

Financiación de la Educación en Colombia y Lógicas de Privatización en el Ciclo Obligatorio: del subsidio a la demanda a los ‘nuevos modos de gestión’

Ilich León Gustavo Ortiz

Universidad Nacional de Colombia (UNAL), Bogotá – Colombia

Resumen

La política pública educativa en Colombia ha estado sometida, durante las últimas tres décadas, a un conjunto de medidas tendientes a su desfinanciación estructural, muy a pesar de los avances normativos que en esta materia fueron promovidos por algunos artículos de la Constitución de 1991. Este artículo muestra cómo la persistencia de la desfinanciación estructural de la canasta educativa, así como la introducción de la *asignación por estudiante* como una modalidad del subsidio a la demanda, han constituido factores determinantes para la incorporación de lógicas de privatización en la provisión de la Educación Preescolar, Básica y Media colombiana.

Palabras-clave: **Financiación de la Educación Básica. Privatización de la Educación. Subsidio a la Demanda. Escuelas de bajo costo. Colegios en Concesión.**

Financing of Education in Colombia and Privatization Logic in the Mandatory Cycle: from subsidy to demand to 'new management modes'

Abstract

During the last three decades, public education policy in Colombia has been subjected to a series of measures aimed at its structural defunding, despite the normative advances in this area promoted by some articles of the 1991 Constitution. This article shows how the persistence of the structural de-financing of the educational basket, as well as the introduction of capitation as a modality of demand subsidy, have been determining factors for the incorporation of privatization logics in the provision of Preschool, Elementary and Secondary Education in Colombia.

Keywords: **Elementary Education Financing. Privatization of Education. Demand allowance. Low-cost schools. Schools under concession.**

Introducción

Durante las tres décadas más recientes, en el campo educativo colombiano se han presenciado transformaciones normativas profundas, especialmente en los niveles de la educación preescolar, básica y media (EPBM). La nueva Constitución Política de 1991, introdujo dos cambios esenciales: por un lado, reconoció de manera inequívoca la educación como derecho fundamental, tanto directamente (Artículo 67) como por la vía del bloque de Constitucionalidad (Artículo 93)¹. De otro lado, descentralizó el servicio educativo trasladando la responsabilidad de su provisión a las entidades territoriales (municipios, distritos y departamentos), respaldando esto con un mecanismo de transferencias de los ingresos tributarios nacionales hacia el nivel subnacional de gobierno.

Dicho esquema ha sufrido reformas importantes en 2001 y 2007, marcadas por el ajuste al crecimiento de los fondos transferidos y la introducción de nuevos mecanismos de asignación. Aquellas transformaciones han estado aparejadas de la participación creciente del sector privado en la política pública educativa, que va desde la influencia más prominente de los actores empresariales en la definición de los derroteros de dicha política, pasando por la introducción de valores y prácticas propias de la administración privada en la gestión de los sistemas escolares, hasta la provisión directa de la educación por parte de oferentes privados con financiamiento público. El siguiente documento se centra en el análisis de este último aspecto de las tendencias a la privatización de la educación pública, mostrando cómo ha tenido una relación de funcionalidad con el ajuste fiscal a la finanza educativa.

Como tal, en la primera parte del documento expondremos el esquema actual de financiación de la educación en Colombia, en la segunda nos centraremos en el proceso de ajuste fiscal a la principal fuente de financiamiento de la EPBM, en la tercera parte examinaremos el contexto e incidencias de la introducción de la *asignación por estudiante* como una modalidad del subsidio a la demanda.

A partir de la comprensión de estas tendencias en el esquema de financiamiento, veremos su articulación con dos nuevos modos de gestión privada de la oferta educativa pública: los colegios por convenios de cobertura y los colegios en concesión, introducidos en las dos décadas más recientes. Finalmente haremos unas reflexiones de conclusión que puntualizan el vínculo entre desfinanciamiento de la EPBM y tendencias a la privatización en Colombia.

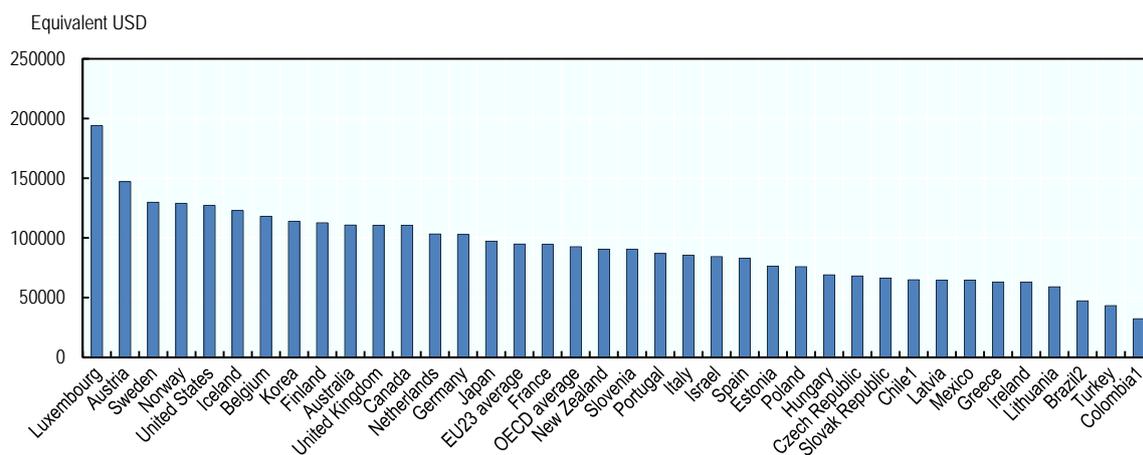
El Esquema de Financiación de la EPBM en Colombia y la Promesa Incumplida de la Descentralización

De acuerdo con la regulación colombiana, esta etapa educativa está compuesta por tres años de preescolar (de los cuales al menos uno debe ser obligatorio), cinco años de educación básica primaria, cuatro años de educación secundaria y dos años de educación media. De estos, solamente los 9 años de la educación básica (primaria y secundaria baja) son considerados como obligatorios junto al señalado de preescolar.

¹ El artículo 93 de la CP de 1991 señala que todos los tratados internacionales de derechos humanos firmados y ratificados por el Estado Colombiano entran a hacer parte del texto constitucional y tienen prelación en el orden interno frente a cualquier Ley o reglamentación.

El gasto total en educación para financiar la educación pública colombiana en el ciclo de EPBM se encuentra alrededor del 3,5 % del PIB², que resulta muy cercano al promedio de 3,6% para los países de la región, según el Banco Mundial (2015)³. De acuerdo con la panorámica de OCDE (2019) sobre las cifras educativas, Colombia es el país que menos gasta en educación por estudiante de aquellos que pertenecen a esta organización y, muestra notables diferencias por debajo de países en nuestra región, como México, Chile y Brasil.

Gráfica 1 – Gasto acumulado por estudiante en instituciones educativas entre los 5 y los 16 años -2016*- dólares PPA



*1. Year of reference 2017.

*2. Year of reference 2015

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

Fuente: OCDE. Education at a glance (2018; 2019).

El régimen de corresponsabilidad para la financiación de la EPBM pública en Colombia, implica aportes de recursos tanto del nivel nacional de gobierno, como del nivel subnacional. No se trata, como tal, de un esquema federado, equiparable a países como México, Argentina o Brasil, sino más bien de uno descentralizado, donde los principales fondos son recaudados a nivel nacional a través de las bases tributarias más importantes, que siguen perteneciendo a la Nación y, luego, son devueltos a municipios y departamentos a través de un esquema de transferencias territoriales.

