración del MEN, transferencia de funciones administrativas relacionadas con el servicio educativo hacia a las autoridades locales de los niveles departamentales y municipales.*
Constitución de 1991	*Creación del SGP: un régimen de transferencias de recursos desde el nivel central hacia administraciones territoriales. 30% de dichas transferencias puede ser destinado a la educación.*
Plan de Apertura Educativa de 1991	*Profundización de la descentralización administrativa. El Plan contempla la ampliación de la cobertura educativa en los niveles de básica y secundaria con la integración de esfuerzos públicos y privados que permitan disminuir el analfabetismo y aumentar la culminación de la secundaria en zonas urbanas.*
Ley Nº 60 de 1993	*Contratación por parte de los municipios de entidades privadas sin fines de lucro para cubrir el déficit de oferta estatal en los niveles educativos de prescolar, básica, secundaria y media.*
Ley Nº 115 de 1994	*Establecimiento de estímulos especiales, como créditos y apoyo para instituciones educativas públicas y privadas, con el fin de que amplíen su cobertura y adecúen su planta física. Asimismo, otorgamiento de subsidios para las familias de menores ingresos económicos para cubrir los gastos educativos de sus hijos, inscritos en instituciones públicas o privadas.*

Marco legal	*Implicaciones más relevantes*
Ley 715 de 2001	*Disminución de la inversión social desde el nivel central y énfasis en la utilización de recursos propios por parte de las entidades territoriales para financiar la educación.*
Decreto 1075 de 2015	*Contratación del servicio educativo por parte de las entidades territoriales con personas jurídicas públicas o privadas, bajo la condición de que la estructura física sea provista por la entidad territorial y el contratista se haga responsable por su mantenimiento y operación.*

Fuente: elaboración propia.

Hallazgos: Descentralización, privatización y desigualdades

Habiendo expuesto la producción legislativa en materia de descentralización y privatización en Colombia, a continuación, se presenta la sección de hallazgos, dividida en dos secciones. En la primera sección se identifican las tensiones y paradojas que resultan de la implementación de una reforma de descentralización en un contexto caracterizado por fuertes desigualdades. En particular, se explora, primero, de qué forma se distribuye el financiamiento de la educación a los niveles descentralizados; segundo, los límites que supone la capacidad financiera al funcionamiento y a la inversión de algunas ETC; tercero, cuestiones relacionadas con la desigual capacidad técnica y de gestión entre secretarías; y, por último, algunas tensiones generadas por la descentralización del sistema educativo.

La segunda sección, por su parte, aborda los diferentes tipos de colaboraciones público-privadas en educación en el país. En este sentido, centra su atención en la (des)regulación de la provisión educativa privada independiente, en los esquemas de financiamiento público y provisión privada que significan los llamados 'colegios de cobertura' y los colegios en administración de servicios (CAS), y, finalmente en los mecanismos de contratación externa de servicios educativos complementarios a través de programas y proyectos financiados desde el MEN.

Los vínculos entre descentralización y desigualdad en el sistema educativo colombiano

La fórmula de financiamiento de la educación

La devolución de competencias fiscales a niveles subnacionales es un elemento clave de toda descentralización. En Colombia, como ya se ha señalado, este proceso se inició con la Ley 24 de 1988 y, especialmente, con la Constitución de 1991 como elemento nuclear del proceso de descentralización impulsado en los años 1990. En dicha normativa se incluyó el financiamiento per cápita como principio distributivo en educación, esto es, una fórmula de financiamiento basado en la cantidad de estudiantes que escolarizaba cada administración territorial. Este mecanismo de

financiamiento a la cobertura se construyó a partir de indicadores de pobreza e intentando perseguir una lógica redistributiva a la vez que generase un incentivo para que los departamentos aumentasen sus tasas de cobertura. Un alto cargo del MEN en aquel entonces explica los primeros pasos de esta reforma de descentralización:

> *Lo que sucedió fue que se aprobó la ley de las transferencias, la nueva ley de transferencias que transferenciaba según niño matriculado, y eso es lo que termina pujando la descentralización al final. Antes pues era una cuenta que se le pagaba la Nación por los gastos y no por los niños atendidos, que esa fue la primera parte de la descentralización y esta es la que hace un cambio muy grande en el proceso de organizar los recursos. Entonces, digamos que fue una etapa donde la relación MEN-entidades territoriales era particularmente fuerte o arranca a ser particularmente fuerte porque los recursos que llegan a las entidades territoriales dependen de la matricula y quien gira los recursos es, o sea, quien aprueba y gira los recursos, es el MEN dependiendo de la matrícula reportada. [...] Eso es lo que empuja una cobertura significativa en el país porque las entidades territoriales están interesadas en recibir más recursos y entonces ahí tienen una intención particular: más niños, y para matricular más niños tienen que habilitar más instituciones educativas y poner docentes en los sitios donde se necesita. (GOB8)*

Otro exalto cargo del gobierno nacional explica, sin embargo, que la fórmula de financiamiento a la cobertura corregida por indicadores socioeconómicos ofrecía, por el contrario, incentivos perversos que derivaban en una mala administración de los recursos y en una desinversión en el nivel local:

> *Era una distribución que dependía... se cogió la masa que se pasaba para educación y se hizo una distribución de acuerdo con cobertura, ¿sí? Con pobreza y con indicadores como los servicios básicos, tratando de que le llegara más plata a las entidades que tenían menos recursos. Y pues lo que pasó es que, entonces, si tú eras más pobre y ponías menos de tus recursos propios te prestaban más plata, entonces pues no había ningún incentivo, ni siquiera para administrar bien los recursos... (GOB3)*

Paradójicamente, este mismo alto cargo se lamenta de la 'complejización' a la que ha sido sometida esta fórmula de financiación precisamente para incorporar un componente meritocrático en su estructura de incentivos. En este sentido, y ante la crítica de que la fórmula original bien podría aumentar la cobertura pero generaría un efecto negativo sobre la calidad, sucesivos gobiernos han ido incorporando criterios de asignación de recursos basados

en los resultados de evaluaciones externas como SABER[9]: la definición de la fórmula vigente, al incorporar los resultados de estas pruebas, ofrece un monto superior a aquellos territorios que obtienen mejores puntuaciones—lo que es radicalmente opuesto a una medida compensatoria. Además, en palabras de algunos actores, la incorporación de nuevos criterios ha hecho que la fórmula sea especialmente compleja y poco transparente. Por este motivo, en los últimos años la fórmula ha sido un tema de debate constante en la política educativa de Colombia. Un investigador lo explica de la siguiente forma:

> *Esa es una fórmula que hay que rehacer en Colombia ahorita, porque esa fórmula se venció hace tiempo y por cosas políticas ningún gobierno ha vuelto a hacer la ley, la fórmula. Si al final del gobierno pasado, en 2018, se acabó la vigencia de esa ley y tendrían que haberla vuelto a hacer y [el gobierno] no la dejó hecha, y este gobierno tampoco. Y entonces ahí [en la ley] dice cómo le llega la plata a cada municipio, cómo la puedo usar en esos fines. Y para la mayoría de los municipios y departamentos es la única plata que hay para educación (UNI3)*

Según fuentes del MEN del nuevo gobierno entrante en 2022 (GOB12), la modificación de esta fórmula es una prioridad, y aunque no se especifica de qué forma, sí se tiene intención de simplificarla o de añadir o sustituir algún criterio de repartición del monto para educación en los niveles inferiores del Estado. Aun sí, pese a las demandas de los actores no estatales y la voluntad del nuevo gobierno de modificarla, aun hoy la fórmula sigue privilegiando a las ETC que tienen más facilidades, tanto en términos económicos como en términos de capacidades de gestión, cuestiones a las que volveremos más adelante.

La capacidad financiera como límite

Los recursos provenientes del Estado central, a través de la fórmula del SGP, son la principal fuente de financiamiento para las administraciones subnacionales. Dado el hecho de que el financiamiento girado a las entidades y departamentos es mayormente para gasto corriente, la mayoría de las secretarías de educación tienen poco margen para destinar montos sustanciales a inversión y mejora de la calidad. Como se ha presentado al final de la subsección anterior, la capacidad financiera de las secretarías es un elemento clave a la hora de explicar las desigualdades entre

9 Según consta en la página web del MEN, las pruebas Saber son evaluaciones externas estandarizadas aplicadas por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación al final de los ciclos de los niveles educativos de la educación básica y media.

territorios en Colombia. Aquellas entidades o departamentos que gozan de cierta autosuficiencia financiera, esto es, que son más ricas y capaces de generar recursos propios, son a su vez aquellas que, por un lado, pueden dedicar más dinero a inversión y calidad, y, por otro lado, pueden dedicar más recursos a la mejora técnica y profesional del funcionariado. El efecto desigualador asociado a la disponibilidad de recursos propios es una conclusión que comparten todos los actores entrevistados, tanto del gobierno nacional como de las secretarías, así como de los sindicatos, sociedad civil e investigadores. En palabras de un especialista y miembro de una organización internacional: "*el SGP genera unos incentivos que penaliza a la gente [los departamentos y entidades] con menos capacidad por el hecho de que no tienen los recursos, el conocimiento, para poder pelear, para poder concursar.*" (OI1)

Esta misma preocupación sobre las desigualdades entre territorios que está generando el financiamiento—junto a otros elementos del sistema—la comparten otros actores como los sindicatos y algunos académicos. Un investigador plantea su preocupación de la siguiente forma:

> *Hay unos, como Bogotá, Medellín, Antioquia, que ponen algunos recursos propios. Con sus fuentes de financiamiento, que básicamente para muchos es el predial [impuesto a la propiedad inmueble de recaudación local], recursos como la tierra, algunos otros impuestos a la industria, y algunos otros que tienen ellos pues ponen recursos propios. Pero son como contados, pues de los noventa y pico de entes territoriales, o departamentos, o municipios certificados, debe haber diez que tienen… ni siquiera diez, menos de diez que deben tener una participación importante de recursos propios en educación. (UNI3)*

En una línea similar, un alto cargo del MEN y un representante sindical comentan:

> *Las entidades territoriales ricas… Antioquia, Cundinamarca, Bogotá, son mucho más independientes porque además usan recursos propios incluso para pagar nómina. Entonces dependen muchísimo menos de este poder adquisitivo de la nación y por consiguiente son más independientes. Pero esa no es la realidad de la mayoría del país, la mayoría del país no es Cundinamarca, Bogotá o Antioquia. Entonces la mayoría [de las secretarías] termina sujeta a las políticas y a las, digamos… a las formas de operar del MEN, pues para poder operar su sector. (GOB8)*
>
> *Por ejemplo, acá, Bogotá. Es la entidad que más plata tiene. El presupuesto de educación son 19 billones de pesos. Para el resto del país el presupuesto en la educación preescolar básica*

> *y media es 26 billones de pesos. O sea, lo de Bogotá para los 31 departamentos, prácticamente… Porque son recursos propios, pero las otras entidades no tienen recursos, o sea tienen un recaudo, pero la prioridad no es para el tema educativo porque tienen otras necesidades en ese escenario. Y es muy mínimo… el recaudo mínimo que tienen de recursos propios es para ayudar a subsidiar en parte el tema de la alimentación escolar y el transporte escolar, ahí se acaban los recursos propios. (SIN1)*

La descentralización fiscal en Colombia ha acarreado en gran medida una desconcentración de tareas del Estado nacional en los niveles inferiores. Pese a haberse dado a la par de una descentralización política que transfirió competencias en materia de decisión política, el margen de maniobra del que disponen las entidades territoriales en términos materiales se ve fuertemente condicionado por su capacidad de recabar recursos propios, según comentábamos. En términos de un ex-alto cargo del MEN, a pesar de haber obtenido autonomía política, la mayoría de las entidades están "*presas*":

> *Tienen mucha autonomía, pero están muy presas. Dijéramos cuando tú tienes plata como en Bogotá, pues tú tienes plata para hacer infraestructura, para hacer muchas otras cosas. Pero cuando son secretarías o son entidades territoriales que no tienen recursos, o que no les ponen recursos… (GOB3)*

Más allá de los incentivos o de la voluntad política que exista para que las entidades territoriales destinen recursos propios para complementar los fondos provenientes del SGP, solo algunas entidades territoriales logran sobrellevar los límites materiales que inexorablemente impone la propia estructura económica del país sobre algunos territorios. Destacan algunas secretarías que logran duplicar la inversión en educación a través de aportaciones propias:

> *Ciudades como Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, que tienen recursos propios, es decir, que a través de los impuestos locales que recogen dicen: "la nación me da 600 dólares, yo pongo otros 600 dólares". Pues tienen obviamente los mejores sistemas, ¿sí? Entonces, no solamente de infraestructura, sino de formación de profes. Son secretarías que arman planes de formación territoriales, planes curriculares, entonces ahí funciona muy bien porque son escuelas que, a pesar de que en Bogotá hay escuelas que tienen desafíos, hay toda una infraestructura de apoyo a esas instituciones, ¿sí? (SOC6)*

También existen casos puntuales de municipios más pequeños en los que la ecuación resulta igualmente favorable. En Funza, por ejemplo, que apenas ha rebasado recientemente el umbral de los 100.000 habitantes,

el presupuesto para educación se nutre en una proporción muy elevada de los recursos propios. Según fuentes de la Secretaría (GOB13), alrededor del 80% del financiamiento corresponde a recursos propios y sólo el 20% representa fondos transferidos de niveles superiores. Asimismo, se explica que "*la ventaja de Funza es definitivamente el nivel económico que tiene el municipio*" (GOB13):

> *En inclusión nos envían [el Estado] solo 130 millones de pesos y nosotros tenemos personal contratado por casi 500 millones de pesos. En inclusión tenemos un tiflólogo, un modelo lingüístico, tenemos dos intérpretes, tenemos fonoaudióloga, tenemos fisioterapeuta, tenemos cinco educadores especiales… Con la plata que me envían me alcanzaría a contratar al tiflólogo y ya… El municipio apalanca la mayor cantidad (GOB13)*

Pero estos municipios son excepciones dentro de una tendencia más general de restricción presupuestaria y limitaciones materiales para desplegar las capacidades políticas y técnicas de los territorios. Un ejemplo lo ofrece el municipio de Soacha, donde un representante de la Secretaría de Educación explica que "*por ser un municipio, [nos] dan unos valores [monetarios por estudiante] inferiores a lo que le dan a un departamento o a una ciudad […] y los costos que [tenemos] asignados, pues, son inferiores y las necesidades son mayores*" (GOB 4.2). Los entrevistados de esta secretaría consideran importante entender que estas diferencias afectan negativamente a aquellas ETC con menor capacidad de generar recursos propios, por lo que las condiciones "*que va a tener un niño de Bogotá a las que va a tener un niño en el municipio de Soacha son bien diferentes*" (GOB 4.1, GOB4.2).

Estas entidades tienen dificultades tanto con la cobertura como con la implementación de ciertos programas y políticas como el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y la extensión de la jornada completa, paradójicamente establecidos desde el MEN pero cuyo financiamiento depende en gran medida de las ETC. Así lo expresan desde la Secretaría de Educación de Soacha: "*tampoco resulta tan positivo porque nosotros tenemos una necesidad de cupos muy fuertes y entonces eso nos lleva a recurrir a otras instancias para que el niño quede matriculado en una institución*" (GOB4.1). De esta manera, el mandato de extensión de la jornada parece estar generando un estrés adicional para las autoridades educativas en cuyos contextos no se ha recibido apoyo suficiente para realizar las adaptaciones de infraestructura, administrativas o pedagógicas necesarias para extender el horario escolar y al mismo tiempo atender a toda la demanda (véase también Parra, 2022).