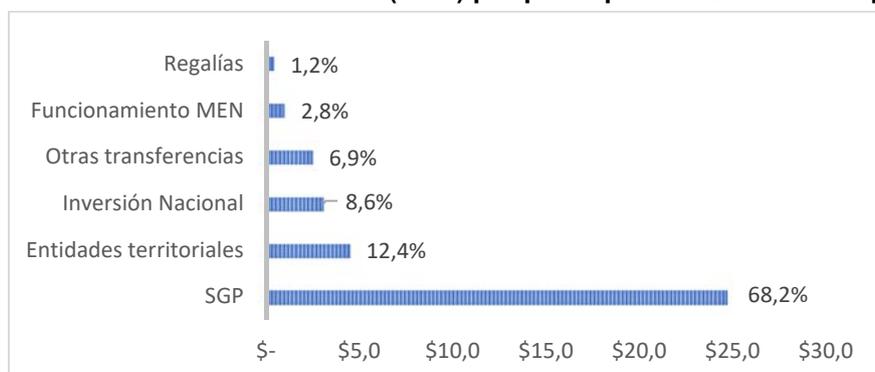
La Gráfica 2 muestra la participación relativa que tienen las distintas fuentes públicas en el sostenimiento del sistema de EPBM. Como se puede observar, la principal proviene del sistema de transferencias territoriales, con cerca de un 68,2% de participación, mientras que le siguen en importancia los recursos propios de las entidades territoriales (12,43%). Esto es así, porque la Constitución de 1991 (CP en adelante) incluyó la descentralización de los

² De acuerdo con cifras del MEN para el año 2019 cuando se reportó un gasto educativo en EPBM de 36,2 billones de pesos con un PIB(p) de 1044,3 billones de pesos. Estas cifras resultan a grandes rasgos coherentes con las recogidas por el BM para el más reciente año disponible (2018) que señalan que el Gasto Total en Educación de Colombia fue el 4,47% del PIB, del cuál 23,3% corresponde a educación terciaria. De acuerdo a la OCDE, después de transferencias, el gasto público en EPBM de Colombia fue apenas de 3,1% del PIB (2017), consultable en <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/69096873-en.pdf?expires=1622656605&id=id&accname=guest&checksum=7AF4A7ABF490973ADAB04209BD86ABFF>. Acceso en: 21 ago. 2021.

³ Cifras del repositorio del BM para el más reciente año disponible 2015, consultables en <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=ZJ>. Acceso en: 21 ago. 2021.

principales servicios sociales, entre ellos la educación pública en el ciclo obligatorio y delegó, en cabeza de las entidades territoriales, la gestión del sistema de escuelas en las distintas localidades.

Gráfica 2 – Financiación de la EPBM (2019) por participación % de fuentes públicas



Regalías: Contribución sobre la explotación de recursos naturales no renovables, en inglés "Royalties". En Colombia tienen un sistema de presupuestación diferente al Presupuesto General de la Nación.

MEN: Ministerio de Educación Nacional.

SGP: Sistema General de Participaciones (Transferencias Territoriales)

Fuente: Ministerio de Hacienda (MinHacienda). Presupuesto General de la Nación 2019.

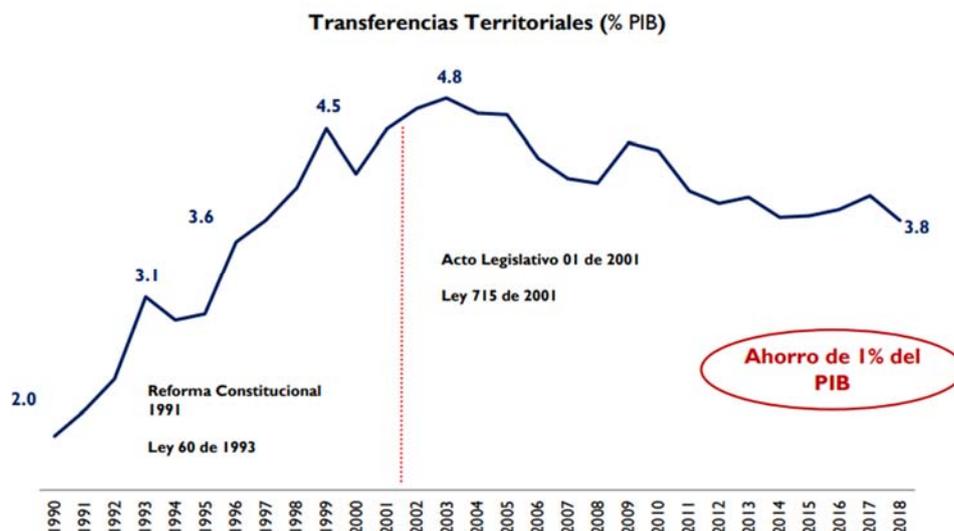
Como tal, la CP estableció que, tanto la provisión de la educación pública en su ciclo obligatorio, como la salud pública, la gestión del agua potable y el saneamiento básico, pasarían a ser responsabilidad de los municipios, departamentos y distritos y, para ello señaló que las transferencias territoriales enviadas desde el nivel nacional con este fin específico deberían crecer hasta representar el 46,5% del total de los ingresos corrientes de la Nación (ICN)⁴. En 1993, la Ley 60 reguló este mandato estableciendo los criterios para la distribución de las transferencias que, deberían pasar de 38% de los ICN en 1994, hasta llegar al señalado 46,5% en el año 2002.

Esta disposición permitió durante los siguientes años, una ampliación progresiva de los fondos asignados a los sectores descentralizados que, para el caso de la educación pública, garantizó la entrega efectiva de la administración de las instituciones educativas a los departamentos y a un conjunto de municipios que surtieron un proceso de cumplimiento de requisitos ante las entidades nacionales⁵. Como tal, tanto las plantas físicas, como la nómina de personal docente del país, pasaron a ser gestionadas por estas entidades territoriales.

Como se puede observar en la gráfica 3, en virtud del mandato constitucional, las transferencias territoriales pasaron de representar a principios de la década de los 90, un 2% del PIB, hasta llegar a cerca de un 4,0% del PIB en el año 1998. A pesar de ello, la crisis económica de 1999 y la ortodoxa gestión económica que le siguió, puso en cuestión este crecimiento y, a través de una primera reforma al sistema de transferencias quebró esta tendencia, afectando con ello la disponibilidad de fondos para la educación pública.

⁴ Artículos 356 y 357 de la CP de 1991.

⁵ Ley 60/1993 Artículo 14.

Gráfica 3 – Evolución de las Transferencias Territoriales en Colombia 1990-2018

Fuente: Ministerio de Hacienda (MinHacienda) Presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo – agosto 2019.

A finales de la década de los 90, los flujos de capital hacia la América Latina se reversaron súbitamente como resultado del contagio de la Crisis Asiática (CALVO; IZQUIERDO; MEJÍA, 2004). Aquello generó turbulencias en los niveles de tasa de cambio (rápida devaluación), inestabilidad en las cuentas corrientes, e insostenibilidad del servicio de deuda al exterior (no solo pública, sino también privada) de varios países latinoamericanos (RUBIO; JOYA et al., 2003). Como consecuencia, diversos países como Brasil, Bolivia, Ecuador, Argentina, entre otros, incurrieron en graves crisis económicas, con problemas cambiarios y monetarios. Colombia no fue la excepción.

Frente a esta situación el gobierno colombiano decidió llamar al FMI para pedir un crédito que le garantizara recursos de salvamento al país en caso de descalce en los pagos de deuda externa tanto pública como privada. Como es usual, en 1999 el FMI acudió con un crédito bajo condicionalidades, que se estableció en un monto de 2.700 millones de dólares (BANREP; MINHACIENDA, 1999), solo desembolsable en caso de insolvencia externa frente a los acreedores.

Precisamente, la primera condicionalidad de este *Acuerdo Extendido con el FMI* radicaba en recortar el ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales. De esta manera, el Acuerdo señalaba que el gobierno propendería por “[...] mantener constante en términos reales el valor de los fondos que se transferirán a los gobiernos locales bajo los acuerdos de participación en los ingresos corrientes de la Nación” (BANREP; MINHACIENDA, 1999) lo que, en concreto, significaba impedir su crecimiento más allá de la inflación y, para ello, tramitaría una reforma constitucional ante el Congreso de la República.

Dicha reforma fue presentada en 1999 por el gobierno de entonces (Pastrana, 1998-2002) y fue aprobada a través del Acto Legislativo 01 del 2001 (COLOMBIA, 2001a, AL 01 de 2001), con una fuerte oposición. Como tal, el AL 01 desligó transitoriamente el monto global de las transferencias frente al porcentaje específico de los ICN que había planteado la Constitución (46,5%), derogó el sistema de transferencias de la Ley 60 y creó una bolsa con el equivalente de los recursos que se habían transferido a municipios y departamentos en el año 2001. Aquella bolsa pasó a llamarse Sistema General de Participaciones (SGP) y, se le

estableció una fórmula de crecimiento para los siguientes cinco años (2002 a 2007), basada en la inflación más unos puntos porcentuales⁶.

Con todo, esta reforma se planteó de carácter transitorio, al estar motivada en una coyuntura económica específica y sobreviniente. De esta manera, en el texto constitucional quedó un párrafo que señalaba que:

Al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos Corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001” (AL 01 de 2001 que reforma CP. Artículo 357, Parágrafo Transitorio 3).

Como tal, el periodo de transición tenía vigencia hasta el año 2008, a partir del cuál se debía retornar a la fórmula del 46,5% de los ICN. No obstante, ya en el año 2005, el nuevo gobierno de turno (Uribe, 2002-2005) propuso un nuevo ajuste por reforma constitucional al esquema, tendiente a ampliar dicho periodo de transición y a afectar nuevamente la fórmula de crecimiento de las transferencias.

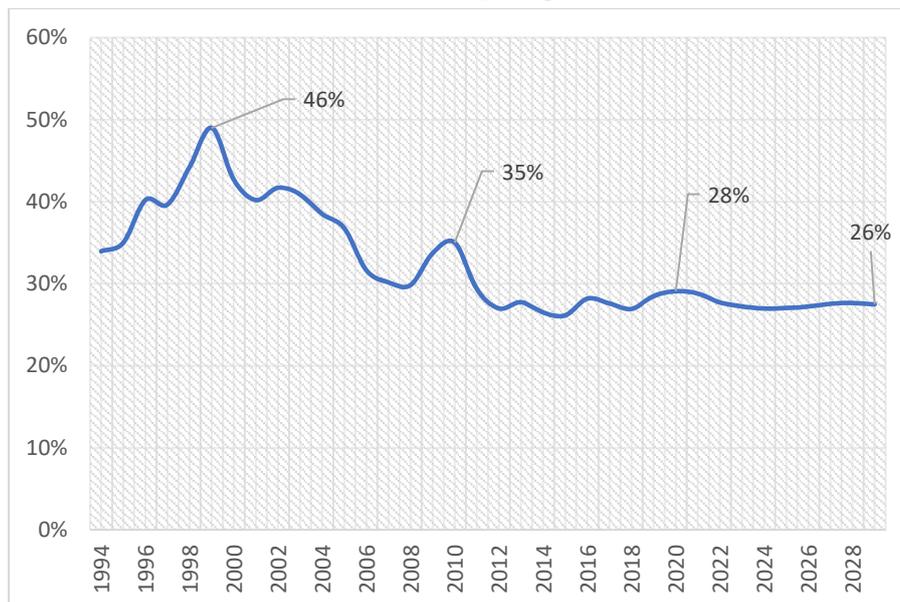
Esta reforma fue aprobada por el Congreso en 2007 a través del AL 04. Por un lado, el periodo de transición se estableció hasta el año 2016, fijando el crecimiento de la bolsa del SGP unos puntos porcentuales por encima de los que había establecido la primera reforma constitucional⁷ y, por otro lado, derogando el párrafo transitorio que prometía volver a la fórmula constitucional original. En cambio, se introdujo una nueva regla de crecimiento consistente en que, a partir del año 2017, cada año se calcularía el crecimiento de los recursos aplicándoles el promedio de crecimiento porcentual que hubiesen tenido los ICN en los 4 años precedentes⁸.

Como lo muestra la gráfica 4, la conjugación de ambas reformas ocasionó una caída muy notable de la participación de las transferencias en el total de los ICN, que pasaron de representar alrededor del 42% antes de la primera reforma, a solamente un 26,7% a partir del año 2017 (ORTIZ, 2017).

⁶ De acuerdo con el AL 01 de 2001 en su párrafo transitorio 2.

⁷ Según el AL 04 de 2007, en su Artículo 4, párrafo transitorio 1.

⁸ Artículo 4 del AL 04 de 2007 reformando el Artículo 357 de la CP de 1991.

Gráfica 4 – Transferencias Territoriales (% Ingresos Corrientes De La Nación)

Fuente: MinHacienda y proyecciones Marco Fiscal de Mediano Plazo MHCP. 2018

Para el sector educativo, la caída de participación de las transferencias significó la sustracción de cerca de 50 mil millones de dólares entre 2002 y 2017⁹ frente al acuerdo constitucional establecido originalmente, recursos que junto con los que dejaron de percibir los otros sectores descentralizados (salud pública, agua potable, saneamiento básico, entre otros), fueron absorbidos por el nivel central de gobierno y, utilizados en otro tipo de competencias diferentes a los servicios sociales descentralizados.

Gráfica 5 – Evolución del monto de las Transferencias Territoriales para Educación vs. Asignación según texto original Constitución del 91 – Miles de millones de pesos

Fuente: Ministerio de Hacienda y cálculos propios de acuerdo con Marco Fiscal de Mediano Plazo.

⁹ Se trata de la diferencia entre lo que se hubiese asignado año a año, entre 2002 y 2017, si se hubiese continuado con el compromiso constitucional original en el cálculo del monto global de las transferencias territoriales, y lo que fue efectivamente asignado como resultado de la entrada en vigor de las dos reformas constitucionales explicadas. Para el cálculo los valores han sido establecidos año a año, deflactados a precios de 2017 y, posteriormente, agregados.

La Asignación por Alumno: Subsidio a la Demanda en un Contexto de Desfinanciación

Junto a este proceso de desaceleración de la inversión en EPBM, Colombia también realizó cambios regulatorios importantes en los mecanismos y criterios de su asignación a las entidades territoriales.

En este sentido, la Ley 715 de 2001 introdujo la asignación por alumno como principal criterio de distribución (Artículo 16). Básicamente, este consistió en la asignación de las transferencias territoriales sobre la base de un monto por estudiante efectivamente incorporado a las aulas. Esto dejó atrás el mecanismo de asignación de acuerdo con presupuestos de oferta y cubrimiento de la nómina.