Tanto representantes de sindicatos como cargos políticos y técnicos actuales y anteriores de las administraciones educativas coinciden en que la disparidad de recursos con los que cuentan la ETC significa un límite a su

capacidad para desplegar su autonomía. Por un lado, un ex-alto cargo del MEN considera que de facto "*no hay ninguna autonomía" porque, según él, "el problema real es que el 90% de la plata [que manejan las secretarías] viene del gobierno central*" (GOB3). Por otro lado, representantes de los sindicatos de docentes mayoritarios exponen que la descentralización en el sector educativo en Colombia está lejos de ser un éxito. No solo la descentralización es incompleta, sino que además se ha realizado sin los recursos necesarios e incorporando procedimientos que acaban por recentralizar la toma de decisiones, especialmente en materia de inversión y gasto corriente:

> *Bueno, aquí la única descentralización que existe es la de darle funciones y obligaciones [a las Secretarías] mas no recursos, ¿sí? Entonces aquí todos los dineros los concentra el gobierno nacional, MEN, Ministerio de Hacienda… [Colombia] hoy está dividida en 96 entidades territoriales donde les aprueban una planta de personal docente, directivos docentes, administrativos, docentes orientadores y con base en eso giran los recursos para pagar esas nóminas, llamémoslo así, la nómina de los trabajos. Pero adicionalmente las ETC entonces tienen que aportar de los recursos propios para ayudar a la escuela, ¿sí? Tienen que administrar la planta de personal, pero con base en unos criterios y una planta aprobada por parte del MEN. … Voy a colocar un ejemplo … en Funza, vamos a decir, son 550 docentes y directivos docentes y docentes orientadores. Si requiere un docente más para llegar a 551 tiene que pedir la autorización y un estudio de planta al MEN, sino inclusive hay sitios en los cuales duran tres, cuatro, cinco meses sin docentes los niños. ¿Por qué? Porque no puede designar la entidad territorial un docente porque no hay forma ni manera, en ese escenario no le permiten la designación o nombramiento si no hay autorización. Entonces por eso digo que la descentralización es para darle funciones o imponerle ciertas cosas a desarrollar, mas no para designar los maestros, maestras, ni mucho menos para el tema de los recursos. (SIND3)*

Existen diferencias, sin embargo, en las percepciones de cómo se podría mejorar la cuestión del financiamiento a las ETC. Mientras que ex-cargos del gobierno nacional argumentan que habría que aumentar el control sobre la gestión del dinero público—sin aumentar el presupuesto—, representantes de sindicatos y secretarías de ETC demandan una ayuda y acompañamiento sustantivamente mayor por parte del gobierno nacional, un aumento de los montos girados a sus territorios, así como un plan de fortalecimiento de las capacidades técnicas del funcionariado de las regiones.

Capacidad técnica e inestabilidad en las Secretarías de Educación

Vinculado con la estructura de financiamiento, el otro aspecto clave de la descentralización en Colombia es la capacidad técnica de las Secretarías de Educación de las ETC. No solo en Colombia sino, en general, en todos los países que descentralizan sus sistemas educativos, la cuestión de la formación de cuadros intermedios con responsabilidades técnicas en las administraciones subnacionales es un factor con gran peso explicativo de los efectos de estas reformas. Numerosos actores clave del sistema educativo colombiano coinciden en que este aspecto es uno de los principales problemas de la descentralización en Colombia. Como explica un ex-alto cargo del MEN, en los años 2000 se hizo un esfuerzo notable por profesionalizar y capacitar a las Secretarías de las recientemente creadas ETC:

> *Desde el 2002 que empezamos acompañar ese proceso uno tiene claramente las 96 entidades territoriales que hoy, digamos, han cumplido está mayoría de edad para poder administrar la educación. Uno sabe que esas que fueron acompañadas al inicio son las más fuertes, entonces tú vas a Bogotá, vas a Barranquilla, a Pereira, a Atlántico ¿cuál otra acompañamos? Cali, Valle del Cauca… y hoy, después de muchas décadas, hoy siguen siendo las más fortalecidas. […] Sabíamos que teníamos que dejar unas condiciones para que las entidades territoriales comprendieran qué es eso de administrar la educación y no solamente era recibiendo recursos, nombrar docentes o crear la infraestructura sino, sobre todo, y ahí es donde está el mayor reto, cómo hago para que ese diseño de política nacional baje a mi territorio y sea comprensible en mi contexto. (GOB5)*

No obstante, como menciona un responsable del MEN en julio de 2022, este "*plan de modernización de las secretarías*" no implicó necesariamente que en todos los territorios quedasen instaladas unas capacidades técnicas que se mantuviesen en el tiempo:

> *Se hizo un plan de modernización de las secretarias específicamente, se invirtieron en sistemas y capacitación, pues no sé, temas de archivo… Había todo un sector del MEN que se dedicaba solo al tema de modernización de Secretarías, y eso ha seguido de otras maneras. Pero yo creo que al final… Seguro hay cosas que quedan, pero eso al final no garantiza que efectivamente tengas entidades técnicas como corresponde que puedan dar respuesta a la situación de sus colegios. (GOB8)*

En última instancia, las secretarías que fueron acompañadas en los primeros pasos de la descentralización son también aquellas que hoy despliegan

más sustancialmente la autonomía de la que disponen. Cabe recordar, no obstante, que son también aquellas con más capacidad de recabar recursos propios, por lo que parece existir una retroalimentación positiva entre la '*modernización temprana*' de las Secretarías—que corresponden a las ciudades y regiones más grandes—y su capacidad de captación de recursos propios y redistribución hacia el sector educativo en el territorio. Esto las sitúa en una posición fuerte respecto del MEN, con más independencia, mientras que otras regiones, más débiles en términos de capacidad técnica, quedan más dependientes de la actuación del MEN. Como explican otro cargo del MEN y un representante del sector educativo privado:

> *Las entidades territoriales más organizadas son las de las ciudades grandes, donde las cosas más o menos funcionan. En cambio, hay Secretarías de Educación que duran intervenidas años por el MEN, duran intervenidas años por la Nación porque hay tanta corrupción, tanto* despelote*, tanto problema que el MEN dice: "Intervenimos y ustedes pierden su poder de autonomía por todos los problemas". Creo que las ciudades grandes, Medellín, Bogotá, tienen un poco más de… son más robustas y pues el MEN también sabe que son peleas difíciles. (GOB6)*

> *Al final es un problema de capacidad técnica. Hay otras regiones que lo saben hacer, y es excelente, toda la autonomía… y el MEN dice: "¿cómo lo apoyo?". Pero ya saben hacerlo muy bien. Y esas regiones no se dejan mandar ¿Sí? Barranquilla tiene su propio programa y además sus currículos, compra sus textos, forma sus profes y viene y le pide plata al MEN. Pero regiones donde falta pues esa* accountability *y ese liderazgo, ahí sí es el problema de la descentralización. (SOC6)*

Estas cuestiones hacen a algunos ser "*pesimistas*" (SOC6) con la forma en que se ha descentralizado el sector educativo en Colombia. Otros, más que pesimistas, consideran que la descentralización "*tocaba hacerla de otra manera, un poco más paulatinamente según las capacidades*" (GOB8). En definitiva, como ilustra el siguiente extracto de una entrevista con un ex-alto cargo del MEN, la falta de capacidades técnicas se debe en parte a la alta rotación en los cargos políticos de algunas regiones, lo que genera importantes desigualdades entre entidades territoriales:

> *Depende muchísimo del gobierno regional de turno, hay algunas que ya de por sí son muy muy básicas. Mientras estuve yo en el MEN gastamos pero muchísimos recursos en profesionalizar a las entidades territoriales y yo creo que no queda nada, para ser muy sinceros. Porque eso está pegado al vaivén del político de turno, al funcionario que nombra, al favoritismo político. Entonces los que vienen comprometidos con el sector educación tienden*

a profesionalizar y poner gente muy buena y muy capaz, y dan recursos, pero si no vienen comprometidos con eso, pues es una oficinita más. Entonces es supremamente variado, (...) y lo que te demuestra es que depende muchísimo del gobierno de turno, la capacidad técnica y algunas entidades territoriales ni con el gobierno de turno ¿no? O sea, hay unas que sí, pero otras no lo logran. Te vas a territorios del sur, te vas al Chocón, te vas a la Guajira y esos nunca en la vida han podido hacer nada y no importa cuánta plata hayan enterrado allá y cuánta formación se haya hecho, no... Entonces también tenemos un problema de capacidad técnica de la gente y problemas digamos tan básicos como de capital humano para poder hacer el trabajo en la región. Entonces es un poco de todo, muy al vaivén de las administraciones. (GOB8)

La cuestión de la rotación del personal en las Secretarías es ampliamente comentada por los actores entrevistados. Ésta destaca, de hecho, entre otros elementos explicativos de las desigualdades entre regiones prácticamente desde el inicio del proceso de descentralización. Incluso actualmente, la rotación de los cargos de las Secretarías es un factor central en estas desigualdades. Un alto cargo del MEN anterior (2022) explica que se reciben numerosas peticiones de ayuda y apoyo por parte de las ETC, aun incluso de aquellas que consideran están preparadas para implementar programas y políticas de forma autónoma. Desde el MEN atribuyen estas peticiones a la alta movilidad de personal, que no permite a las ETC sostener un equipo que lidere con capacidades técnicas suficientes, y argumentan que esta movilidad se debe a múltiples factores, entre los que sobresale el hecho de que los secretarios, cuando son nombrados, escogen a su equipo, y cuando son removidos, se tiende también a remover al equipo que trajo:

Entonces hoy te digo, como MEN, el desarrollo socioemocional es tan importante como las matemáticas y ciencias y lenguaje, y yo te doy la evidencia, yo invierto en hacer la evaluación y tener el dato duro, si se quiere, y decirte qué deberías hacer, pero a ti te corresponde tomar la información, contextualizarla e implementarla, pero hay algunas [Secretarías] que te dicen: "No, yo necesito que vengas, yo necesito que estés, yo necesito que vengas y hagas tareas. Porque además yo no comprendo". Hay mucha movilidad.[...] Muchos factores, Colombia tiene la carrera administrativa, entonces pues hay nombramientos, la gente sale, cumple su edad de retiro, o se hacen los concursos, entonces tú puedes entrar en una cosa que es la provisionalidad y abren el concurso, entonces pues te nombran el cargo, entonces tiene que apartarse si no pasas el concurso. Muchos de los cargos son de libre nombramiento y remoción, entonces son de confianza directa del secretario o secretaria. Entonces si cambia el secretario, pues se va la gente que él trajo, seguramente, y a veces son decisiones políticas. (GOB5)

Pero más allá de la movilidad en los equipos de las Secretarías, cabe nombrar también el 'temor' a incurrir inconscientemente en alguna ilegalidad. Según algunos cargos del MEN, el hecho de que el árbol legislativo de Colombia sea desproporcionado, además de sumamente punitivo, hace que algunos secretarios trabajen con 'miedo' de desplegar la autonomía concedida llevando a cabo alguna acción que pueda ser penalizada. Así lo explica este mismo cargo del MEN:

> *Yo creo que cada vez más les estamos diciendo: "oiga, no, usted tiene que apropiarse de esto". Les cuesta mucho trabajo a las Secretarías ¿sabes? Mucho, mucho. Porque hay temas muy retadores y este es un país muy punitivo, en términos de que todo apunta a leyes. Ayer escuchaba que hemos sacado 6 millones de leyes en muy corto tiempo y yo digo* pucha*, esto es. Y entonces si la ley no lo dice, si estoy en contra de la ley me va a afectar mi carrera. Entonces es como trabajar desde el miedo ¿sabes? Entonces creo que eso evita un poco que se lo apropien (GOB5).*

Viabilizar la descentralización: la Escuela de Secretarios y el Semáforo

Ante la falta de capacidades técnicas de las Secretarías, el gobierno central inició un nuevo programa de fortalecimiento de las regiones. La llamada Escuela de Secretarios fue creada en el momento de emergencia global derivado de la pandemia, aunque la idea se forjó en los años anteriores. Como explica un alto cargo del MEN, en determinado momento las escuelas pidieron ayuda directa al MEN, 'saltándose' a su Secretaría:

> *Entonces los maestros nos levantan la mano en el territorio y dicen: "usted me dice que esto de los servicios emocionales es súper importante y que ayuda mejor a los aprendizajes de matemática y lenguaje, ya me mostró el dato, la evidencia, el estudio, el análisis, pero necesito que me acompañe porque yo no tengo ni idea de cómo hacerlo". Entonces tú como MEN entras en la duda de: "oiga, pero yo no soy la que tengo que acompañarle, es su Secretaría, que tiene la misma información". Y la Secretaría nos dice [al MEN]: "yo tampoco sé hacerlo, necesito que me acompañe". (...) Ahí, a partir de eso surge la idea de crear una Escuela de Secretarios que básicamente tiene detrás además todo un soporte, una página web, una escuela de liderazgo... teníamos evidencia en su momento que nos entregó ExE. Entonces estos [ExE] nos decían: "miren ustedes tienen que fortalecer el liderazgo de estos personajes, pero no solamente para administrar la plata y nombrar maestros, sino también para pensar lo pedagógico y tomar decisiones de cómo acompañar la escuela y usar esta información que el MEN le da". Entonces ahí se crea la Escuela de Secretarios. (GOB5)*

La Escuela, en última instancia, funciona a la vez como una herramienta de fortalecimiento de las instancias subnacionales y de alineamiento entre las políticas educativas del MEN y las de las ETC. Estos son, en palabras de dos de las impulsoras de la medida desde el MEN, los objetivos de la Escuela:

> *La Escuela de Secretarios lo que buscaba básicamente era acercar la gestión del MEN con la gestión local de las secretarías a través del acceso a información, a través del acompañamiento, a través de una entrega de información pertinente y oportuna, a través de posibilidades de diálogo y de construcción conjunta con ellos, de visibilizar sus experiencias, de ir y conocer la situación particular de cada secretaría. Y eso, al final del día, y con un esfuerzo muy grande, eso es igual a un proceso de generación de capacidades en los territorios. (GOB2.2)*

> *Se llama Escuela de Secretarios porque está pensada en una lógica de fortalecimiento de capacidades de los equipos de las entidades territoriales. Cuando hablamos de capacidades, hablamos de capacidades estratégicas, que tienen que ver con la articulación con la política nacional, con los temas de planeación, con los temas de inversión de recursos, de análisis del contexto, de gestión integral educativa, que es la apuesta que movilizamos y todos los procesos de seguimiento y de articulación intersectorial. (GOB2.3)*

La Escuela funciona a partir de formaciones virtuales—que facilitan la llegada simultánea a todo el territorio—y de envío de datos producidos o recabados por el gobierno central a través de pruebas estandarizadas nacionales (i.e., SABER) e internacionales (p.ej., PISA, TALIS, TIMSS). Según explica un cargo del MEN, "*la escuela de secretarías se crea con ese propósito de poner a disposición todos los contenidos, las herramientas, los materiales y sobre todo acercar cada vez más a las secretarías con el MEN*" (GOB2.1). Sin embargo, pese a ofrecer materiales pensados para todas las Secretarías, desde el MEN también se intenta, en la medida de lo posible, personalizar los datos y adaptarlos a las regiones que "*más lo necesitan*" en términos de capacidades técnicas:

> *De acuerdo con esas capacidades empezamos a darles acompañamientos y les empezamos a ser más conscientes del uso de la información, y esta información además es nacional, pero mira lo que dice sobre tu territorio y qué datos tienes tú en el territorio, compáralos y a partir de eso toma distintas decisiones. (GOB5)*

La herramienta que ha creado el MEN para evaluar en qué medida las Secretarías están en más o menos necesidades de soporte y acompañamiento ha sido un '*semáforo*' con tres categorías: verde—que significa que prácticamente no necesita acompañamiento—, amarillo—que

significa que lo necesita en algunos aspectos—, y rojo—que indica una necesidad de seguimiento y activa una evaluación para determinar si se les permite mantener su autonomía o se les debe embargar durante un tiempo en que recuperen la capacidad de manejarse autónomamente. Para recoger los indicadores que alimentan el *semáforo*, el MEN envía a una delegación de "*gestores territoriales*" que "*ayudan a medir de alguna manera qué tanto han desarrollado su capacidad [técnica]*" (GOB5). Según un alto cargo, los indicadores que se tienen en cuenta son:

> *Si han nombrado personal que tenían que nombrar, si están pagando las deudas, si están haciendo el estudio de plantas de docentes. Toda esa información se les pregunta, se hace un checklist y hay una guía, que la mayoría del sector la adora, que es la 34, y que quisieran no cambiarla nunca, pero es que ya está desactualizada y hay que actualizarla (GOB5).*

En función de esta '*lista de chequeo*' el MEN evalúa en qué condiciones se encuentra cada Secretaría. Como se ha mencionado, en caso de evaluación 'roja' el MEN puede "*intervenir*" la Secretaría mediante la eliminación de la certificación temporalmente. Durante este tiempo, el MEN es el responsable y encargado de esa Secretaría, mientras que en paralelo se trabaja para fortalecer las capacidades del equipo de la ETC y devolverle la autonomía. Como explica el mismo alto cargo, para recuperar la certificación:

> *Se fija un plan con unos criterios claves, administrativos, pedagógicos y cuando ya vamos viendo que los indicadores mejoran como que otra vez vuelves y entregas la administración. [Los indicadores] son varios, por lo que te decía, la guía 34 tiene como unos niveles de gestión que año a año han ido actualizándose, pero tiene unos niveles de gestión, la gestión administrativa, la gestión pedagógica, la gestión comunitaria, entonces todo se empieza evaluar. Si paga las deudas, si estás pagando la nómina a tiempo, si estás nombrando los maestros, si estás evaluando, como que todo eso se evalúa y esos indicadores te permiten saber, generar alerta, hacer planes de mejora y a veces inclusive, si no cumplen los planes de mejora, ya sabemos que esa secretaría no... pues que no lo logra (GOB5)*

El *semáforo* ha ayudado al MEN a tener una visión panorámica sobre el nivel de desarrollo y desempeño de las regiones, quizás un tanto simplificada como suele ocurrir con los tableros de comando. Desde el punto de vista del MEN, esta herramienta ha sido muy positiva e incluso ha cumplido una función legitimadora que les ha ayudado para recibir financiamiento de organismos internacionales como el Banco Mundial:

> *Entonces tú sabes cuáles son las más fuertes, cuáles están en el nivel amarillo que, digamos, con cierto nivel de acompañamiento logran salir rápidamente y hacer más autónomamente la tarea y cuáles están en un nivel rojo en donde uno dice "hay que fortalecer y a estás hay que llegar de manera primordial". Y de hecho hemos tenido créditos como el Banco Mundial, que en el 2012 se fijaba en ese semáforo para hacer un acompañamiento al fortalecimiento del sistema educativo en términos de calidad. (GOB5)*

Por otro lado, la Escuela de Secretarios ha sido una iniciativa bien recibida por parte de las Secretarías. En palabras de un Secretario:

> *Es un proyecto muy bueno porque hay un contacto directo entre el MEN y la Secretaría y lo están asesorando a uno constantemente y pues por la plataforma [virtual] uno les puede estar haciendo preguntas. Pero algunas de estas capacitaciones, dependiendo del tema, yo las designo al funcionario que trabaja en el tema. La valoración es excelente, excelente porque antes no existía este contacto directo. Digamos que este gobierno que está terminando generó esa estrategia y creo que es muy bueno y que se debería continuar el acompañamiento permanente y constante a los secretarios. (GOB13)*

No solo los Secretarios consideran la iniciativa de la Escuela positiva, también lo consideran desde el MEN. No obstante, el programa carece aún de evaluación y, por tanto, para este informe no se tiene más evidencia que la de las valoraciones cualitativas efectuadas por los entrevistados.

Tensiones de un gobierno descentralizado de la educación

Para finalizar esta sección queremos resaltar dos tensiones derivadas del proceso de descentralización educativa en Colombia. Por un lado, la creación de instancias administrativas—y políticas—intermediarias entre el gobierno central y las instituciones educativas parece amplificar la desigualdad en la atención que cada instancia intermedia puede ofrecer a las escuelas, puesto que, como hemos visto, no todas las Secretarías están igual de preparadas para desplegar adecuadamente las competencias que se les han otorgado. Los siguientes fragmentos de un alto cargo y un exalto cargo del MEN ilustran esta cuestión:

> *Yo creo que ese paso es el que no se ha terminado de dar… lo que termina pasando es que hay muy buena intencionalidad de llegar [a las ETC] con una capacitación y una cantidad de cosas que al final la entidad territorial y, particularmente, la unidad de la escuela,*

no entienden qué hacer con eso. Entonces, digamos, esa filosofía o esa intencionalidad que tuvo la descentralización no ha terminado de suceder, porque todavía… todavía no llega al nivel escuela, a la unidad última que debería ser la última descentralizada. Yo creo que ahí es donde se termina de romper el proceso de descentralización. Se terminó siendo un proceso muy administrativo y muy financiero de descentralización, pero no sucede realmente en la base donde están los niños. Ahora, esto es una generalidad que estoy diciendo, obviamente hay casos donde sí sucede, pero en general en la masa no pasa. (GOB8)

Yo creo que en Colombia realmente apostamos a la descentralización, lo que pasa es que para que uno, digamos… pueda usar esa descentralización, esa autonomía en todo el sentido de la palabra, pues requiere una madurez técnica, pedagógica y política. Y yo creo que al país, no solo a este sector, sino al país en general le cuesta un poco andar hacia allá ¿sabes? Es como que a los servidores públicos se les forma para siempre obedecer que alguien les de alguna orden de cumplir (GOB5).

Por otro lado, como se ha visto, las ETC fueron pensadas para que los territorios subnacionales tuvieran más control sobre el manejo de recursos e identificasen mejor las prioridades en sus contextos, bajo el supuesto de que un manejo territorial podría responder mejor a las necesidades contextuales particulares. Sin embargo, la descentralización agrega una capa de complejidad a la gobernanza del sistema que da origen a numerosos retos en el vínculo entre las entidades territoriales y el MEN. En general, cuando las decisiones autónomas de las ETC se apartan de los mandatos del MEN, este puede percibir la autonomía como un obstáculo para la articulación del sistema. Las tensiones entre las ETC y el MEN se dan, además, en un contexto de multiplicación de intereses y lealtades políticas propia de un sistema descentralizado que, a pesar del andamiaje legislativo proautonomía, aún sigue percibiéndose como jerárquico. En las palabras de un alto funcionario del MEN, la descentralización ha generado un sistema educativo que está "*permeado también por una cantidad de condiciones políticas, de planteamientos particulares y de situaciones que, en ocasiones, hay que decir, para el sector educativo son difíciles de manejar. Que hacen que se pierda más el control*" (GOB2.3). La política territorial oficia así de mediadora entre la rectoría del MEN y la autonomía de las ETC. En este sentido, desde el MEN observan que

Las condiciones de gobernanza, por los temas de descentralización, tienen unos puntos muy difíciles de manejar en tanto que hay unas autonomías locales que permiten claramente, bajo algunas situaciones, tomar distancias. Nosotros no somos los empleadores de los equipos, obviamente de los secretarios de educación, los

> *secretarios de educación le reportan a su alcalde o gobernador, no le reportan al MEN y pues los alcaldes y gobernadores son personas, o son cargos, que posee, además de elección por voto popular, pues gozan de unas autonomías y respaldos locales importantes (GOB2.3).*

En este sentido, a pesar de que es el MEN el que "*define, orienta normas políticas, programas que dan cuenta de cuáles deben ser los alcances, enfoque y materialización de la prestación del servicio educativo*" (GOB2.1), los alcaldes y gobernadores se reservan una cuota de poder relevante en la definición de lo que sucede en sus territorios en materia educativa (GOB2.3). Como se ha podido observar, el sistema descentralizado no solo parece amplificar las desigualdades territoriales de base sino, además, plantea dificultades para el gobierno del sistema. El rol de rectoría, financiamiento y monitoreo que ejerce el MEN cuestiona de manera diferencial la autonomía de las ETC más débiles en términos financieros y de capacidad técnica.

El Estado y la (des)regulación de la provisión educativa privada: Alianzas público-privadas, contratación externa y los límites del control estatal

El análisis desarrollado en la sección anterior se ha centrado en las problemáticas asociadas a la descentralización del sistema educativo en Colombia. En este sentido, el foco se ha situado en cómo las configuraciones específicas del Estado colombiano en lo que a educación se refiere constituyen y generan determinadas luces y sombras. En otras palabras, las problemáticas destacadas hasta este punto estaban estrechamente relacionadas con la organización y el funcionamiento del sector público.

No obstante, en el sistema educativo colombiano no interviene únicamente el Estado: con el fin de poder obtener una imagen más compleja de la situación educativa, es preciso ampliar el foco y atender también a las diferentes formas y modalidades en que el sector no estatal participa de la educación del país. Así pues, en esta sección se exploran algunas de las principales formas de participación de los actores no estatales en la provisión educativa y, en concreto, algunas de las formas en que se materializan las alianzas público-privadas. En esta línea, primeramente, se caracteriza el marco en el cual se desarrolla la oferta educativa privada en Colombia y se identifican tres subsectores de provisión educativa privada: el sector privado independiente; los llamados '*colegios de cobertura*'; y los colegios en administración de servicios. Seguidamente, se caracterizan estos subsectores tomando como hilo conductor para el análisis, por un lado, el déficit de oferta estatal crónico que lleva al Estado colombiano a una situación de dependencia respecto del sector privado y, por otro, los desafíos de regulación estatal que supone un esquema de provisión público-privada. Finalmente, se exploran los mecanismos de contratación externa de servicios educativos complementarios y, en particular, las formas a través de las cuales diversos actores no estatales participan activamente de la implementación de programas y proyectos financiados desde el MEN.

Educación privada en Colombia: Base legal, objetivos y subsectores

Según se ha presentado, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Constitución de Colombia, la educación es un derecho fundamental y un servicio público a cargo del Estado, aunque también puede ser brindada por particulares, siguiendo las regulaciones establecidas en la Ley 115 de 1994. En un contexto en el que el Estado ha tenido históricamente dificultades para garantizar el acceso universal a la educación pública, el sector privado ha desempeñado y continúa desempeñando un papel importante en la provisión educativa en los niveles obligatorios y postobligatorios. En el año

2020, aproximadamente el 77% de la población estudiantil se encontraba matriculada en colegios estatales, mientras que el 23% lo estaba en instituciones privadas. En el caso de los grandes centros urbanos, la participación del sector privado muestra, sin embargo, una penetración que suele superar el 40%. En el caso de Bogotá, por ejemplo, más del 45% de la población en edad escolar se encontraba matriculada en centros privados en 2020 (Secretaría de Educación de Bogotá, 2022).

Según las autoridades educativas de Bogotá, el sector privado cumple dos funciones fundamentales. Por un lado, la existencia de centros educativos privados permite aligerar la responsabilidad directa que debe afrontar el Estado en materia de provisión. En este caso, los centros privados actúan como sustitutos de la oferta pública y reducen la presión no sólo sobre los centros oficiales sino también sobre las autoridades educativas—que de otro modo deberían dar respuesta a una demanda creciente a través de la expansión de la oferta oficial. Por otro lado, el sector privado es percibido como un garante de la multiplicidad de opciones educativas y de las oportunidades de elección de las familias. En este caso, el sector privado es percibido también como un espacio inherentemente facilitador del desarrollo de innovaciones y propuestas educativas singulares que el sector oficial no estaría en condiciones de ofrecer. Así, según se explica en un informe reciente:

> *[La] razón de ser [del sector privado] está enmarcada en garantizar la pluralidad de las opciones educativas ofertadas, supliendo en ocasiones las necesidades de los servicios educativos que el Estado no puede ofrecer, y permitiendo alcanzar una cobertura educativa más alta que la que se puede alcanzar actualmente con la oferta pública. Es decir, la educación ofrecida por actores privados amplía la capacidad de atender poblaciones con necesidades especiales y prestar servicios de educación orientados a preferencias particulares. En este sentido, su pertinencia también se define por el aumento de las oportunidades de elección, así como de la difusión de nuevas ideas, métodos y tecnologías. (Secretaría de Educación de Bogotá, 2022, p. 5)*

En este contexto, la expansión del sector privado se ha dado tanto *por defecto*—ante la insuficiente oferta estatal y por iniciativa de los propios actores privados—como *por diseño*—a través de políticas activas que han creado esquemas de financiamiento público otorgado a instituciones privadas, típicamente a través de esquemas de subcontratación y financiamiento per cápita. Como resultado de este proceso, se observan en la actualidad al menos tres subsectores con características particulares. En primer lugar, se destaca la presencia de centros educativos privados independientes que no reciben financiamiento público y que operan con gran autonomía. Se trata de un subsector muy diverso en el que se registran

importantes brechas de calidad y que incluye tanto colegios de élite como colegios privados de bajo costo (LFPS, por su nombre en inglés: *low-fee private schools*) ubicados en zonas urbano-marginales a los que asisten estudiantes de hogares de bajo nivel socioeconómico. En el caso de Bogotá, por ejemplo, el costo de matrícula en los colegios privados oscila entre los 124,000 y los 3,3 millones de pesos colombianos, si bien alrededor del 75% cobran una mensualidad promedio inferior a $300,000 (Secretaría de Educación de Bogotá, 2022). Independientemente de la diversidad que caracteriza al subsector, su surgimiento y expansión tiene más que ver con el déficit de oferta pública—o con una percepción negativa de la misma, en el caso de los colegios de élite—que con políticas que hayan procurado su aparición y expansión.

Por otro lado, existen también centros educativos a los que las administraciones públicas subcontratan un número específico de cupos año a año. Son los llamados informalmente '*colegios de cobertura*' puesto que el financiamiento que reciben por parte de las administraciones educativas apunta precisamente a cubrir la demanda que no puede ser satisfecha en el sector público por falta de cupos. En estos casos, las secretarías transfieren a estos centros el costo por alumno por año a los centros educativos privados que cuenten con cupos disponibles y estén dispuestos a escolarizar a estos estudiantes.

Finalmente, existen los llamados '*colegios en concesión*' o '*colegios en administración de servicios*', una forma de alianza público-privada similar a las escuelas *charter* que comenzaron a impulsarse en los Estados Unidos a partir de la década de 1990. Surgidos inicialmente a instancias de la Secretaría de Educación de Bogotá, estos centros se han expandido a lo largo del territorio y actualmente existen en una multiplicidad de ETC (Barrera-Osorio, 2009; Termes et al., 2017; Edwards et al., 2017). Se trata de centros educativos que operan en infraestructuras de titularidad pública en las que el servicio educativo es ofrecido y gestionado por proveedores privados—fundaciones o instituciones religiosas con experiencia en el ámbito educativo—a cambio de un financiamiento por estudiante que apunta a cubrir el total de la pensión. Si bien estos colegios cuentan con una gran autonomía curricular y de contratación del profesorado, están sujetos a los términos y condiciones explicitados en los contratos que las administraciones territoriales firman con cada proveedor por un plazo definido. Asimismo, estos centros no cuentan con autonomía en el proceso de admisión del alumnado, a fin de que no puedan incurrir en comportamientos oportunistas que conducirían a la selección de los estudiantes más favorecidos—y, por tanto, más '*fáciles*' de escolarizar.

El resultado de una estructura de provisión tan compleja es un sistema fuertemente segmentado en términos socioeconómicos y de desempeño académico, tanto al interior del sector privado como a nivel sistema. En este contexto, las distintas administraciones públicas tienen la responsabilidad

de regular y supervisar la educación proporcionada por los actores privados, garantizando la calidad de los servicios ofrecidos, el cumplimiento de las normas de operación y promoviendo medidas que reviertan la tendencia a la segregación que promueve el sistema, idealmente impulsando el desarrollo del sector oficial. Sin embargo, en la práctica, la reducción de las brechas al interior del sector privado y entre el sector privado y el sector oficial representa un reto que se manifiesta con diferente intensidad en un sistema no solo descentralizado, sino también en el que no todas las administraciones educativas cuentan con los mismos recursos y capacidades técnicas—como se expone en la sección anterior. En los siguientes apartados, analizamos algunos de los elementos centrales que caracterizan este sistema de provisión educativa y las problemáticas y desafíos asociados.

La (no) regulación del sector privado independiente y el déficit de oferta pública

La heterogeneidad al interior del sector privado independiente torna imperiosa su regulación y el establecimiento de unos criterios y estándares de calidad, no solo al momento del otorgamiento de la licencia de funcionamiento sino de manera constante a través de la inspección educativa. Esto es especialmente así en el caso de los centros que atienden a familias de sectores vulnerables, que a menudo no cuentan con alternativas en el sector oficial y se ven obligadas a pagar por un servicio educativo privado cuya calidad resulta difícil de estimar. Como señala un director local de educación, "*los colegios privados, no por ser privados quiere decir que tengan mejores condiciones económicas ni muchísimo menos. Menos en una localidad como la mía*" (GOB7).

A nivel nacional, el MEN desempeña un rol muy superficial en lo que respecta a la auditoría del sector privado. La estructura responsable del vínculo con el sector privado a escala nacional es pequeña y se limita a mantener un contacto formal bilateral con las distintas asociaciones que nuclean a los colegios privados. Dicho contacto suele ser unidireccional y se realiza a través de reuniones periódicas en las que desde el MEN se informa a los directores de cada asociación o directamente a los rectores de los colegios privados sobre alguna nueva iniciativa o lineamiento pedagógico general:

El MEN tiene un grupo muy chiquito, que son como tres personas, que se encargan de la interlocución oficial del MEN y el despacho de la Vice con los colegios privados. Y los colegios privados están organizados como por asociaciones, entonces hay unos que son los católicos, hay CONACED, los bilingües tienen otra asociación y tal. Entonces periódicamente se reúnen como por separado para abordar temas o son convocados. Por ejemplo, los temas de servicio emocional yo convoco a todos los rectores del país de colegios privados, independientemente de su categoría, si están afiliados o no a alguna asociación, los convocamos a todos (GOB5)

Dado el funcionamiento descentralizado del sistema educativo colombiano, son las secretarías de educación de cada ETC las que, más allá del vínculo informativo que mantienen con el sector privado, deben velar por el cumplimiento de la normativa y asegurar unos estándares de calidad mínimos. Con todo, incluso en ETC con recursos materiales a priori suficientes para afrontar las responsabilidades de regulación y control, las estructuras técnico-administrativas creadas a tal efecto no se caracterizan por tener la capacidad necesaria para ejercer dichas responsabilidades. En el caso de Bogotá, por ejemplo, la Dirección de Relaciones con el Sector Educativo Privado cuenta con solo tres funcionarios y "*no tiene una proyección fuerte como las otras direcciones*" (GOB10.2). A pesar de velar por el 45% de la matrícula escolar del distrito, su escaso peso en el organigrama de la Secretaría acaba por debilitar y deslegitimar su rol frente a la autonomía del sector privado.

En este sentido, uno de los problemas a los que se enfrenta la Dirección es la existencia de centros educativos privados que operan en clara contravención de las regulaciones tanto edilicias como pedagógicas vigentes. En estos casos, la Dirección de Relaciones con el Sector Privado debe reportar las contravenciones a la Dirección de Inspección y Vigilancia para iniciar el procedimiento que corresponda según la gravedad del problema. Sin embargo, según explica a continuación un representante de la Dirección de Relaciones con el Sector Privado de la Secretaría de Educación de Bogotá, ninguna de las dos direcciones cuenta con las herramientas administrativas necesarias para ordenar el cierre de estos centros:

> *Yo he visitado, hemos visitado y tú dices: "*No puedo creer que este colegio tenga una licencia de funcionamiento y de clases*". O sea, no sabemos cómo llegaron a tener la licencia de funcionamiento, pero la tienen. Para nosotros es inexplicable. Fui con la persona de inspección y vigilancia del distrito y visité y le pregunté la razón por la cual, digamos, esta infraestructura, en estas condiciones tenía licencia con estos problemas. Entonces lo que decía era que, bueno, que ellos no están pidiendo licencia. Lo que podemos hacer son observaciones, una observación del baño, una ventilación arriba, ya. Entonces ¿con qué te encuentras? Con una... lo que les digo. La mayoría son mujeres, la dueña, es la rectora del colegio y es profesora de la misma institución. Entonces le ponen un plan de mejoramiento, pero ese plan de mejoramiento puede durar muchos años pero realmente las herramientas que tienen no son muy fuertes, las que tenemos nosotros o que tiene inspección y vigilancia. Entonces ella mejoró la ventilación de la institución, dijo que iba a mandar a revisar los baños, porque salía un olor del baño. Preguntamos por qué no estaban los docentes; tenía dos salones sin profesores, con unos niños acá y otros acá, entonces la misma profesora que da una tarea acá les pone tareas allá... Nos contó*

> *que estaba en un momento difícil de perder su punto de equilibrio como institución y es muy difícil. O sea, es como, pues digamos, yo no puedo denunciar, lo tienen que hacer ellos. Entonces lo máximo que tú puedes pedir es que hagan una visita y yo lo que intuyo es que también muchos de estos inspectores de vigilancia piensan:* "entonces cierro este colegio y esos niños para dónde van"*. Entonces supongo que tratan de buscar que en la institución mejore, en la medida de lo posible, sobre todo cuando son barrios muy vulnerables, porque tú dices cerramos este espacio y qué pasa con estos niños, se desescolarizan inmediatamente. (GOB10.1)*

Como resulta claro a partir de este fragmento de entrevista, el problema estructural que alimenta el surgimiento y la expansión de colegios privados de bajo costo—i.e., el déficit de oferta estatal—constituye a su vez el elemento que impediría la clausura de los centros privados que no cumplen mínimamente con la normativa. Esta situación paradójica hace que las administraciones públicas adopten una postura poco firme y ambigua que se caracteriza por una imposición ritualizada de planes de mejora sin garantía de cumplimiento que permite, en el mejor de los casos, postergar el problema. Según se explica a continuación desde la misma Dirección, la clausura de un centro privado es prácticamente imposible, aun cuando se registren profundas irregularidades en su funcionamiento:

> *Y hay muchos que se quedan muy cómodos porque finalmente tú puedes durar 10 años, no pasa nada y sigues prestando el servicio de mala calidad. Aparentemente la norma dice que después 3 años y eso sigue pues tendrían que cuestionar tu licencia de funcionamiento. Pero tampoco, porque hacer eso implica un proceso, pues que te pueden apelar, es sumamente complejo. Entonces no tenemos como el alcance. [...] Tú tienes que tener todo un acervo probatorio para lograr tener y fallar y decir "usted pierde la licencia". En ese espacio ellos pueden apelar y llega una segunda instancia que es la dirección de inspección y vigilancia. Ellos hacen todo el análisis de si tienen pierde o no la licencia, por la justificación, eso puede tomar tres años, pero sobre todo de más dificultades tenemos es en la recaudación de las evidencias de lo que hay que hacer. E incluso ahí pueden ir y patalear y decir que entonces el MEN puede observar que así les puede pasar. (GOB10.1)*

El déficit de oferta pública se vio agravado aún más con el cierre definitivo de centros privados por quiebra experimentado durante la pandemia. El deterioro financiero de las familias generó un incremento significativo de las carteras de morosos que algunos colegios—muchos de los cuales son, en rigor, microempresas—no lograron sobrellevar. La presión sobre el sector oficial derivado de esta situación impulsó la creación de un fondo destinado a las familias para que éstas pudiesen continuar pagando las

pensiones de los centros privados. De esta forma, se implementó un sistema de financiamiento indirecto del sector privado que, sin embargo, no logró amortiguar por completo el impacto:

> *Durante la pandemia quebraron muchos. En 2020 había 1782 y ya vamos en 1662 colegios. Ciento y pico de colegios menos y esa fue una de las grandes quejas de ellos. La respuesta del gobierno nacional fue crear el fondo solidario por la educación para dar como una especie de créditos a las familias para evitar la deserción del sector privado, pero no fue suficiente. (GOB10.1)*

Uno de los aspectos más llamativos lo constituye el hecho de que, incluso en el contexto de Bogotá—una de las entidades territoriales mejor financiadas del país—no existe un registro sistematizado de las licencias otorgadas a los centros educativos privados. En buena medida, esto tiene que ver con las limitaciones estructurales de la Dirección a cargo para impulsar una revisión rigurosa de las condiciones materiales y educativas bajo las que operan los centros educativos. No obstante, según los representantes de la Dirección de Relaciones con el Sector Privado, tampoco parece haber un especial interés por parte de la Secretaría a la hora de intervenir en el ámbito fuertemente desregulado en el que se mueven los colegios privados, con los riesgos que ello conlleva:

> *Nosotros habíamos planeado [hacer una revisión de las licencias otorgadas], pero somos la dirección más pobre. Pero como somos ambiciosos nosotros planteamos en un momento hacer un sistema para tener las licencias ahí. ¿Y qué sucede? Cuando yo creo mi colegio, entonces, yo nací aquí en esta casita, pero como quiero tener más grados entonces me compró el lotecito al lado y monto un edificio. Después quiero tener otra cosa y voy creciendo. Algunos han sido ambiciosos y hacen una infraestructura, otros van licenciando pedazos, otras logran englobar. Entonces digamos que cada una de estas actualizaciones, dependiendo de la normatividad que haces, es un acto administrativo que suma, quita. Eso no está sistematizado, eso está en un folder en una dirección local, en papel. Se hizo un ejercicio de escanear y se escaneo como el 60% de esas licencias. Entonces, ¿quién tiene la licencia de funcionamiento? El Estado algo tiene, o sea, digamos, están en alguna parte. Mejor dicho, si la dirección local X se incendia no sabemos quién queda porque no está sistematizado. Una de las propuestas que nosotros teníamos era que se sistematizar en estas licencias de funcionamiento para que se pudieran consultar, descargar ese es uno y eso nos ayuda a nosotros a tener ese control. Pero pedir una actualización de licencia de funcionamiento cuando no tienes ni siquiera una base, es muy difícil decir que vas a revisarlas cuando no tienes dónde... (GOB10.1)*

A pesar de que las grandes ETC no parecen estar exentas, las dificultades para ejercer la función de regulación del sector privado se agudizan en territorios con menor capacidad de respuesta frente al déficit de oferta pública. En estos casos, se da la situación de que pueden existir colegios privados que no consten en ningún registro ni cuenten con licencia de funcionamiento pero que, aun así, operen en la sombra expidiendo títulos no homologados. En el ámbito de la educación para la primera infancia el reto parece ser omnipresente, afectando tanto a entidades territoriales con recursos como a aquellas con situaciones fiscales más comprometidas. Los siguientes extractos de entrevista con representantes de las Secretarías de Educación de Bogotá y de Cali ilustran, respectivamente, esta situación:

> *Existen colegios privados que desde la Secretaría no se sabe que existen, sobre todo jardín. Pero sí nos pasa ocasionalmente que tenemos reclamos de instituciones que no tienen la respectiva licencia y el bachillerato, y perdiste tu dinero porque fuiste a hacer el colegio y …. En las regiones pasa con más frecuencia que existan colegios completamente ilegales, en Bogotá hay pero no tanto… (GOB10.2)*

> *Ellos no tienen ayuda del Estado, la mayoría de las veces no son profesionales de la educación y entonces esos son más peligrosos todavía. Sí, sí hay, claro, pero sobre todo en esos niveles. A nivel ya de los colegios, ya de bachillerato, cuando ya van avanzando en primaria no es tan común que exista porque ellos algún día tendrían que ir al oficial y si el colegio no está aprobado, no tiene licencia de funcionamiento, tienen inconvenientes. Pero sí existe y no deja de ser muy grave y es en la primera infancia, bastante. Casi en todas partes hay y más aún en los pueblos que están alejados, eso existe y eso es grave. (GOB11)*

Asimismo, también se ha reportado el caso de centros educativos privados que operan con una única licencia de funcionamiento a pesar de contar con múltiples sedes. La normativa obliga a contar con una licencia por infraestructura. Esto tiene sentido si consideramos que los criterios y requisitos para la expedición de una licencia de funcionamiento no sólo refieren a los aspectos pedagógico-organizativos de los centros sino también a cuestiones relacionadas con la infraestructura material de cada establecimiento. Según se afirma desde la Dirección de Relaciones con el Sector Privado de la Secretaría de Educación de Bogotá, la falta de control sobre las licencias de funcionamiento ha permitido la proliferación de "*emporios de colegios*" con sedes en distintas localidades operando bajo una única licencia a las cuales el servicio de inspección y vigilancia "*puede que no llegue en 20 años*" (GOB10.3).

La obtención de información precisa y actualizada del sector privado también se presenta como una dificultad crónica derivada de la autonomía que

caracteriza al sector. Según se menciona desde la Dirección de Relaciones con el Sector Privado de la Secretaría de Educación de Bogotá, esto se debe a dos razones fundamentales. En primer lugar, las instituciones privadas no sienten la obligación de informar al Estado más allá de lo estrictamente necesario. Esto crea un vacío en los datos disponibles para el seguimiento y la planificación educativa. Por otro lado, se destaca el Sistema de Matrículas (SIMAT) como un mecanismo establecido para recopilar información sobre la inscripción de estudiantes en las instituciones educativas. Sin embargo, en muchos casos, las autoridades se encuentran en la necesidad de perseguir activamente a las instituciones privadas para obtener estos datos, ya que su participación en el SIMAT no es de carácter vinculante:

> *¿Qué pasa? Como el sector privado es un poco huérfano, digamos, los datos sobre el sector no son muy exactos. Y tiene dos razones, una que ellos no sienten que le tengan que reportar al Estado, salvo lo estrictamente necesario. Entonces, por ejemplo, nosotros tenemos un sistema que es el SIMAT, que es el de matrículas, donde nos deben reportar los niños, no sé qué, no sé qué, no sé qué. Y pues toca perseguirlos porque no es vinculante. (GOB10.1)*

A las limitaciones en materia de regulación administrativa del sector privado se suma el hecho de que las pocas instancias de regulación que parecen contar con el compromiso del MEN tienen potencialmente un efecto contrario al deseable en un esquema de provisión que no tiende a la equidad. Este es el caso del mecanismo de control sobre los precios máximos que los colegios privados están habilitados a cobrar en concepto de pensiones a las familias. Independientemente del nivel de cumplimiento que esta regulación tenga en la práctica, el propio mecanismo fomenta una estratificación del sector privado ordenando a los colegios jerárquicamente en función de su calidad y disponiendo cuál puede ser el valor máximo de las pensiones en cada caso. Dado que la calidad educativa no es independiente de la composición social del alumnado de cada centro, este mecanismo de regulación de precios institucionaliza una estratificación social de la oferta privada, según se describe de modo llamativamente acrítico desde el MEN:

> *El MEN saca una regulación, hay unos criterios de calidad, entonces no es como que tú puedas cobrar lo que tú quieras, sino que te dice, de acuerdo con los niveles de calidad que miden esos criterios de calidad que emite el MEN, se hace una evaluación y tú como rector de un colegio vas a tu Secretaría y dices "mira, cumplo con todos los requisitos", entonces hay unos topes que se sacan en una resolución anual y se le dice a los colegios de acuerdo con su categoría cuánto pueden incrementar su matrícula. Entonces qué porcentaje pueden cobrar y demás, y pues eso lo tienen que respetar porque el MEN saca una certificación y te dicen cuánto puedes cobrar. (GOB5)*

Los programas de compra de cupos en escuelas privadas y el problema de la cobertura

Frente al déficit de oferta pública y ante la incapacidad de pago las familias de los sectores más vulnerables, el Estado colombiano se ha visto obligado a experimentar con esquemas de alianzas público-privadas para la compra de cupos en centros educativos privados. En estos casos, el Estado paga a ciertos centros privados el costo asociado a la escolarización de estudiantes que no tienen cupo en los colegios oficiales. Esta estrategia ha constituido en la mayoría de los casos una solución in extremis adoptada por algunas secretarías de educación condicionadas ante la falta de capacidad instalada en los colegios oficiales. Según lo describe un representante de la Secretaría de Educación de Cali:

> *Aquí en Cali, sobre todo, no en todo el país, existe lo que se llama cobertura educativa. Entonces hay niños que están en colegios privados, pero que son niños de sectores vulnerables y que los paga el Estado directamente. Entonces ellos tienen gratuidad, pero están en el colegio privado. Entonces esos colegios no tienen la misma infraestructura que tienen los colegios privados de elite. [...] Digamos que lo que una vez en Colombia se determinó, que fue una mala decisión pienso yo, nunca voy a cambiar de opinión, y es que como no había tantas escuelas como las que necesitábamos... entonces dijeron "tenemos 200 mil niños, pero solamente en la escuela oficial caben 100 mil, entonces estos otros 100 los vamos a contratar con el sector privado". Entonces el Estado decía cuánto vale un cada niño educativo en un año, un ejemplo, vale un peso, entonces esos cientos de pesos se pasaban a esas entidades privadas, que en la mayoría de los casos no estaban con una infraestructura para poder atender a esos chicos, con maestros privados, entre comillas, porque eran los mismos maestros, algunos eran los mismos de los oficiales. En Cali ahora tenemos menos de 60 mil, que son bastantes, todavía tenemos una población considerable en esa parte que le llamamos cobertura educativa. (GOB11)*