La asignación por estudiante implica que la mayor parte de los recursos se distribuyen de acuerdo con la demanda educativa, favoreciendo a aquellas entidades territoriales con mayor capacidad de incorporar población a las aulas.

Si bien, esta modificación se introdujo con la justificación de privilegiar el aumento en la cobertura educativa e incentivar su ampliación, sufrió un conjunto de problemáticas que terminaron por generar nuevas desigualdades educativas y graves exclusiones, además de señales favorables a la expansión de modalidades de privatización.

En primer lugar, el mecanismo de asignación por estudiante favoreció aquellas localidades donde se concentra la población en edad escolar, puesto que privilegia las economías de escala generadas por la aglomeración y, termina discriminando negativamente aquellos lugares donde la dispersión poblacional es mayor. Como tal, la asignación por estudiante resulta poco ventajosa para las zonas rurales dispersas, puesto que no logran reunir la cantidad necesaria de estudiantes para acceder a recursos suficientes que garanticen la construcción y funcionamiento de las escuelas en estos territorios. Son precisamente las poblaciones indígenas, afrodescendientes y campesinas, históricamente discriminadas en el acceso a la educación, las que al habitar en este tipo de territorios, terminan peor situadas frente a la nueva manera de asignar los recursos.

En segundo lugar, cuando la asignación por estudiante fue introducida, la canasta educativa se encontraba estructuralmente desfinanciada y, como hemos señalado, la dinámica de crecimiento posterior de los recursos no fue proclive al cierre de estas brechas. De esta manera, y a pesar de que la Ley 715 lo estipulaba explícitamente¹⁰, el valor de la asignación por estudiante no fue establecido sobre la base de estudios de costo.

Esta situación fue constatada por el mismo MEN, cuando para regular el artículo 16 citado, contrató un completo estudio de canasta educativa que arrojó como uno de sus principales hallazgos que:

[...] la canasta educativa y la asignación por alumno basados en parámetros óptimos, que permitirían ofrecer un servicio educativo en condiciones de eficiencia, supera ampliamente las disponibilidades del SGP. Se necesitaría aumentar en por lo menos un 50% los recursos programados para el 2002 y mantener estos volúmenes hacia adelante en términos reales para alcanzar los niveles óptimos. Este escenario es fiscalmente imposible en las actuales condiciones y es claro que la Ley 715 refleja esas restricciones de recursos.

¹⁰ Artículo 16 de la Ley 715 de 2001.

Lo anterior significa que será muy difícil ofrecer un servicio educativo oficial en condiciones óptimas en todos sus insumos y niveles [...] En este contexto, el recurso docente debería estimarse con base en parámetros inferiores a los considerados como óptimos o de lo contrario no habría posibilidad de financiar otros componentes de gastos, especialmente aquellos relacionados con la calidad de la educación (VARGAS, 2002, p. 57).

Como bien lo indica el estudio, para que la disponibilidad de recursos asociados a la capacitación lograra cubrir las erogaciones corrientes del sector, fue necesario estancar el crecimiento de la nómina docente, obligando a algunas entidades territoriales a cubrir las necesidades de nuevos docentes con mecanismos de contratación “provisional” o la compra de cupos al sector privado. Con todo, como lo muestra el Cuadro 1, relativo a la situación en 2007, quedaron desprovistos de financiación rubros tan importantes de la canasta educativa como, la formación docente, los materiales pedagógicos, la construcción de nueva infraestructura y, la dotación de las escuelas.

Cuadro 1 – % del Gasto Educativo por Usos

COMPONENTE	PARTICIPACION	COMPONENTE	PARTICIPACION
personal docente	73,7%	Transporte escolar	1,1%
personal directivo docente	3,0%	Componente nutricional	2,3%
personal administrativo	3,9%	Otros	1,0%
capacitación docentes	0,4%	COMPONENTE ALUMNO	3,7%
aseo y vigilancia (planta o contratado)	3,2%		
COMPONENTE REC HUMANO	84,1%	personal administrativo	1,4%
Mantenimiento planta física	1,0%	gastos generales	0,4%
Mejoramiento	5,4%	COMPONENTE ADMON	2,0%
Dotación básica planta física	1,2%		
Recursos pedagógicos	0,8%	TOTAL	100,0%
Servicios Públicos	1,0%		
COMPONENTE REC FISICO	10,2%		

Fuente: Taller con Secretarios de Educación. MEN.

La profundización de esta brecha de financiamiento fue nuevamente constatada por dos estudios posteriores sobre el costo de la canasta educativa. El primero arrojó diferencias entre la asignación por estudiante y el costo de la canasta educativa cercanas al 50% de la misma (SAVE THE CHILDREN, 2006). Por su parte, el segundo estudio, encargado por el MEN, mostró que para 2014 esas diferencias ya habían arribado a cerca del 65% de la canasta educativa y, para algunas modalidades más costosas como el preescolar o la media, tal desfinanciamiento podía llegar al 69% (COLOMBIA, 2015b).

Como veremos, estas problemáticas asociadas a la introducción del subsidio a la demanda, vinculadas a incentivos pro-aglomeración de estudiantes para disminuir los costes educativos, a una asignación por estudiante estructuralmente desfinanciada y, a la ausencia de recursos para la construcción y adecuación de infraestructura, estuvieron a la base de la rápida expansión de mecanismos de privatización de la oferta educativa pública.

Lógicas de Privatización y Nuevos Modos de Gestión en la Oferta Pública de EPBM

Como se puede ver en el Cuadro 2, en Colombia poco más del 20% de la matrícula de EPBM se lleva a cabo en instituciones privadas de educación, si bien, una parte de esa cobertura corresponde a compra de cupos por parte de las entidades territoriales estatales a colegios privados, modalidad que, en su pico en 2010, llegó a implicar el 6% de la matrícula total a nivel nacional (algo más que 650mil estudiantes). Por su parte, el sector público cubre alrededor del 80% de la matrícula en instituciones oficiales, pero no todas son gestionadas directamente por el Estado, sino que algunas instituciones o procesos educativos han sido entregados en administración a organizaciones particulares, trátase de iglesias, organizaciones indígenas para la administración de su educación propia, o bien, organizaciones sin ánimo de lucro.

Cuadro 2 – Participación Matrícula Oficial vs. Matrícula Privada – Matrícula Total a Nivel Nacional

	MATRÍCULA OFICIAL	% del Total	OFICIAL Administr. Pública	% del Total	OFICIAL Administr. Privada+	% del Total	MATRÍCULA PRIVADA	% del Total	PRIVADA Contratada por Estado++	% del Total	PRIVADA gasto familias	% del Total	Total general
2010	8.756.232	78,7	8.347.040	75,0	409.192	3,7	2.366.642	21,3	662.005	6,0	1.704.637	15,3	11.122.874
2011	8.689.455	78,9	8.275.807	75,1	413.648	3,8	2.327.180	21,1	580.393	5,3	1.746.787	15,9	11.016.635
2012	8.432.701	79,0	7.930.286	74,3	502.415	4,7	2.241.908	21,0	506.502	4,7	1.735.406	16,3	10.674.609
2013	8.377.732	78,8	7.857.790	73,9	519.942	4,9	2.251.833	21,2	509.278	4,8	1.742.555	16,4	10.629.565
2014	8.173.263	79,0	7.698.920	74,5	474.343	4,6	2.167.760	21,0	481.816	4,7	1.685.944	16,3	10.341.023
2015	7.983.383	78,0	7.608.537	74,3	374.846	3,7	2.255.762	22,0	437.471	4,3	1.818.291	17,8	10.239.145
2016	7.982.263	78,3	7.594.601	74,5	387.662	3,8	2.212.617	21,7	322.770	3,2	1.889.847	18,5	10.194.880
2017	7.904.077	78,2	7.573.592	74,9	330.485	3,3	2.205.218	21,8	279.219	2,8	1.925.999	19,1	10.109.295
2018	7.904.574	78,2	7.604.479	75,3	300.095	3,0	2.200.123	21,8	257.334	2,5	1.942.789	19,2	10.104.697
2019	7.931.484	78,1	7.611.944	74,9	319.540	3,1	2.227.730	21,9	250.616	2,5	1.977.114	19,5	10.159.214
2020	7.837.433	78,2	7.573.275	75,5	264.158	2,6	2.186.797	21,8	231.299	2,3	1.955.498	19,5	10.024.230

+ **Matrícula Oficial Administrada por privados**, incluye la administrada por Organizaciones Indígenas, Organizaciones Religiosas y Colegios en Concesión. ++ **Matrícula Privada Contratada por Estado**, refiere a la compra de cupos en colegios privados por parte del sector público.