Uno de los elementos más llamativos de la explicación que ofrece una representante de la Secretaría de Educación de Cali es que el carácter inicialmente transitorio de esta solución—i.e., hasta tanto se ampliase la capacidad en el sector oficial—ha devenido permanente. Además de ser una solución rentable en el corto plazo desde una perspectiva fiscal, otro de los elementos que pueden haber contribuido a su continuidad tiene que ver con la generación de intereses creados en el sector privado. Cuando las instituciones privadas se vuelven dependientes, total o parcialmente, del financiamiento público, el sector se constituye como un grupo de interés que presiona al Estado no sólo para mantener el statu quo sino incluso para

mejorar los términos de la subcontratación. Estas dinámicas, como se ha observado en otros contextos (Moschetti et al., 2019), son muy difíciles de revertir una vez consolidadas, según lo ilustra el mismo informante:

> *Eso debería haber sido de manera temporal, pero se ha quedado muchos años, que es lo grave. Yo diría que lo que debería pasar es que los colegios oficiales, las plantas oficiales y los niños estuvieran atendidos directamente por el Estado y no a través de, porque lo lógico es que si tú me vas a educar a un niño yo te tengo que pagar pero tú me vas a ganar, entonces lo que era para el niño que era un peso ya no es un peso, ahora son cincuenta. (GOB11)*

Por otro lado, en algunos casos se observa la paradoja de que, a pesar de contar con las infraestructuras públicas necesarias para revertir la subcontratación de cupos en colegios privados, desde el MEN no se habilitan los recursos necesarios para la contratación de personal docente. Esta situación lleva a algunas secretarías a incrementar las ratios estudiantes-docentes en los colegios oficiales y a continuar con la subcontratación de cupos en el sector privado para lograr ofrecer cobertura universal en desmedro de la calidad educativa ofrecida, especialmente en las zonas menos favorecidas. En el caso del municipio de Funza, por ejemplo, cerca del 20% de la matrícula se encuentra o bien escolarizada en colegios privados subcontratados o bien en centros oficiales pero superando los cupos disponibles. Así lo describen desde la Secretaría de Educación del municipio:

> *Bueno, aquí la tendencia es que tenemos una capacidad instalada de 9600 estudiantes. Atendemos a 10.300, que la proyección de matrícula es la que tenemos actualmente en el municipio, o sea, en colegios. Tenemos un sobre cupo de 700 estudiantes, pero adicional a eso, actualmente atendemos a 980 estudiantes con matrícula contratada. O sea, cuando se desborda la capacidad, nos tocó buscar otras estrategias para poder atender. Eso quiere decir que estamos atendiendo 980 estudiantes con banco de oferentes, que es pagándole la pensión a un colegio privado. Nosotros ya fuimos al MEN, ya nos reunimos, ya hicimos un acta, ya analizaron, ellos ya hicieron el estudio de planta y dicen sí, efectivamente tienen 35 profesores faltantes, pero llevamos tres años pidiéndoles. En estos momentos tenemos un colegio nuevo. Si a nosotros nos entregan esos 35 profesores que nos hacen falta, esos 35 profesores y ese sobre cupo de 700 estudiantes los llevamos para allá. Y de esos 980 podríamos llevar casi 400 porque ese colegio está para 1200 estudiantes. Pero no, no nos han dado. Y esa es la situación de muchas secretarías porque a Itagüí, por ejemplo, no le habían dado 110 profesores que les estaban pidiendo. (GOB13)*

Cabe destacar, asimismo, que el problema de la falta de capacidad—o voluntad—para regular a los establecimientos privados independientes que observamos en el apartado anterior también existe en el caso de los colegios privados subcontratados. En estos casos, desde la Secretaría de Educación de Cali se explica que una práctica habitual es la falta de control sobre la contratación del profesorado. Los centros privados subcontratados tienden a intentar rentabilizar al máximo los fondos recibidos del Estado a través de la contratación irregular del profesorado. En la situación que describe el representante de la Secretaría de Educación de Cali, se evidencia, por un lado, el mecanismo a través del cual se vulneran los derechos del profesorado y, por otro, cómo esta práctica redunda en una rotación de personal incompatible con una educación de calidad:

> *No hay supervisión y seguimiento a estos colegios, entonces a un colegio de cobertura se le contrata y se le dan tantos cupos que es la manera como desafortunadamente se maneja, no hay otra. Y entonces usted es el colegio llamado, por ejemplo, San José y tiene dos mil cupos, y te contratan por esos dos mil cupos, te dan la plata por esos dos mil cupos en partes durante el año y tú contratas a tus maestros. Entonces tú sabes que el maestro Camilo tiene categoría 14 y Camilo debería ganar 10 pesos, pero tú no le puedes pagar 10 pesos, pero Camilo necesita que lo contrates porque necesita trabajar, porque necesita llevar plata para la casa. Entonces tú le dices: "Yo te voy a contratar pero no me traigas la categoría 14, tráeme la categoría 8". Entonces como el profesor está necesitado dice: "Listo, yo firmo". Él merece 10 pesos, pero tú le vas a pagar 2, y él tiene que decir que sí, porque necesita. Y lo otro que pasa es el tiempo ¿no? Entonces Camilo está 8, 10, 12 horas en el colegio y a veces trabaja con niños en la mañana, con niños en la noche por los mismos 2 pesos que le estas pagando menos de la categoría que tiene. Entonces cuando tenga la posibilidad me salgo de aquí y eso va de primero de la calidad porque en un mismo año puedes tener 4 profesores de sociales, 3 de química, 2 de español. […] Debería haber una mayor inspección y un mayor control en los colegios frente a eso, a los que contratan con el Estado, debería haber con todos, pero sobre todo esos que trabajan con el Estado porque tienen dinero del Estado. (GOB11)*

Los colegios en administración de servicios

En Colombia, los colegios en administración de servicios (CAS)—también conocidos como 'colegios en concesión'—han sido objeto de atención y debate en el ámbito educativo durante las últimas dos décadas. Estas instituciones, que operan en infraestructuras de titularidad pública pero que

son gestionadas por entidades privadas, han experimentado un crecimiento moderado pero sostenido en los últimos años, presentándose como una alternativa frente a la educación pública tradicional. Los CAS buscan brindar una propuesta educativa costo-eficiente, promoviendo la eficacia y la calidad académica. Sin embargo, su expansión no ha estado exenta de controversias y cuestionamientos. Varios investigadores e investigadoras interesados en comprender la deseabilidad de los CAS frente a la provisión pública tradicional han documentado la precariedad laboral de los docentes contratados en estos centros, los interrogantes sobre la equidad en el acceso a los mismos y la sostenibilidad del modelo a largo plazo, entre otros. Asimismo, si bien parte de la evidencia tiende a señalar que el desempeño académico de los estudiantes matriculados en CAS resulta ligeramente superior al de aquellos en el sector público tradicional (Barrera-Osorio, 2007; López et al., 2017), también es cierto que los CAS tienden a hacer un uso intensivo de ciertas prácticas como la reducción del currículum o la enseñanza orientada a la evaluación, a fin de obtener mejores resultados en los exámenes estandarizados a través de los cuales se evalúa su desempeño (Termes et al., 2015). A continuación, sin ánimo de reiterar lo que la investigación disponible sobre este modelo de alianza público-privada ya ha señalado, se presentan algunas claves para entender sus limitaciones en la práctica.

Costo-eficiencia y precariedad laboral

Uno de los argumentos más citados a favor de los CAS viene dado por su supuesto carácter costo-eficiente respecto de la oferta pública tradicional. Desde una perspectiva de ahorro fiscal, la concesión de centros educativos al sector privado permite al Estado fijar un monto por estudiante y abrir una licitación sujeta, a su vez, a otros criterios de elegibilidad de postulantes. El argumento del ahorro fiscal ha sido uno de los elementos más legitimadores del modelo de los CAS cuando se lanzó por primera vez a finales de la década de 1990 en Bogotá. Según varios entrevistados, la posibilidad de escolarizar a más niños destinando a tal efecto menos recursos de manera más eficiente, constituyó un argumento que permitió vencer las resistencias que el modelo de concesión de colegios tuvo inicialmente. Así lo explica un representante de una organización que gestiona algunos CAS:

En Bogotá un estudiante de jornada única cuesta alrededor de, hace dos años costaba como cuatro millones cuatrocientos, a la tasa de cambio da cuenta que son mil dólares al año y a nosotros nos pagaban 3 millones de pesos, 700 dólares al año. Lo que pasa es que igual comparado al resto del país, el promedio del país puede estar en 600 dólares lo que el MEN le transfiere a las a las regiones. Entonces es un modelo que en Bogotá funciona bien porque es más

barato que lo público, por eso la secretaría logra la aprobación en el consejo y logra un poco tumbar el argumento sindicatos que es que estamos pagando menos y están hablando de resultados. (SOC6)

Sin embargo, en línea con lo observado en otras investigaciones, el menor costo por alumno que se registra en el caso de estos colegios no se debe a la supuesta eficiencia interna de los mismos sino a una vulneración de los derechos del trabajador por agravio comparativo respecto del profesorado en el sector oficial que, en última instancia, repercute sobre la rotación de personal elevada que exhiben los CAS. Esta situación, observada ya desde los inicios del programa, persiste en la actualidad, incluso en aquellos CAS gestionados por grandes organizaciones que administran numerosos centros y que, se esperaría, podrían construir eficiencia a partir de sus economías de escala.

A la vulneración de los derechos de los trabajadores docentes, se suma un régimen de selección y contratación ad hoc que no asegura de manera objetiva la acreditación de los méritos de los y las postulantes, según se explica desde dos organizaciones que administran varios CAS:

Un profesor de [nuestra red] gana muy poquito y cada vez que hay un concurso de público se va porque tiene mejor salario, trabaja menos, le exigen menos, entonces una desventaja estructural muy complicada y nosotros tenemos una rotación muy alta, del 20% anual, de profes que tienen mucha motivación pero que dicen, o sea, es que acá me exigen mucho más, acá tengo que trabajar 45 horas a la semana, acá tengo que rendir cuentas, y eso es bien complicado. (SOC6)

Los profesores no vienen del sistema oficial. Están los lideres de área que son los primeros que hacen entrevista, verificación del trabajo disciplinar, de la experticia del docente, le hacen una prueba, y ya después, si pasan las pruebas, entonces ellos vienen a la entrevista con los rectores. Entonces, creo que eso es algo muy importante, poder hacer ese filtro. (SP2)

Recientemente, la situación en algunas organizaciones administradoras de este tipo de colegios parece haberse deteriorado aún más. La contratación de personal se gestiona ahora por tiempo definido, con contratos que se renuevan año a año y sin posibilidad de obtener mejoras en las condiciones de trabajo. Se trata de un esquema que no respeta la trayectoria del personal docente y que no ofrece ninguna oportunidad de desarrollo de carrera, indispensable para que el modelo funcione en el largo plazo.

Hace varios años si teníamos un escalafón interno; entonces uno tenía la posibilidad de ir ascendiendo. Hoy en día formalmente no

está el escalafón interno. Los profesores manejan un contrato anual, pero no es un contrato a término indefinido, en cambio los colegios públicos si manejan un contrato a término indefinido, si, entonces eso también a un docente le puede garantizar mayor estabilidad allá, pues por el tiempo, la jornada laboral. (SP2)

Adjudicación de concesiones y tipos de concesionarios

El modelo de CAS ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos años, con la apertura de nuevos colegios y la participación de diversas entidades. Ante el ahorro fiscal que significa esta forma de provisión respecto de la provisión estatal tradicional, y a pesar de lo observado en el subapartado anterior, el incentivo para el Estado es elevado (Edwards y Hall, 2018). Las concesiones resultan de procesos de selección en los cuales se evalúan fundamentalmente los resultados académicos a través de las evaluaciones estandarizadas diseñadas para monitorear la calidad a nivel sistema. Aquellos proveedores que han demostrado consistentemente buenos resultados son concebidos como los más aptos para administrar los nuevos CAS. Como es evidente, esta lógica deja de lado otros aspectos fundamentales de la educación, como la inclusión, la diversidad y el desarrollo integral de los estudiantes.

Entre los concesionarios existen, por un lado, entidades religiosas y colegios privados tradicionales. Si bien se argumenta que esto puede ofrecer una perspectiva diferente y aportar recursos adicionales, también plantea interrogantes sobre la equidad y la laicidad de la educación pública. Por otro lado, muchas de las organizaciones concesionarias que participan en el sistema de CAS no tienen un origen en el ámbito de la educación. Por ejemplo, las cajas de compensación, si bien desempeñan un papel importante en el sistema de seguridad social, pueden carecer de la trayectoria y el conocimiento necesario para garantizar una educación de calidad. Asimismo, la presencia de entidades no educativas, como fundaciones y empresas privadas, plantea interrogantes sobre sus motivaciones y objetivos al administrar colegios en concesión.

Adicionalmente, si bien la concesión de colegios se realiza a través de licitaciones públicas, el proceso no está exento de riesgos relacionados con la corrupción y el tráfico de influencias. Es evidente que existe una dinámica en juego en la que algunos actores ostentan una posición de ventaja a la hora de obtener la adjudicación de una concesión. La existencia de grupos de interés construidos alrededor del modelo de CAS resulta preocupante. Uno de los aspectos que genera más cuestionamientos en este sentido es la presencia de antiguos funcionarios del MEN ocupando cargos de dirección en las organizaciones que administran los CAS. Esto apunta inevitablemente hacia posibles conflictos de interés y cuestiona la integridad en los procesos de selección. Las

principales denuncias en esta línea han provenido de los sindicatos docentes, según plantea un representante de FECODE:

> *Mire, eso es una cadena de negocio, pero sí en algunas partes a las entidades religiosas... Resulta que los que tienen y administran acá en Bogotá los colegios de concesión son los que han sido viceministros de educación de Colombia. (SIN2)*

Sustentabilidad y escalabilidad del modelo

La implementación del modelo de CAS fuera de los grandes centros urbanos ha presentado desafíos significativos. Como describe una exsecretaria de Educación de Bogotá, controlar y encontrar concesionarios de calidad en otras partes del país ha sido más difícil:

> *En la cosa nacional controlamos menos porque lo teníamos que hacer a través de los secretarios de educación. Nosotros pusimos un financiamiento para hacerlo y pues hicimos toda la... pero era más difícil controlar y fundamentalmente más difícil encontrar colegios buenos en el resto del país; por eso era tan único de acá. (GOB3)*

Esta realidad ha generado una doble concentración. Por un lado, una concentración geográfica de los colegios en concesión en las grandes ciudades que plantea interrogantes sobre la escalabilidad del modelo y su capacidad para llegar a comunidades más alejadas. Por otro lado, la falta de concesionarios fuera de las grandes áreas urbanas—y su falta de diversidad incluso en las grandes ciudades—ha dificultado la construcción de una red sólida y diversa de CAS que estuviese alineada con la idea de ofrecer más alternativas para las familias. La concentración de las concesiones en unas pocas organizaciones religiosas, fundaciones y organizaciones no gubernamentales implica una menor variedad de enfoques pedagógicos y de gestión, lo cual limita las oportunidades de innovación y la adaptación a las necesidades específicas de diferentes comunidades que el programa procura conseguir.

Contratación externa de servicios educativos complementarios

La contratación externa de servicios se produce cuando una administración educativa pública terceriza la provisión de un servicio en particular a una organización, generalmente no estatal. Los servicios educativos complementarios pueden ser de naturalezas muy diversas, y pueden incluir desde la limpieza y el mantenimiento de los centros educativos hasta servicios específicos de gestión, pasando por programas de formación

del profesorado o intervención y plataformas tecnológicas, entre otros. En Colombia, el fenómeno de la contratación externa de este tipo de servicios en el ámbito educativo no es reciente, si bien su intensidad ha ido oscilando a lo largo de las décadas y varía a lo largo y ancho del país—especialmente teniendo en cuenta las características y el funcionamiento de la descentralización educativa.

En este apartado nos concentramos específicamente en entender cómo funciona y que desafíos presentan los mecanismos de contratación externa que hace el MEN para la implementación de programas y proyectos desarrollados y ofrecidos por organizaciones no estatales. En ese sentido, la principal vía de a través de la cual dichos actores ofrecen sus servicios la constituyen las licitaciones públicas convocadas por el MEN a partir de alguna necesidad que éste detecte. Estas convocatorias son, a su vez, la principal fuente de inversión en gasto no corriente del Estado central en las Secretarías territoriales. Llamativamente, a estas convocatorias no pueden presentarse las propias Secretarías de Educación, sino que están reservadas únicamente para actores no estatales. En otras palabras, quienes compiten por los recursos en estas convocatorias no son las distintas instancias gubernamentales descentralizadas sino los actores no estatales.