Fuente: Ministerio de Educación Nacional, datos disponibles en: https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_MATRICULA_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA-Y/-sty3-c395.

Como tal, en el país han existido mecanismos de contratación de la oferta pública con organizaciones privadas, sobre todo religiosas, desde inicios del siglo XX, en lo que se conoció como la “educación misional contratada” (COLOMBIA; MEN, 2016). Este mecanismo consistía en convenios entre el Estado y el Episcopado Colombiano para prestar el servicio educativo en los lugares más apartados, dónde las comunidades religiosas tenían presencia misional incluso previamente a la del Estado Nación, desde la época de la Colonia.

Más recientemente, después de la CP de 1991, la Ley 115 vuelve a avalar este mecanismo al incluir en su artículo 200 que

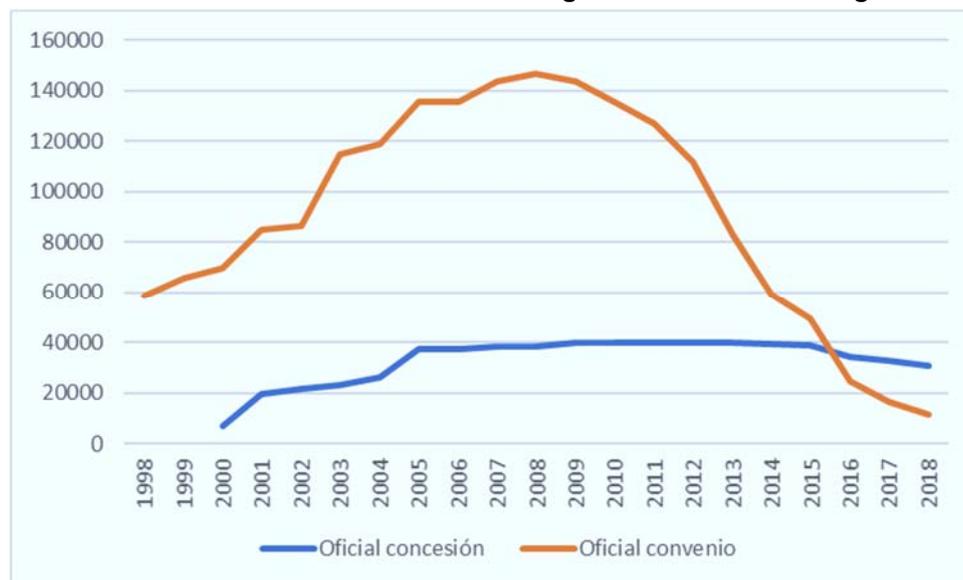
[...] el Estado podrá contratar con las iglesias y confesiones religiosas que gocen de personería jurídica, para que presten servicios de educación en los establecimientos educativos (COLOMBIA, Ley 115 de 1994, Art. 200).

Por su parte, la primera ley que reguló las transferencias después de la CP, Ley 60/93, abrió la posibilidad de que esta contratación se extendiera también a organizaciones sin ánimo de lucro (Art. 8). Más adelante, la Ley 715/01 que, como lo señalamos, derogó la Ley 60/93, recogió lo mencionado así:

Los departamentos, distritos y municipios certificados, prestarán el servicio público de la educación a través de las instituciones educativas oficiales. Podrán, cuando se demuestre la insuficiencia en las instituciones educativas del Estado, contratar la prestación del servicio con entidades estatales o no estatales, que presten servicios educativos, de reconocida trayectoria e idoneidad, previa acreditación, con recursos del Sistema General de Participaciones, de conformidad con la presente ley (COLOMBIA, 2001b, Ley 715 de 2001, Artículo 27).

Si bien, estos mecanismos de provisión privada de la oferta pública, financiada con recursos públicos, ya existían antes de que se propiciara el ajuste a las transferencias, dos nuevas modalidades fueron introducidas con mayor vigor a partir de ese momento. Por un lado, 1) los **convenios de contratación de cobertura**, consistentes en la **compra de cupos a colegios privados** de bajo costo en zonas urbanas y, por otro lado, 2) la **concesión de nuevas infraestructuras educativas públicas a organizaciones privadas sin ánimo de lucro**. Ambas modalidades vieron un crecimiento importante de su cobertura y de la cantidad de recursos dirigidos.

Gráfica 7 – Matriculación de nuevos modos de gestión educativa – Bogotá D.C.



Fuente: Boletines Estadísticos de 2020 y 2019 (SED, 2020).

Cómo lo veremos a continuación, este crecimiento se explica en buena medida, porque su incorporación resultó muy funcional para reducir costes asociados a la construcción de infraestructura en los **convenios de contratación**, o de la nómina docente en el caso de los **colegios en concesión**.

A pesar de lo dicho en la norma, la contratación se desplegó en el corazón de las grandes ciudades y ya no solamente en territorios marginales. Como tal, estos mecanismos dejaron de tener como objetivo cubrir poblaciones donde el Estado no tenía la capacidad logística o institucional para llegar directamente con la escuela pública, sino que se plantearon como una forma de competir con ella y sustituirla.

Contratación de cupos escolares públicos con colegios privados de bajo costo

La explosión del mecanismo de contratación con colegios privados se dio en paralelo a la entrada en vigor de la Ley 715/01. En concreto, y a pesar de las salvedades del artículo 27 de la Ley 715, los recursos de las transferencias fueron ingentemente dirigidos ya no a la ampliación de la capacidad estatal para ofrecer educación, sino a la contratación del servicio con un amplio grupo de colegios privados existentes en barrios populares. Como se puede ver en la Gráfica 7, para el caso de Bogotá, el mayor aumento se presentó entre el año 2000 y el 2008.

El mecanismo que se contempló para comprar los cupos con recursos públicos fueron los *convenios por cobertura*, un tipo de contrato que se establecía entre la entidad territorial certificada y los colegios que se inscribieran en un “banco de oferentes” y cumplieran algunos requisitos legales básicos, entre ellos, estar constituidos como organizaciones sin ánimo de lucro. Las entidades territoriales, por su parte, se comprometían a trasladar un monto por estudiante atendido al año y, a realizar los desembolsos en determinados periodos. La compra de cupos se asignaba de acuerdo con las necesidades de cobertura que se tuviesen en las distintas localidades, de manera que el programa rápidamente se extendió en las zonas con mayor población y menor equipamiento público, precisamente aquellas de condiciones socioeconómicas menos ventajosas y, donde ya existían este tipo de colegios privados caracterizados por cobrar aranceles educativos bajos a las familias con alguna capacidad de pago¹¹.