En la compleja red de organizaciones no estatales que compiten por captar los recursos destinados a inversión en programas y proyectos destacan empresas privadas, fundaciones, ONG y organizaciones internacionales. Para algunas de estas organizaciones, los fondos públicos obtenidos en las convocatorias son el principal medio de subsistencia; otros actores privados también reciben fondos provenientes de la cooperación internacional o de donaciones filantrópicas—especialmente si se trata de fundaciones ligadas a grandes grupos empresariales. Aun así, si bien esto representa un fenómeno potencialmente relevante, queda fuera del alcance de esta investigación. Por lo tanto, profundizar en este sentido corresponderá a investigaciones futuras.

Es importante remarcar que la tendencia a la contratación externa para la ejecución de programas y proyectos financiados con fondos públicos está estrechamente relacionada con aspectos estructurales de la administración pública. Concretamente, en lo que al MEN se refiere, fuentes gubernamentales señalan que "*no es un organismo gigante, es más bien pequeño para, pues, digamos, la supervisión y la capacidad que tiene"* y, por eso, *"existía, y asumo que ahora se retomó claramente, una política clara de contratar externos para ayudar*" (GOB8). En un sentido similar, un entrevistado representante de un organismo internacional apunta lo siguiente:

> *Los Ministerios en Colombia no están diseñados para ejecutar nada. Cuando los 'Ministerios' están destinados para ejecutar algo en territorio no se llaman Ministerios, se llaman 'Departamentos*

> Administrativos'.[10] *Por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social, que entrega las transferencias monetarias, no es* 'el Ministerio de no sé qué.' *(OI1)*

Por lo tanto, teniendo en cuenta la estructura ministerial en este caso, no es de extrañar que, para poder llevar a cabo la implementación de ciertos programas y proyectos sea necesario tercerizar el servicio en favor de actores no estatales. Sin embargo, la relación entre el sector público y el sector privado en cuanto a la provisión de servicios educativos no es unidireccional: no se produce únicamente a través de convocatorias que surgen tras la detección de alguna necesidad por parte del sector público, sino que los actores no estatales son también proactivos a la hora de proponer a las autoridades competentes ciertos productos y servicios. Haciendo referencia al pueblo ficticio de Macondo, un entrevistado del ámbito académico describe así la presencia de actores no estatales:

> *¿Ustedes han leído a García Márquez? Bueno, los gitanos todos los años venían a Macondo con las nuevas promesas de nuestros tiempos… Entonces, un año venían, bueno, cualquier cosa, el oro, pero era oro falso, ¿no? Aquí pasó lo mismo, todos los años vienen los gitanos educativos y nos venden las grandes ideas. (UNI2)*

Cabe puntualizar, no obstante, que, una vez concedida la financiación para implementar determinado programa o proyecto, la intervención del sector privado no se reparte de igual forma en todo el territorio colombiano, sino que se concentra en algunas áreas en concreto. Como señala un entrevistado del sector de las ONG, "*el sector fundacional en Colombia está muy concentrado en ciertas áreas, concentran casi que… centro, suroccidente y norte. Norte, Barranquilla y Cartagena; centro, Bogotá; y suroccidente, Cali y Cauca*" (SOC2). Si bien no son las únicas zonas en que se registra la mayor parte de la intervención educativa privada, otros entrevistados coinciden en su concentración "*en la zona urbana… Cali, Medellín, Bogotá, La Manga, Barranquilla…*" (OI1), y en la problemática que esto supone:

> *Si tú ves donde se concentran los programas que hace el sector privado, es en promedio el mismo sitio estructural. Y si vas a un límite, también, de a qué colegios llegan, todos los colegios te van a decir 'aquí me llegan todos los días cuarenta ONG que quieren hacer un curso de no sé qué, y me toca decirles que no porque no hay… porque ya presté el colegio y tocaría abrirlo a las doce de la noche*

10 Tanto los Ministerios como los Departamentos Administrativos "*deben ser creados por ley, y la iniciativa legislativa al respecto está asignada al gobierno, según la reforma constitucional de 1968 (…). Mientras se predica que los Ministros son funcionarios políticos, se dice de los Jefes de Departamento que son funcionarios de carácter técnico*" (Vidal Perdomo, 1982, p. 79).

para hacer todos esos cursos'. En cambio, hay zonas donde [el sector privado] no intenta entrar. (OI1)

Si bien los motivos por los que se produce dicha concentración son diversos, un aspecto relevante tiene que ver con el tamaño de los centros educativos en las áreas urbanas y la falta de criterios de priorización y distribución territorial equitativa previstos en los términos de las convocatorias y de los contratos firmados entre el MEN y los proveedores no estatales. Como comenta el entrevistado anterior:

Si mi meta es, no sé, 5 mil niños atendidos con el programa de jugar al fútbol, un colegio de Bogotá tiene 1340 [alumnos]. Uno. Una sede. Una sede tiene 1300 y pico… con cinco colegios ya llego al objetivo así definido genéricamente… En Nariño, las escuelas rurales tienen diez niños, dos niños, cinco niños, el grande del centro ahora tiene 40 niños, la institución principal tendrá 200 niños en la cabecera del municipio. Yo aquí llegaré a tener grados de 2 niños, 4 niños. Y ya son que vienen en burro, después bote, después en moto. Ya esas personas no reciben nada. (OI1)

Queda reflejado en la cita anterior, por lo tanto, que para el sector privado resulta siempre más conveniente en términos de costo-eficiencia acceder a escuelas grandes situadas en zonas urbanas que ofrecer sus servicios en entornos rurales, menos densamente poblados o más alejados de los grandes centros urbanos. Es por esto por lo que la sobre-concentración de la intervención privada—y la consecuente desatención en algunas zonas—se plantea como una problemática en términos de derecho a la educación para las niñas y niños de dichas zonas. Si la implementación de los programas por parte de los actores no estatales se rige principalmente por el criterio de costo-eficiencia, las consecuencias educativas para las zonas más postergadas resultan preocupantes. En rigor, esta problemática no incumbe únicamente al sector privado; sin embargo, varias fuentes destacan que otras iniciativas públicas sobre las que el MEN se reserva una mayor cuota de control sobre su ejecución—como el caso del Programa Todos a Aprender, por ejemplo—, sí llegan a todos los territorios de forma más equilibrada.

La intervención educativa privada, además de concentrada, presenta varias problemáticas ligadas a la descoordinación y a la falta de relevancia contextual. En otras palabras, debido al gran número de actores privados que llevan al mismo tiempo acciones educativas en los territorios, se percibe su intervención como atomizada y descontextualizada. Como afirman un alto cargo del MEN y un docente de una escuela pública, respectivamente:

Tiene como dos problemas, esa participación de los privados. Primero, que es muy atomizada: a veces uno ve unos pobres rectores como con dieciocho proyectos de distintas fundaciones, porque

> *obviamente un rector nunca dice que no, porque cree que le van a dar platica o le van a dar cualquier cosa… Y la otra cosa es que a veces no tienen realmente buena evaluación de impacto (GOB3).*
>
> *Cualquier institución llega y te ofrece sus servicios [muchos de ellos, financiados con fondos públicos]. Y ahí inicia el proceso de la intervención de uno, del otro, del 'ay, contrato a este…'. Llegan allá y van a hacer lo que buenamente crean hacer sin necesidad de tener conexión con la realidad de las instituciones y ni siquiera del municipio… No hay forma de tener continuidad entre lo que está desarrollando la institución, lo que propone la Secretaría y lo que están haciendo esas empresas que están siendo contratadas, porque no hay un relato común (DOC1.3).*

Si bien es cierto que este tipo de intervención privada en la implementación de programas y proyectos no es un fenómeno reciente, el contexto de la pandemia significó un efecto multiplicador. En un momento en que las administraciones educativas intentaban gestionar improvisadamente la situación derivada de la alerta sanitaria, según relatan desde el MEN, determinados actores privados aprovecharon para intensificar su oferta de productos y servicios:

> *Por ejemplo, ofrecían desde la app que con solo instalarla ya sabía si tenías COVID (risas)…* 'Usa esta app y entonces vas a tener en el colegio un seguimiento estricto, funciona mucho para los lectores porque van a saber…'. *Yo recuerdo que en mi caso aparecieron muchas cosas alrededor de plataformas, de cosas interactivas para hacer ese tipo de digamos de seguimiento y tal ¿No? Eso es como una línea de las que apareció. Aparecieron otros temas, digamos, más relacionados con salud mental y tal, eran interesantes, pero nosotros ahí… pues la decisión fue apoyarnos en el sector salud… Entonces yo recuerdo que llegaron por esa vía el ofrecimiento de libros digitales, de no sé qué… Como unas 45 ofertas que llegaron, nos pusimos a la tarea de hacerles una rúbrica… plataformas digitales, todas estas plataformas digitales chilenas, argentinas, mexicanas, de todo. Desde inglés, desde socio emocional… (GOB1.5).*

De nuevo, la cita ilustra la proactividad de algunos actores privados en cuanto al ofrecimiento de sus productos a las administraciones públicas, vinculado a lo ya comentado anteriormente. Aunque no todos los ofrecimientos resultaron convocatorias públicas y contrataciones, algunas de ellas sí se materializaron en contratos con la administración, desde "*algunos elementos de protección, como lavamanos u otros elementos para entregar a las instituciones [educativas]*" (GOB4.1), hasta conversatorios y formaciones específicas ofrecidos por personas expertas del ámbito de las

universidades—públicas y privadas. Como señala un representante de una organización no estatal:

> *Yo sí, sí siento que fue un momento bien, bien privilegiado… sí se fortalecieron las organizaciones. Por ejemplo, hay una organización que hace cosas muy parecidas a lo que yo hago, que es así como muy del sector privado, tal. Y yo siento que ellos se posicionaron también mucho a raíz de la pandemia, porque tienen muchos procesos de acompañamiento socioemocional online, ¿no?, como cursos. Entonces sí siento que a ellos les facilitó la vida (SOC3).*

En esta sección, se presentaron los hallazgos relacionados con formas fundamentales de participación privada en el sistema educativo colombiano: la falta de regulación que caracteriza al funcionamiento del sector privado independiente, especialmente aquel que atiende a la población de los sectores más desfavorecidos; la cronificación de la subcontratación de cupos en colegios privados derivada de la falta de cupos en el sector estatal; los límites del modelo de colegios en concesión; y la dependencia del estado colombiano respecto del sector privado en lo que refiere a la implementación de programas y proyectos educativos. No obstante, es importante señalar que el enfoque de este estudio va más allá de analizar únicamente la provisión privada o el fenómeno de la privatización educativa. También se busca comprender cómo esta dinámica se relaciona con el proceso de descentralización en el sistema educativo colombiano. Abordamos estas cuestiones en la próxima sección.

Discusión y conclusiones

El caso de Colombia resulta de gran interés debido a la existencia de una topografía institucional que combina elementos propios de un sistema descentralizado con otros propios de una organización centralizada del aparato estatal. Esta combinación genera múltiples oportunidades para el avance de la privatización, tanto de forma planificada como espontánea. Como se expuso previamente en la sección sobre el contexto legal, ni la descentralización ni la privatización son fenómenos recientes en Colombia, sino que han evolucionado y se han ido plasmando en un intrincado marco político y legal que es específico del país. De hecho, tanto la descentralización como la privatización en el ámbito educativo han experimentado un desarrollo considerable en las últimas décadas, frecuentemente en formas que se retroalimentan. Sin lugar a duda, la dinámica observada en Colombia refleja las tendencias y tensiones mencionadas en la sección teórica. En las siguientes líneas, abordamos cada uno de estos aspectos en relación con el caso colombiano. Primero desplegamos y discutimos los resultados de este informe sobre la descentralización, luego los que refieren a diferentes formas de alianzas público-privadas y privatización, y acabamos discutiendo la intersección entre estas dos políticas en el caso de Colombia.

Descentralización en Colombia: tensiones fiscales, administrativas y políticas

La descentralización en Colombia ha constituido un proceso y una herramienta de gran importancia en la búsqueda de una educación equitativa y de calidad en todo el país. Sin embargo, este proceso no ha estado exento de tensiones y desafíos. Los resultados de este informe no solo iluminan diferentes elementos clave de este proceso, en particular la tensión producida por la fórmula de financiación en el proceso de descentralización fiscal, las limitaciones de la descentralización administrativa y sus consecuencias, y las tensiones que se derivan de este proceso, sino que también dialogan con la literatura sobre descentralización y arrojan lecciones para otros países de la región.

En primer lugar, la fórmula de financiación del SGP ha sido fundamental en el marco de la descentralización educativa en Colombia. Esta fórmula ha evolucionado a lo largo del tiempo con el objetivo de aumentar la cobertura educativa y promover la redistribución de recursos a nivel departamental o municipal. Inicialmente, en líneas generales, se basaba en indicadores de

pobreza para direccionar los recursos hacia las regiones más necesitadas. Sin embargo, sucesivos gobiernos han incorporado criterios basados en evaluaciones estandarizadas—i.e., SABER—con el objetivo de abordar las preocupaciones sobre la calidad educativa, utilizando los resultados de la prueba como indicador de calidad de las escuelas. No obstante, la inclusión de criterios basados en resultados ha generado controversia, ya que algunos actores consideran que no se refleja adecuadamente la realidad educativa de cada región y, de este modo, se pueden generar inequidades en la asignación de recursos. Esto es, principalmente la fórmula de financiación privilegia a las regiones mejor dotadas. Este resultado está en línea con hallazgos de otras investigaciones que también han estudiado el caso (Bonet, 2006; Rodríguez-Pose y Gill, 2004)

En segundo lugar, aunque estrechamente vinculado, la asignación de recursos financieros a las entidades subnacionales se ve limitada en su mayoría al gasto corriente, lo que restringe el margen de acción de las Secretarías de Educación para destinar recursos a la mejora de la calidad educativa. Esta limitación genera un enfoque más centrado en mantener el funcionamiento básico de las instituciones educativas que en invertir en mejoras sustanciales que impacten directamente en la calidad de la educación. Además, de este modo, la capacidad financiera de las Secretarías de Educación se convierte en el factor determinante en la perpetuación de las desigualdades entre territorios. Aquellas entidades con mayores recursos propios tienen la posibilidad de destinar más fondos a la inversión, calidad y desarrollo profesional de los docentes y personal de las secretarías, generando brechas significativas entre regiones con mayores recursos y aquellas que dependen casi exclusivamente de los recursos asignados por el gobierno central. Este resultado también está en línea con investigación previa sobre los efectos de descentralización fiscal que se centran en transferir dinero y no en generar las condiciones para que las regiones desarrollen una política fiscal propia con capacidad para autosostenerse (Pinilla et al., 2015).

En tercer lugar, la capacidad técnica de las Secretarías de Educación es un factor clave del proceso de descentralización. Las Secretarías que recibieron un mayor acompañamiento durante los primeros pasos de la descentralización son las que hoy en día muestran mayor autonomía. Estas entidades, generalmente ubicadas en las ciudades y regiones más grandes, tienen una mayor capacidad para generar recursos propios y redistribuirlos hacia el sector educativo. Esta situación les confiere una posición más sólida en relación con el MEN. Por otro lado, otras regiones con menor capacidad técnica dependen más de las acciones del MEN para el desarrollo de políticas y programas educativos—implementados en su amplia mayoría por actores no estatales. La alta rotación en los cargos políticos de algunas regiones contribuye a la falta de capacidades técnicas, generando importantes desigualdades entre las entidades territoriales. La falta de continuidad en los cargos políticos puede dificultar la consolidación

y el desarrollo de las capacidades técnicas de las Secretarías de Educación. Este resultado parece indicar que cuanto más sólida sea la infraestructura de gestión a nivel regional, mayores serán las oportunidades de éxito, como también señala la literatura (e.g., Hanson, 1998).