Como tal, los precios de matrículas y pensiones cobrados por estos colegios resultaban constituir montos mucho menores que los transferidos por la asignación por estudiante, habida cuenta de sus bajos estándares en términos de infraestructura, condiciones laborales, formación del personal, y equipamientos¹².

Al respecto Kalmanovitz en 2013, señalaba lo siguiente:

El colegio típico en convenio contrata profesores de \$600.000 mensuales, que es la mitad de lo que fija el estatuto docente, y dictan 38 horas de clase a la semana (y no 24 que es lo menos malo). Generalmente sus dueños alquilan casas a granel en condiciones deplorables y están en mora hasta con el arriendo. Por cada estudiante, el empresario educativo recibe \$1.424.000 y no tiene que hacer ninguna inversión en materiales didácticos. En uno de ellos, por ejemplo, cuelga inmutable el mapa de la Unión Soviética, como si no se hubiera disuelto en 1989. Los más grandes han sido

¹¹ Recordemos que cerca del 20% de la matrícula en EPBM sigue siendo privada y de ella, al rededor del 70%, el equivalente a aproximadamente un millón cuatrocientos mil cupos para 2019, es pagada por estratos poblacionales de menores recursos (Estratos 1,2 y 3 entre los 6 estratos socioeconómicos en que se clasifica la población en Colombia). Cifras del DANE (2019).

¹² De acuerdo con la reglamentación, los colegios privados contratados no podrían establecer cuotas escolares o realizar cobros adicionales a las familias, puesto que el valor transferido por la entidad territorial al colegio ya suponía cubrir el costo de la canasta educativa pactada. Esta prohibición de cobros adicionales fue recogida en el Decreto 1851 de 2015 donde se señala que es obligación “Que el Contratista no realice a la población atendida, cobros correspondientes a derechos académicos, servicios complementarios, por alguno de los componentes de la canasta educativa pactados en el contrato o por cualquier otro concepto” (COLOMBIA, 2015a, Artículo 2.3,1.3.2,17).

favorecidos por la asignación de cupos de la Secretaría de Educación, disminuyendo sus costos unitarios y obteniendo una relativa calidad en la educación que imparten.

Esta diferencia de costes implicó un incentivo a la ampliación del programa, puesto que la entidad territorial podría generar “ahorros” al utilizar el monto de la capitación para cubrir más de un cupo escolar, y con ello aumentar rápidamente la cobertura, lo que, de acuerdo con el mecanismo de asignación de transferencias, le garantizaría mayores giros a futuro. La asignación por estudiante estaba diseñada precisamente para incentivar el aumento de cobertura, pero en presencia de un monto per-cápita desfinanciado, muchas entidades territoriales optaron por la alternativa de comprar cupos a colegios de bajo coste, en vez de llevar a cabo proyectos de infraestructura adecuada, o ampliar los colegios públicos ya existentes, lo que hubiese implicado mayores contrataciones de educadores en la plantilla pública.

Como se podía prever, a través de los ejercicios de interventoría y evaluación se hicieron visibles los bajos estándares de selección, formación y remuneración del personal docente, y las grandes carencias de estos colegios en términos de infraestructura y dotación (BOGOTÁ, 2011; KALMANOVITZ, 2013). Si bien, los convenios por cobertura fueron acogidos con entusiasmo por algunas administraciones locales por su bajo costo por alumno frente a una asignación desfinanciada, se trataba en el fondo de una oferta con características de desempeño educativo mucho menor a los colegios oficiales.

Como consecuencia de estas problemáticas, en 2008 la administración de la ciudad de Bogotá tomó la decisión de congelar el crecimiento del programa, al encontrar que la selección y evaluación de estos colegios se había tornado exageradamente permisiva¹³. En un primer término, se tomaron medidas para elevar la exigencia y, posteriormente, se decidió desmontar el programa y sustituirlo progresivamente por una mayor oferta de cupos de las instituciones educativas públicas.

Hay que señalar que, en el caso de Bogotá y de Cartagena, otra gran ciudad en la región caribe colombiana, los intentos de imponer mayor rigor en la evaluación de los colegios contratados, o el levantamiento de los convenios con algunas instituciones, se vio enfrentado a grandes dificultades, llegándose a presentar incluso casos de amenazas a los funcionarios a cargo. Por ejemplo, en Bogotá le fueron enviados sufragios a la directora de cobertura de la administración que tomó la decisión de suspender el programa (MALDONADO, 2012).

Este tipo de situación trascendió a los medios de comunicación, donde se llegó a hablar de la emergencia de mafias de la contratación de cupos educativos. Al respecto Maldonado, (2012) señaló en su momento que:

Se hablaba de cupos educativos asignados a dedo, de coimas que iban y venían para lograr que a un colegio le fueran asignados más estudiantes con recursos públicos e incluso se llegó a sugerir la participación de políticos locales que facilitaban esa asignación (MALDONADO, Las Mafias de la Educación I, en El Espectador, 29 septiembre de 2012).

Debido a todas estas problemáticas, en el caso de Bogotá esta modalidad ha disminuido su alcance de manera notable. En su momento de mayor auge, los convenios por cobertura

¹³ Al respecto ver Maldonado (2012).

llegaron a representar cerca de 150 mil cupos escolares, mientras que, en el 2018, ya no agrupaba más de 15 mil cupos.

Cuadro 3 – Evolución de la Matrícula Pública Contratada con Colegios Privados – Bogotá D.C.

	Administración Distrital	% del Total	Contratada Colegios Privados	% del Total	TOTAL
2004	757.190	83,9	119.016	13,2	902.513
2005	775.430	82,8	125.816	13,4	936.858
2006	791.414	82,0	135.700	14,1	964.656
2007	828.550	82,0	143.884	14,2	1.010.602
2008	828.195	81,7	146.748	14,5	1.013.239
2009	837.003	82,0	143.516	14,1	1.020.466
2010	849.920	82,9	135.795	13,2	1.025.737
2011	816.519	83,0	127.189	12,9	983.423
2012	784.571	83,8	111.719	11,9	935.957
2013	760.845	86,1	82.684	9,4	883.177
2014	789.022	88,9	58.879	6,6	887.057
2015	789.129	90,4	49.474	5,7	872.570
2016	768.817	92,9	24.587	3,0	827.615
2017	739.533	93,8	16.614	2,1	788.708
2018	737.561	94,5	11.750	1,5	780.245
2019	744.248	94,8	6.778	0,9	785.442

* En el Cuadro 4 se muestra la participación de la otra modalidad de gestión: Colegios en Concesión.
Fuente: Sistema de matrícula - SED y SIMAT. Fecha de corte febrero de cada anualidad.
Grupo Gestión de la información. Boletines Estadísticos SED (2020).

No obstante, en algunas ciudades que no cuentan con el apalancamiento necesario para construir infraestructuras educativas propias, esta modalidad de contratación todavía sigue siendo implementada. Como se puede ver en el Cuadro 4, para el 2015 todavía existían, a nivel nacional, cerca de 480.000 cupos prestados en esta modalidad de contratación, que implicaban una inversión de unos 528mil millones de pesos anuales (cerca de 192 millones de dólares)¹⁴.

¹⁴ Tasa de cambio promedio peso a dólar para 2015: \$2.743,39. Disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>. Acceso en: 21 ago. 2021.

Cuadro 4 – Matrícula Contratada a Nivel Nacional Diversas Modalidades y Recursos Asignados – (millones de pesos colombianos) – 2014-2015

2014		2015		Variación 2014 – 2015	
Valor del contrato (millones \$)	No. estudiantes	Valor del contrato (millones \$)	No. estudiantes	Valor (millones \$)	No. estudiantes
Administración del servicio educativo con confesiones religiosas					
195.489	209.624	241.996	231.944	46.508	22.320
Administración del servicio educativo con organizaciones indígenas (D. 2500 de 2010)					
167.995	140.559	222.483	169.626	54.488	29.067
Concesión Educativa					
138.977	98.133	173.103	76.489	34.126	(21.644)
Contratación de la prestación del servicio educativo					
525.644	510.576	528.400	480.292	2.756	(30.284)
Contratación de operadores para atención a población adulta					
95.469	216.376	85.042	144.234	(10.427)	(72.142)
Otras modalidades (círculos de aprendizaje, aceleración del aprendizaje, entre otros)					
		5.376	3.475	5.376	3.475
TOTAL					
\$1.123.573	1.175.268	\$1.256.400	1.106.060	\$132.827	(69.208)

Nota: Según el Banco de la República, la Tasa de cambio promedio peso a dólar, para 2.014: 2000,03 pesos por dólar / 2015: 2.743,39 pesos por dólar; disponible en <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>

Fuente: MEN. Tomado de <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Contratacion-del-servicio-educativo/Cifras/358036:Cifras>

Colegios Públicos en Concesión

Así se denominó la implementación de una versión específica de las *Escuelas Charter*, promovidas activamente por algunas Instituciones Financieras Multilaterales (VILLA; DUARTE, 2002) con el objeto de introducir en el sistema educativo público, instituciones de administración privada financiadas con fondos estatales.

La diferencia con las escuelas contratadas consistió en que, en el caso de los Colegios en Concesión, el Estado construye la infraestructura pública con todos los estándares necesarios para la prestación del servicio educativo y, la entrega en administración a una organización privada sin ánimo de lucro (puede ser de índole religiosa) a través de un proceso de licitación pública. Los contratos de administración tienen una duración de 10 a 15 años, y garantizan un monto de recursos públicos por estudiante al año, que se ajusta según las condiciones planteadas en dicho contrato¹⁵.

Este programa se introdujo bajo la idea de que la participación de organizaciones privadas en el sistema público podría mejorar las prácticas a través de la competencia y, de la transferencia de innovaciones pedagógicas (VILLA; DUARTE, 2002; EDWARDS; TERMES, 2019). Como principio del programa, prima el precepto de que la administración privada de las instituciones educativas puede redundar en una mayor eficiencia en el uso de los recursos y, mejores resultados de aprendizaje.

Este programa, por su parte, implica mayores costes fijos que los *convenios por cobertura*, puesto que el Estado tiene que financiar la construcción y dotación de las

¹⁵ Al respecto ver Decreto 1851 de 2015, en el que se recogió toda la reglamentación relativa a las distintas modalidades de contratación, incluso la de contratación de la administración educativa, que corresponde a los Colegios en Concesión.

infraestructuras que se entregan en administración, rubros desfinanciados en el esquema de asignación por estudiante; por esta razón, solamente fue implementado en las ciudades con mayor capacidad de aportar recursos propios o, en su defecto, para endeudarse con la finalidad de la construcción de los colegios (Bogotá, Medellín, Cali, Soacha, entre otras).

Hay que señalar que varios estudios apoyaron la introducción del programa, bajo la hipótesis de que este tipo de organizaciones privadas tenía la capacidad de generar mejores resultados educativos con costes menores o iguales al promedio de las instituciones educativas públicas (EDWARDS; TERMES, 2019). Adicionalmente, se señalaba como otra ventaja del programa el que la mayoría de estos contratos hubiesen sido diseñados para garantizar una jornada extendida, en la medida que la infraestructura se entregaba exclusivamente para la atención de una sola cohorte al día, a diferencia de las instituciones públicas situadas en barrios populares que, desde finales de los años 60, venían siendo utilizadas en doble o hasta triple jornada debido a la escasez de cupos (BONILLA-MEJÍA, 2014).

Pasada más de una década de implementación del programa, surgieron algunos estudios críticos cuestionando, por un lado, el origen de las eficiencias que permitían la disminución de costes, así como la significancia estadística de los eventuales mejores resultados de aprendizaje de los estudiantes allí matriculados. Sobre lo primero, estudios como los de Termes et al. (2015), Termes et al. (2017), Edwards et al. (2017), Edwards y Termes, (2019) encontraron que en los colegios en concesión los menores costes estaban asociados a un desmejoramiento de las condiciones laborales de los docentes, en comparación con aquellos contratados por el Estado. Como tal, se encontraron contratos laborales que no reconocían a los profesores la remuneración del escalafón correspondiente y que, por otra parte, no llegaban a cubrir los 12 meses del año¹⁶. De hecho, se recolectaron testimonios de profesores acerca de la prohibición tácita de constituir organizaciones sindicales, bajo la posibilidad de no ser contratados para el siguiente periodo académico, al amparo de la contratación flexible que operó en estos colegios¹⁷.

Respecto a los eventuales mejores resultados académicos de los estudiantes, estudios como el de Termes et al. (2015) cuestionaron econométricamente la causalidad existente entre las prácticas pedagógicas y los mejores logros en las pruebas de Estado, señalando que, al incorporar nuevas variables, resultaban significativos estadísticamente factores ajenos a las prácticas específicas de las instituciones como: los efectos del nivel socioeconómico de las familias y de las comunas donde fueron ubicados los colegios objeto del programa, la decisión administrativa de garantizarles jornada extendida a estas infraestructuras y no a los colegios públicos, la asignación de niveles de preescolar vinculados al colegio, entre otras características¹⁸. Buena parte de esta evidencia estadística no fue tomada en cuenta por los

¹⁶ Al respecto ver Edwards y Termes, (2019). Por su parte, en Termes et al. (2015) entrevista Teacher 1 CEC 20, Bogotá, February 28, 2014

¹⁷ Al respecto Termes et al. (2015) citas de testimonio Teacher 3 CEC 22.

¹⁸ Como se señaló en el pie de página 12, el Decreto 1851 de 2015 prohíbe explícitamente establecer cobros por cualquier concepto a los estudiantes y sus familias, no obstante, algunos contratos permiten el uso de las infraestructuras para generar ingresos adicionales a través de la venta de servicios, lo que corresponde a una fuente de recursos que no necesariamente está disponible para los colegios públicos y, que puede influir en la gestión y en los resultados.

primeros estudios que aportaron conclusiones optimistas frente a esta modalidad de concesión, como los de Sarmiento et al. (2005) y Bonilla-Angel (2011).

Adicionalmente, se encontraron indicios de prácticas de selección de los estudiantes que, en principio, estaban prohibidas por la administración pública. A pesar de tal prohibición, varios testimonios de padres de familia y estudiantes reportaron prácticas como la solicitud del historial académico de los aspirantes o, la realización de entrevistas para ser aceptados en los colegios¹⁹.

Cuadro 5 – Evolución de la Matrícula Pública en Concesión a Organizaciones Privadas – Bogotá D.C.