En síntesis, la descentralización fiscal y administrativa presenta dos grandes tensiones. Por un lado, la creación de instancias intermedias entre el gobierno central y las instituciones educativas, como las Secretarías de Educación, parece aumentar la desigualdad en la calidad y el alcance de los servicios educativos que cada instancia puede ofrecer. Esto se debe a que no todas las Secretarías cuentan con la misma preparación y capacidad para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades. Como resultado, por ejemplo, algunas escuelas pueden recibir una atención de mayor calidad y recursos, mientras que otras pueden enfrentar limitaciones severas. Por otro lado, la descentralización agrega complejidad a la gobernanza del sistema educativo, especialmente en la relación entre las ETC y el MEN. Cuando las decisiones autónomas de las ETC entran en conflicto con los mandatos del MEN, puede surgir una percepción de que la autonomía es un obstáculo para la coordinación del sistema. Además, en un contexto descentralizado, se presentan tensiones debido a los diversos intereses y lealtades políticas propias de cada territorio. Por supuesto, estas tensiones son, en cierta medida, inevitables: siempre surgen en los sistemas políticamente descentralizados. Dicho eso, el sistema aún ejemplifica tendencias jerárquicas y centralizadores. En este escenario, la política territorial juega un papel mediador entre el MEN y la autonomía de las ETC.

Los hallazgos con relación a la descentralización apuntan a que la descentralización política está fuertemente condicionada por la descentralización fiscal y la administrativa. Esto es, el margen de formulación e implementación de políticas y programas de las unidades subnacionales en Colombia—i.e., departamentos y municipios—depende en gran medida de (1) su capacidad de recabar fondos propios (de lo contrario disponen únicamente de los fondos correspondientes al SGP, que están destinados mayormente a gasto corriente), y (2) de los cuadros técnicos de los que dispone la administración departamental o municipal. Dicho de otra manera, para que la descentralización política funcione, y las unidades subnacionales gocen de mayor autonomía política y adaptación al entorno, se deben asimismo de generar las condiciones técnicas y económicas suficientes.

La provisión educativa privada en Colombia: proliferación de APPs y dificultad en su control

La creciente participación del sector privado en la provisión de servicios educativos en Colombia a través de APPs ha generado tensiones y desafíos

en el sistema educativo del país. Los resultados de este informe destacan al menos cinco elementos clave en relación con la proliferación de estas APPs. En primer lugar, el rol imprescindible del sector privado en la provisión educativa. El sector privado ha desempeñado un papel importante en la provisión de servicios educativos en Colombia, especialmente debido a las dificultades históricas del Estado para garantizar el acceso universal a la educación pública. Esto ha llevado a un alto porcentaje de matriculación en instituciones privadas, especialmente en los grandes centros urbanos. En segundo lugar, la sustitución de la oferta pública por parte del sector privado. Los centros educativos privados actúan como sustitutos de la oferta pública, aliviando la responsabilidad directa del Estado y reduciendo la presión sobre los centros y las autoridades educativas pero, especialmente en el caso del sector privado independiente, trasladando el costo a las familias y generando desigualdades en el acceso. El supuesto es que el sector privado garantizaría la diversidad de opciones educativas, la elección y el desarrollo de innovaciones educativas. En tercer lugar, la expansión del sector privado. La expansión del sector privado se ha dado tanto por defecto, debido a la insuficiente oferta estatal, como por diseño, a través de políticas activas que han creado esquemas de financiamiento público, como la subcontratación y el financiamiento per cápita. Esto ha llevado a la presencia de centros educativos privados independientes, 'colegios de cobertura' y 'colegios en concesión'. En cuarto lugar, la segmentación socioeconómica y académica resultante de un esquema con múltiples modelos de provisión. El sistema educativo en Colombia se encuentra fuertemente segmentado en términos socioeconómicos y de desempeño académico, tanto al interior del sector privado como en el sistema en su conjunto. Esta segmentación plantea desafíos en términos de equidad y calidad educativa, especialmente para las zonas rurales y urbanas desfavorecidas. En quinto lugar, la subcontratación. El Estado colombiano ha recurrido a las APP, como la subcontratación de cupos en colegios privados, para abordar el déficit de oferta pública y la incapacidad de pago de las familias más vulnerables. Sin embargo, esta solución, inicialmente planteada y justificada como temporal ha devenido permanente y ha generado intereses creados en el sector privado, lo que plantea interrogantes sobre la equidad, la calidad educativa y las posibilidades reales para revertir su presencia.

Adicionalmente, la tercerización o contratación de proveedores externos para la provisión de servicios educativos y técnicos complementarios es un tipo de APP crecientemente común en Colombia. En este informe destacamos tres claves para entender su expansión y los retos que supone. En primer lugar, las limitaciones de supervisión y capacidad del MEN. El MEN recurre constantemente a la contratación de técnicos externos para apoyar la implementación de programas y proyectos debido a sus limitaciones en materia de despliegue territorial. Esto implica una transferencia de responsabilidad hacia actores privados en la ejecución de iniciativas educativas. En segundo lugar, la proactividad del sector privado. Los actores

privados también son proactivos al ofrecer productos y servicios educativos a las autoridades competentes. Esto indica que la provisión de servicios educativos no es unidireccional, sino que surge tanto de convocatorias del sector público como de propuestas impulsadas desde el sector privado. En tercer lugar, la concentración en áreas específicas. La presencia del sector privado se concentra en áreas geográficas específicas, como el centro, suroccidente y norte del país. Esta concentración geográfica plantea desafíos en términos de equidad y acceso a la educación, ya que deja desatendidas a las zonas rurales remotas. Los proyectos y programas financiados por el Estado e implementados por el sector privado tienden a concentrarse en mayor medida en escuelas grandes en zonas urbanas debido a consideraciones de costo-beneficio inherentes a la lógica de funcionamiento del sector privado. La escasa concreción de los términos y condiciones de la implementación de los programas y proyectos contratados, que en muchos casos se limitan a estipular a una población objetivo en términos cuantitativos generales, genera una sobre-concentración de la atención en ciertos contextos, dejando de nuevo desatendidos a aquellos colegios y zonas que por cantidad de estudiantes implicarían costos logísticos y de ejecución superiores.

Como hemos podido ver, en general, los mecanismos a través de los cuales el Estado colombiano ha propiciado la participación del sector privado dan cuenta de la dificultad que significa establecer *verdaderas* APP. Siguiendo la conceptualización de Schaeffer y Loveridge (2002) que presentamos en la sección teórica, una APP supone un esquema en el cual el sector público y el sector privado "*comparten las recompensas y la toma de decisiones, y asumen una responsabilidad total por los riesgos de sus actividades conjuntas*" (Schaeffer y Loveridge, 2002, p. 180). Ciertamente no resulta ser este el caso de las iniciativas impulsadas en Colombia. Por el contrario, las relaciones que las administraciones públicas han tendido a establecer con los proveedores privados responden, en el ámbito de la educación, a relaciones de tipo "*líder-seguidor*" o "*comprador-vendedor*", esto es, esquemas de colaboración público-privada en las que el sector público no pretende o bien no logra compartir los riesgos con los proveedores privados y en las que, a su vez, éstos quedan en general fuera del alcance del poder de regulación del Estado en una situación, por tanto, ventajosa y propicia para el desarrollo de comportamientos oportunistas.

En este sentido, sintetizamos a continuación los tres elementos clave que, a la luz de esta investigación, explican las dificultades de controlar la provisión privada de la educación en Colombia. En primer lugar, a nivel nacional, el MEN tiene un papel superficial en la auditoría del sector privado. Su estructura encargada de la relación con el sector privado es pequeña y se limita a mantener contactos formales con las asociaciones de colegios privados. Esto limita su capacidad para supervisar y regular adecuadamente las instituciones privadas.

De esto último se desprende, en segundo lugar, la desresponsabilización de las secretarías de educación. En el sistema educativo descentralizado de Colombia, las secretarías de educación de cada entidad territorial son responsables de garantizar el cumplimiento de la normativa y asegurar estándares mínimos de calidad en el sector privado. Sin embargo, incluso en entidades territoriales con recursos suficientes, las estructuras técnicas y administrativas carecen de la capacidad necesaria para ejercer estas responsabilidades. Esto debilita su rol frente a la autonomía del sector privado, tanto independiente como subcontratado, que queda en una posición de ventaja y a menudo incurre en comportamientos oportunistas como la selección del alumnado, el cobro de cuotas abusivas o la contratación precaria del personal docente, entre otros presentados en este informe. En el caso de Bogotá, la entidad territorial mejor financiada, no existe un registro sistemático de las licencias otorgadas a los centros educativos privados. Esto se debe a limitaciones en la dirección encargada de revisar las condiciones de los centros, pero también parece reflejar una falta de interés por parte de la Secretaría de Educación en intervenir en el ámbito desregulado en el que operan los colegios privados.

Finalmente, el déficit crónico de oferta estatal pone al sector público en una situación de rehén frente al sector privado. El déficit de oferta estatal, que impulsa el surgimiento de colegios privados de bajo costo y la contratación de cupos en colegios privados, también dificulta el cierre de aquellos que no cumplen con los estándares mínimos de calidad, puesto que ello supondría automáticamente mayor presión para el sector público. Las administraciones públicas adoptan así una postura débil y ambigua, imponiendo planes de mejora sin garantías de cumplimiento y postergando el problema. Esto pone en riesgo la calidad de la experiencia educativa de los estudiantes y, especialmente, de aquellos que por falta de cupos en centros públicos y ante la imposibilidad de pagar centros privados de excelencia, quedan prisioneros de una oferta de dudosa calidad. En el siguiente apartado, para finalizar, exploramos el vínculo entre los retos que plantea la descentralización y las características que ha asumido la privatización educativa en Colombia.

Descentralización y privatización: una relación fértil

El objetivo principal de este trabajo ha sido documentar las dinámicas, desafíos y consecuencias resultantes de la descentralización y la privatización en el sistema educativo colombiano. Es innegable que en el caso colombiano existe una estrecha relación entre las políticas de descentralización y la privatización educativa, materializada a través de la respuesta del sector privado ante el déficit de oferta estatal, las alianzas público-privadas y otras formas de subcontratación con proveedores privados para la provisión de servicios educativos o complementarios. En el contexto colombiano,

estas políticas han avanzado de manera conjunta en las últimas décadas bajo el enfoque de la Nueva Gestión Pública, en un intento por modernizar la gestión estatal y hacer frente a los desafíos de cobertura que exhibe el sistema. Sin embargo, el estudio conjunto de estas dos características estructurales del sistema ha recibido poca atención, lo que ha llevado a un conocimiento limitado sobre cómo se refuerzan mutuamente. Este fenómeno tiene implicaciones potencialmente preocupantes en términos de equidad para estudiantes, docentes, escuelas y territorios político-administrativos desfavorecidos.

Según anticipamos, nuestro estudio ha identificado que la descentralización puede facilitar la privatización en al menos tres sentidos. Primero, la distribución de la toma de decisiones en múltiples niveles de gobierno ha creado un ambiente más propicio políticamente para la adopción de políticas de privatización y la participación de actores privados en general. Por ejemplo, algunas regiones del país que en determinado momento han tenido una orientación política favorable al sector privado, han impulsado políticas de privatización de la educación, que luego han sido o bien escaladas a nivel nacional o emuladas por otras entidades territoriales. Los casos de los colegios en concesión y el mecanismo de subcontratación de cupos ante la falta de opciones en el sector público ilustran claramente esta dinámica.

Por otro lado, la descentralización política y fiscal parece haber propiciado la emergencia de múltiples mercados locales o regionales, lo que favorece la entrada y participación del sector privado. Con más tomadores de decisiones locales, las empresas privadas, fundaciones, y organizaciones filantrópicas encuentran más oportunidades para ofrecer sus servicios educativos y establecer contratos de colaboración con las autoridades locales.

Por último, la disparidad entre las unidades subnacionales en un sistema descentralizado puede llevar a que las de menor capacidad o recursos técnicos recurran a los servicios ofrecidos por el sector privado para compensar deficiencias. Esto se ha traducido en la contratación de empresas privadas para ofrecer servicios de consultoría, evaluación o formación del profesorado en esas áreas con necesidades específicas. A su vez, a escala nacional el MEN ha recurrido crecientemente a la contratación externa de proveedores privados para la implementación de programas y proyectos, en un intento por equilibrar el sistema y desplegar líneas de acción en los territorios más necesitados. Sin embargo, la lógica costo-eficiente que guía a este sector heterogéneo de proveedores privados—empresas, fundaciones, ONG, etc.—ha tendido a hacer que la implementación se concentre en las zonas más densamente pobladas próximas a los grandes centros urbanos, reforzando así las desigualdades de base.

Aunque este estudio ha arrojado luz sobre estas cuestiones, reconocemos que queda pendiente una investigación más profunda sobre lo que la literatura académica ha denominado 'privatización a través de la política' (Ball, 2009; 2012), es decir, la creciente participación de actores no estatales

en la definición de políticas educativas. Es llamativa la creciente vinculación que existe en Colombia entre prominentes figuras del sector privado y las administraciones públicas educativas nacionales y territoriales. Explorar cómo la descentralización facilita o alienta este fenómeno representa un paso futuro y necesario para comprender completamente las implicaciones de estas políticas en el sistema educativo colombiano y más allá.

Listado de siglas

ADB	*Banco Asiático de Desarrollo (sigla por su nombre en inglés)*
APP	*Alianza Público-Privada*
CAS	*Colegio en Administración de Servicios*
eAPP	*Alianza Público-Privada en Educación*
ETC	*Entidad Territorial Certificada*
ExE	*Empresarios por la Educación*
FECODE	*Federación Colombiana de Educadores*
FMI	*Fondo Monetario Internacional*
MEN	*Ministerio de Educación Nacional [de Colombia]*
OCDE	*Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*
PEC	*Proyecto Educativo Comunitario*
PEI	*Plan Educativo Institucional*
PTA	*Plan Todos a Aprender*
SGP	*Sistema General de Participaciones*
SIIPE	*Sistema de Información de Iniciativas y Programas en Educación*
SIMAT	*Sistema Integrado de Matrícula*
UNESCO	*Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (sigla por su nombre en inglés)*
UNICEF	*Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (sigla por su nombre en inglés)*
USAID	*Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (sigla por su nombre en inglés)*

Referencias

Adrião, T., y Pinto, J. M. D. R. (2016). Privatização da educação na América Latina: estratégias recentes em destaque. *Educação y Sociedade, 37*, 11-15.

Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., King, E., y Kremer, M. (2002). Vouchers for Private Schooling in Colombia. Evidence from a Randomized Natural Experiment. *The American Economic Review, 92*(5), 1535-1558. https://doi.org/10.1257/000282802762024629

Azóca, J. C. T., y Giraldo, H. D. (1994). El proceso de descentralización educativa en Colombia. *Revista Colombiana De Educación, 29*. https://doi.org/10.17227/01203916.5364

Ball, S. J. (2009). Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the 'competition state.' *Journal of Education Policy, 24*(1), 83–99. https://doi.org/10.1080/02680930802419474

Ball, S. J. (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neoliberal Imaginary*. Routledge.

Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). *Hidden privatisation in public education*. Education International.

Barrera-Osorio, F. (2007). *The impact of private provision of public education: empirical evidence from Bogota's concession schools* (World Bank Policy Research Working Paper #4121). The World Bank.

Barrera-Osorio, F. (2009). The Concession Schools of Bogota, Colombia in R. Chakrabarti and P. Peterson (Eds) *School Choice International*. MIT Press

Bayona, J. A. (1989). Reflexiones sobre la descentralización y la Ley 24. *Revista Educación Y Pedagogía*. https://revistas.udea.edu.co/index.php/revistaeyp/article/download/16750/14526/

Bjørnskov, C., Drehe, A., y Fischer, J. A. V. (2008). On decentralization and life satisfaction. *Economics Letters, 99*(1), 147–151. https://doi.org/10.1016/j.econlet.2007.06.016

Bonet, J. (2006). Fiscal decentralization and regional income disparities: evidence from the Colombian experience. *The Annals of Regional Science, 40*, 661-676.

Bonet, J. A., y Galvis, L. A. (Eds.). (2016). Sistemas de transferencias subnacionales: Lecciones para una reforma en Colombia: Memorias del seminario internacional: ¿Cómo va el Sistema General de Participaciones? Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/es/publicacion/13977/sistemas-de-transferencias-subnacionales-lecciones-para-una-reforma-en-colombia

Bonet, J., Pérez, G. Ayala, J. (2014, July), *Contexto histórico y evolución del SGP en Colombia*. (Working Paper # 205). https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_205.pdf

Borges, A. (2003). Gobernança e política educacional: A agenda recente do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18*(52), 125-138. https://doi.org/10.1590/S0102-69092003000200007

Borys, B., y Jemison, D. B. (1989). Hybrid arrangements as strategic alliances: Theoretical issues in organizational combinations. *Academy of Management Review, 14*(2), 234–249.

Brancati, D. (2006). Decentralization: Fueling the fire or dampening the flames of ethnic conflict and secessionism? In *International Organization* (Vol. 60, Issue 3, pp. 651–685). https://doi.org/10.1017/S002081830606019X

Brennan, G., y Buchanan, J. M. (1980). The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press.

Canaleta, C. G., Arzoz, P. P., y Gárate, M. R. (2004). Regional economic disparities and decentralisation. *Urban Studies, 41*(1), 71–94. https://doi.org/10.1080/0042098032000155696

Chubb, J., y Moe, T. M. (1990). Politics, markets and America's schools. *Washington, DC: Brookings Institution*.

Decreto Nº 1075 de 2015. Presidencia de la República de Colombia, 26 de mayo de 2015. https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019930

Departamento Nacional de Planeación de la República de Colombia. (1991). *Plan de Apertura Educativa*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2518.pdf

Díaz-Ríos, C., Urbano-Canal, N., y Ortegón-Penagos, N. (2021). How do national regulations for publicly subsidized private schools work in a decentralized context? *International Journal of Educational Development, 84*, 1-10.

Echavarria, J. J., Rentería, C., y Steiner, R. (2003). *Descentralización y salvamentos (bail outs) en Colombia*. Fedesarrollo. http://lacer.lacea.org/handle/11445/1066

Edwards Jr, D. B., y DeMatthews, D. (2014). Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the post-WWII context. *Education Policy Analysis Archives, 22*, 40, 1-39. https://doi.org/10.14507/epaa.v22n40.2014

Edwards Jr, D. B., y DeMatthews, D. (2014). Historical trends in educational decentralization in the United States and developing countries: A periodization and comparison in the post-WWII context. *Education Policy Analysis Archives, 22*(40), 1-39. https://doi.org/10.14507/epaa.v22n40.2014

Edwards Jr., D. B. (2012). "The approach of the World Bank to participation in development and education governance: Trajectories, frameworks, results." In C. Collins y A. Wiseman (Eds.), *Education strategy in the developing world: Understanding the World Bank's education policy revision*. (pp. 249-273). Bingley, UK: Emerald.

Edwards Jr., D. B. (2018). *The trajectory of global education policy: Community-based management in El Salvador and the global reform agenda*. Palgrave MacMillan.

Edwards Jr., D. B. y Termes-López, A. (2019). Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. *Revista Colombiana de Educación, 76*, 91-116

Edwards Jr., D. B., y Hall, S. (2018). "Neglected issues: How charters schools manage teachers and acquire resources," *Teachers College Record, 120* (10), 1-40.

Edwards Jr., D. B., DeMatthews, D., y Hartley, H. (2017). "Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in Concession Schools in Bogotá, Colombia," *Education Policy Analysis Archives, 25* (10), 1-32.

Edwards Jr., D.B., Moschetti, M.C., y Caravaca, A. (2019). *La educación en Honduras: entre la privatización y la globalización*. Education International. https://www.ei-ie-al.org/sites/default/files/docs/educacion_en_honduras_privatizacion_globalizacion.pdf

Edwards Jr., D.B., Moschetti, M.C., y Caravaca, A. (2020). *Tendencias de privatización en la educación dominicana: heterarquías, gobernanza en red y nueva filantropía*. Education International. https://www.ei-ie.org/es/item/25249:tendencias-de-privatizacion-en-la-educacion-dominicana-heterarquias-gobernanza-en-red-y-nueva-filantropia

Edwards, D. B., y Termes, A. (2018). Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. *Revista Colombiana De Educación, 1*(76), 91–116. https://doi.org/10.17227/rce.num76-6891

Enikolopov, R., y Zhuravskaya, E. (2007). *Decentralization and political institutions. Journal of Public Economics, 91*(11–12), 2261–2290. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.02.006

Feld, L. P., y Kirchgassner, G. (2001). The political economy of direct legislation: direct democracy and local decision-making. *Economic Policy, 16*(33), 330–367. https://doi.org/10.1111/1468-0327.00078

Friedman, M. (1955). The role of government in education. In R. A. Solo (Ed.), *Economics and the Public Interest*. Rutgers University Press.

Garman, C., Haggard, S., y Willis, E. (2001). Fiscal Decentralization: A Political Theory with Latin American Cases. *World Politics, 53*(2), 205–236. https://doi.org/10.1353/wp.2001.0002

Gershberg, A., González, P. y Meade, B. (2012). Understanding and Improving Accountability in Education: A Conceptual Framework and Guideposts from Three Decentralization Reform Experiences in Latin America. *World Development, 40*(5), 1024–1041.

Goel, R. K., Mazhar, U., Nelson, M. A., y Ram, R. (2017). Different forms of decentralization and their impact on government performance: Micro-level evidence from 113 countries. *Economic Modelling, 62*, 171–183. https://doi.org/10.1016/j.econmod.2016.12.010

Gopal, G. (2008). Decentralization in client countries: an evaluation of the World Bank Support, 1990-2007. World Bank Publications.

Grindle, M. S. (2009). Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good governance. Princeton University Press. https://doi.org/10.1515/9781400830350

Hanson, E. M. (1998). Strategies of educational decentralization: Key questions and core issues. *Journal of educational administration, 36*(2), 111-128.

Hevia, R. (1991). Política de descentralización de la educación básica y media en América Latina: estado del arte. Santiago de Chile: UNESCO/ REDUC.

Hibou, B. (2015). The Bureaucratization of the World in the Neoliberal Era: An International and Comparative Perspective. Palgrave Macmillan.

Hodge, G. (2004). The risky business of public – private partnerships. *Australian Journal of Public Administration, 63*(4), 37–49. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2004.00400.x

Hyden, G. (2017). The decentralization experience in Africa: Beyond donor-driven approaches. *Africa Review, 9*(1), 98–114. https://doi.org/10.1080/09744053.2016.1239930

Iregui, A., Melo, L., y Ramos, J. (2006). La educación en Colombia: análisis del marco normativo y de los indicadores sectoriales. *Revista De Economía Del Rosario*. https://revistas.urosario.edu.co/index.php/economia/article/view/1110/1004

Le Grand, J. (1991). Quasi-markets and social policy. *The Economic Journal, 101*(408), 1256–1267.

Lessmann, C. (2012). Regional inequality and decentralization: An empirical analysis. *Environment and Planning A, 44*(6), 1363–1388. https://doi.org/10.1068/a44267

Ley Nº 115 de 1994. Congreso de la República de Colombia, 12 de agosto de 1994. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf

Ley Nº 24 de 1988. Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 11 de febrero de 1988. https://www.redjurista.com/Documents/ley_24_de_1988_congreso_de_la_republica.aspx#/

Ley Nº 60 de 1993. Congreso de la República de Colombia, 12 de agosto de 1993.

Ley Nº 715 de 2001. Congreso de la República de Colombia, 21 de diciembre de 2001. https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf

Litvack, J. I., Ahmad, J., y Bird, R. M. (1998). *Rethinking decentralization in developing countries*. World Bank Publications.

López, A., Virguez, A., Sarmiento, J. y Silva, A. (2015). El efecto de la gerencia privada de escuelas públicas en el desempeño estudiantil en la educación media en Colombia. *Ecos de Economía: A Latin American Journal of Applied Economics, 19*(41), 109–136.

López, Á., Virgüez, A., Silva, C., y Sarmiento, J. (2017). Desigualdad de oportunidades en el sistema de educación pública en Bogotá, Colombia. *Lecturas de economía*, (87), 165-190.

Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European States. *Regional and Federal Studies, 17*(4), 385–403. *https://doi.org/10.1080/13597560701691912*

Lozano, D. F. (2008). La construcción y gestión de sistemas municipales de educación en Colombia: problemas y perspectivas de la descentralización de la educación. *Revista colombiana de sociología*, (30), 135-161.

Luzuriaga, M. J., y Bahia, L. (2017). Procesos de expansión y límites a la privatización de la atención de la salud en América Latina: más allá de las tipologías. *Cadernos De Saúde Pública, 33*(suppl 2). https://doi.org/10.1590/0102-311x00127616

Manor, J. (1999). The Political Economy of Democratic Decentralization. The World Bank. https://doi.org/10.1596/0-8213-4470-6

Maroy, C. (2004). Regulation and inequalities in European education systems – Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: A European comparison. European Commission.

Martínez-Vazquez, J., y McNab, R. M. (2003). Fiscal decentralization and economic growth. *World Development, 31*(9), 1597–1616. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00109-

Meade, B. y Gershberg, A. (2010, Noviembre). *Análisis de la implementación de las reformas de descentralización y modernización en Colombia*. (Working Paper). https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JXV3.pdf

Melo, L. (2005). Impacto de la descentralización fiscal sobre la educación pública colombiana. *Borradores de Economía, 350*.

Minow, M. (2003). Public and Private Partnerships: Accounting for the New Religion. *Harvard Law Review, 116*(5), 1229–1270.

Moe, R. C., y Stanton, T. H. (1989). government-sponsored enterprises as federal instrumentalities: Reconciling private management with public accountability. *Public Administration Review, 49*(4), 321–329.

Moschetti, M. C. (2018). Alianzas público-privadas en educación: un análisis de la política de subvenciones a escuelas privadas en barrios desfavorecidos de la Ciudad de Buenos Aires. Universitat Autònoma de Barcelona.

Moschetti, M. C., Fontdevila, C., y Verger, A. (2019). Políticas, procesos y trayectorias de privatización educativa en Latinoamérica. *Educação e Pesquisa, 45*, 1-27.

Moschetti, M., Quilabert, E., Caravaca, A., Grillet, P., y Edwards Jr., D.B. (2023). *Política y reforma educativa en Paraguay: privatización del Estado y burocratización neoliberal*. Education International.

O'Dwyer, C., y Ziblatt, D. (2006). Does decentralisation make government more efficient and effective? *Commonwealth and Comparative Politics, 44*(3), 326–343. https://doi.org/10.1080/14662040600997064

Osborne, D. E., y Gaebler, T. (1992). Reinventing government: How the entrepreneurial government is transforming the public sector. Plume.

Parra, J. D. (2022). Decentralisation and school-based management in Colombia: An exploration (using systems thinking) of the Full-Day Schooling programme. *International Journal of Educational Development, 91*, 1-12. https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2022.102579

Patrinos, H. A. (2006). Public-private partnerships: Contracting education in Latin America. In *World Bank Working Paper*.

Patrinos, H. A., Barrera Osorio, F., y Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. World Bank Publications.

Pierre, J., y Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics and the State*. Red Globe Press.

Pinilla, D. E., Jiménez, J. D. D., y Montero, R. (2015). La descentralización fiscal en América Latina. Balance de un proceso. *Revista de economía institucional, 17*(33), 133-160.

Prud'Homme, R. (1995). The dangers of decentralization. *The world bank research observer, 10*(2), 201-220.

Rodden, J. (2004). Comparative Federalism and Decentralization: On Meaning and Measurement. *Comparative Politics, 36*(4), 481. https://doi.org/10.2307/4150172

Rodriguez-Pose, A., y Ezcurra, R. (2010). Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography, 10*(5), 619–644. https://doi.org/10.1093/jeg/lbp049

Rodríguez-Pose, A., y Gill, N. (2004). Is there a global link between regional disparities and devolution? *Environment and Planning A, 36*(12), 2097–2117. https://doi.org/10.1068/a362

Rondinelli, D. A. (1981). government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International review of administrative sciences, 47*(2), 133-145.

Rosenau, P. (2000). Public-private policy partnerships. MIT Press.

Rubin, A. T. (2021b). *Rocking Qualitative Social Science: An Irreverent Guide to Rigorous Research*. Stanford University Press.

Rubin, J. S., y Stankiewicz, G. M. (2001). The Los Angeles Community Development Bank: The Possible Pitfalls of Public-Private Partnerships. *Journal of Urban Affairs, 23*(2), 133–153.

Schaeffer, P. V., y Loveridge, S. (2002). Toward an Understanding of Types of Public-Private Cooperation. *Public Performance y Management Review, 26*(2), 169–189. https://doi.org/10.2307/3381276

Schneider, A. (2003). Decentralization: Conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development, 38*(3), 32–56. https://doi.org/10.1007/BF02686198

Shankar, R., y Shah, A. (2003). Bridging the economic divide within countries: A scorecard on the performance of regional policies in reducing regional income disparities. *World Development, 31*(8), 1421–1441. https://doi.org/10.1016/S0305-750X(03)00098-6

Skelcher, C. (2005). Public-private Partnerships and Hybridity. In E. Ferlie, L. E. Lynn, y C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 347–370). Oxford University Press.

Suárez C., Edilma M. (2003). Promoción de la salud y prevención de la enfermedad: Comentarios a la Ley 715 de 2001. Aquichan, 3(1), 9-15. https://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttextypid=S1657-59972003000100003ylng=enytlng=es.

Teisman, G. R., y Klijn, E.-H. (2002). Partnership Arrangements: governmental Rhetoric or governance Scheme? *Public Administration Review, 62*(2), 197–205. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00170

Termes, A., Verger, A., y Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los Colegios en Concesión de Bogotá. Educação y Sociedade, 38(141), 911-934. https://doi.org/10.1590/ES0101-73302017173097

Termes, A., Bonal, X., Verger, A., Zancajo, A. (2015). *Public-Private Partnerships in Colombian Education: The Equity and Quality Impications of "Colegios en concesión"*. The Privatisation in Education Research Initiative (PERI) Working Paper No. 66. Disponible en https://ddd.uab.cat/pub/worpap/2015/163524/WorkingPaper66_PPPs.pdf

Termes, A., Verger, A., y Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. *Educação y Sociedade, 38*, 911-934

Treisman, D. (2007). *The Architecture of government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511619151

Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: The promotion of public–private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy, 27*(1), 109–130. https://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242

Verger, A., y Moschetti, M. (2017). Public-Private Partnerships as an Education Policy Approach: Multiple Meanings, Risks and Challenges. *UNESCO Education Research and Foresight, 19*, 1–13.

Verger, A., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2016). The privatisation of education: a political economy of global education reform. Teachers College Press.

Verger, A., y Bonal, X. (2012). La emergencia de las alianzas público-privadas en la agenda educativa global: Nuevos retos para la investigación educativa. *Profesorado, Revista de Currículum y Formacion Del Profesorado, 16*(3), 11–29.

Vidal Perdomo, J. (1982). La reforma administrativa de 1968 en Colombia. *International Review of Administrative Sciences, 48*(1), 77–84. https://doi.org/10.1177/002085238204800109

West, K. J. (2015). Decentralization, the inclusion of ethnic citizens, and support for democracy in Latin America. *Latin American Research Review, 50*(3), 46–70. https://doi.org/10.1353/lar.2015.0045

Wettenhall, R. (2003). The Rhetoric and Reality of Public-Private Partnerships. *Public Organization Review: A Global Journal, 3*, 77–107. https://doi.org/10.1023/A:1023000128175

Wiesner, E. (1995). *La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia* (Archivos de Economía). DNP-ANIF.

Winkler, D. R. (1989). Decentralization in education: An economic perspective. Washington DC: The World Bank.

Winkler, D. R. y Gershberg, A. I. (2000, June). *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling* (LCSHD Paper Series #59). The World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/427001468743117176/pdf/multi0page.pdf

World Bank. (1997). World development report: the State in a changing world. Washington DC: The World Bank.

World Bank. (2003). World Development Report 2004: Making services work for poor people. The World Bank.

Education International
Internationale de l'Education
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

Esta obra tiene licencia Creative Commons: Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Usted es libre por:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIgual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice lamisma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

Investigaciones Internacional de la Educación

Descentralización y privatización educativa en Colombia: facilitadores y tensiones

D. Brent Edwards Jr.,
Mauro C. Moschetti,
Patricia Grillet, Edgar Quilabert
y Alejandro Caravaca

Octubre de 2023

Internacional de la Educación
América Latina
IEAL

Internacional de la Educación, América Latina
Barrio Escalante, San José,
Costa Rica
(506) 2223-7797
(506) 2223-7810
america.latina@ei-ie-al.org
www.ei-ie-al.org
#intEducacion

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.

Esta obra tiene licencia Creative Commons: Reconocimiento - NoComercial - CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la Educación - Octubre de 2023
ISBN 978-92-9276-000-7 (PDF)

Foto de portada: D. Brent Edwards (Colombia, 2023)