	Administración Distrital	% del Total	Administración en Concesión	% del Total	TOTAL
2004	757.190	83,9	26.307	2,9	902.513
2005	775.430	82,8	35.612	3,8	936.858
2006	791.414	82,0	37.542	3,9	964.656
2007	828.550	82,0	38.168	3,8	1.010.602
2008	828.195	81,7	38.296	3,8	1.013.239
2009	837.003	82,0	39.947	3,9	1.020.466
2010	849.920	82,9	40.022	3,9	1.025.737
2011	816.519	83,0	39.715	4,0	983.423
2012	784.571	83,8	39.667	4,2	935.957
2013	760.845	86,1	39.648	4,5	883.177
2014	789.022	88,9	39.156	4,4	887.057
2015	789.129	90,4	33.967	3,9	872.570
2016	768.817	92,9	34.211	4,1	827.615
2017	739.533	93,8	32.561	4,1	788.708
2018	737.561	94,5	30.934	4,0	780.245
2019	744.248	94,8	34.416	4,4	785.442

Fuente: Sistema de matrícula - SED y SIMAT. Fecha de corte febrero de cada anualidad. Grupo Gestión de la información. Boletines Estadísticos SED (2020).

A pesar de estos cuestionamientos, y de la voluntad política del gobierno local de Bogotá para restituir estas infraestructuras a la administración estatal, una vez que se vencieran los primeros contratos de concesión en 2015, surgieron muchas voces en apoyo al programa, tanto por parte de los padres de familia que tienen matriculados a sus hijos allí, como de algunos analistas en que salieron a defender el programa (PADRES..., 2014; KALMANOVITZ, 2013). Esto muestra la capacidad para generar identidad y pertenencia de estos colegios frente a los padres de familia y estudiantes, que los ven como islas de exclusividad al interior de un sistema público que, en general, opera bajo desfinanciación. Los padres y estudiantes reportan como un privilegio estar matriculados allí, dadas las especiales condiciones con que cuentan estas instituciones.

Como se puede ver en el Cuadro 4, y a diferencia de lo que sucedió con la modalidad de gestión de compra de cupos escolares a colegios privados, la matrícula de los Colegios en

¹⁹ Sobre este punto, Termes et al. (2015), *entrevista a Key informant*, former responsible of CEC implementation, Bogotá, March 31, 2014

Concesión no ha caído en Bogotá. Actualmente, en la ciudad siguen funcionando 35 escuelas públicas en concesión (13 más de las 22 con las que inició el programa), con una cobertura cercana a los 35mil estudiantes y una participación de alrededor del 4% en la matrícula total de la ciudad. Por su parte, en otras ciudades como Cali, Soacha y Medellín, siguen operando otras tantas escuelas públicas bajo este mecanismo de administración privada.

A manera de Conclusión

A lo largo de este documento hemos querido mostrar los vínculos existentes entre el ajuste del que fueron objeto los fondos transferidos para la educación pública, la incorporación de parámetros de asignación basados en el subsidio a la demanda y, la introducción de nuevas lógicas de participación de actores privados en la gestión de la oferta pública educativa.

Disminuir el ritmo de crecimiento de las transferencias territoriales, principal fuente de financiamiento de la educación pública imposibilitó el cierre de brechas estructurales en el sector y mantuvo la asignación por estudiante muy por debajo del coste mínimo de la canasta educativa. La nueva asignación por estudiante incorporó incentivos importantes para el aumento de la matrícula pública en las zonas urbanas de mayor aglomeración, pero frente a su insuficiencia con relación al costo de la canasta, las grandes entidades territoriales optaron por contratar cupos escolares con colegios privados de bajo costo, en vez de construir infraestructura pública adecuada.

Una minoría de ciudades, con mayores recursos o capacidad de endeudamiento, si bien construyeron nuevas infraestructuras, optaron en no pocos casos por entregarlas en concesión a organizaciones privadas, evitando con ello ampliar la plantilla pública de docentes y, dejando en manos de los concesionarios el ajuste de los costos laborales. La contención del costo laboral, con salarios de los docentes muy por debajo de otros profesionales en el Estado, así como el congelamiento de la plantilla docente pública, resultaron aspectos clave para acomodar el funcionamiento del sistema escolar a una canasta educativa desfinanciada, en un contexto de fondos insuficientes.

Por su parte, el ajuste fiscal, aunado al subsidio a la demanda, ha profundizado todavía más las brechas y atraso del sistema educativo en la zonas rurales y rurales dispersas, donde, como se dijo, habitan los grupos poblacionales que han sufrido históricamente las mayores exclusiones.

Una reconfiguración de este panorama necesariamente deberá pasar por una discusión política sobre el régimen de participación de la financiación educativa, entre Nación y territorios, a la luz del compromiso original de la constitución del 91 en torno a la descentralización de las competencias sociales.

El gobierno actual se ha comprometido, como resultado de la presión del sindicato docente, a llevar una reforma constitucional al Congreso para añadir nuevos fondos a las transferencias territoriales²⁰, pero la irrupción de la Pandemia en 2020 ha hecho que este tema

²⁰ Este acuerdo, producto de la negociación bianual entre el gobierno nacional en cabeza del MEN y el sindicato de maestros (FECODE, 2017), quedó establecido en el Artículo 188 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno (2018-2022). Aunque la comisión fue instalada, hasta la fecha no se ha cumplido su propósito de llevar el proyecto de Acto Legislativo al Congreso de la República. Al respecto ver: Congreso de la República (2019). Ley 1995 de 2019, Artículo 188. Gaceta del Congreso. Bogotá.

pase a un segundo plano en las prioridades políticas. No obstante, al cierre de este artículo, se presenta un estallido social sin precedentes en la historia reciente de Colombia (mayo de 2021), protagonizado en buena medida por los movimientos sindicales, estudiantiles y de jóvenes, que seguramente pondrá la financiación de la educación pública nuevamente en el centro del debate social. Por supuesto, esto tendrá que ser objeto de un análisis posterior.

Referencias

BANCO MUNDIAL. BM DATA. **Government expenditure on education**. Base de datos. Washington, D.C. 2015. Disponible en: <https://data.worldbank.org/indicador/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=ZJ>. Acceso en: 21 ago. 2021.

BANREP. Banco de La República; MINHACIENDA. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. **Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional**. Bogotá, 1999. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/serie-publicaciones/acuerdo-colombia-con-fmi>. Acceso en: 21 ago. 2021.

BANREP. Banco de la República. **Series de Tasa Representativa del Mercado**. 2021. Disponible en: <https://www.banrep.gov.co/es/estadisticas/trm>. Acceso en: 21 ago. 2021.

BOGOTÁ. Contraloría Distrital de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral. Modalidad Especial a Colegios en Convenio. Secretaría de Educación Distrital – SED. **Plan de Auditoría Distrital**. Bogotá, junio de 2011.

BONILLA-ANGEL, J. D. **Contracting out public schools and academic performance: evidence from Colombia**. 2011. Doctoral (Dissertation) – Departamento de Economía, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BONILLA-MEJÍA, L. **Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia**. Bogotá: Banco de la República, 2014.

CALVO, Guillermo A.; IZQUIERDO, Alejandro; MEJÍA, Luis Fernando. On the Empirics of Sudden Stops: The Relevance of Balance-Sheet Effects. **National Bureau of Economic Research**, Cambridge MA, Inter-American Development Bank, Research Department, n. 509, 2004.

COLOMBIA. Constitución (1991). Constitución Política de Colombia. Artículos 67, 93, 356 y 357. **Diario Oficial**, Bogotá, 1991.

COLOMBIA. Ley 60, del 12 de agosto de 1993. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. **Diario Oficial**, Bogotá, 1993.

COLOMBIA. Ley 115, del 8 de febrero de 1994. Por la cual se expide la ley general de educación de 1994. **Diario Oficial**, Bogotá, 1994.

COLOMBIA. Acto Legislativo 01, de 1 de agosto de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 44.506, 2001a.

COLOMBIA. Ley 715, del 21 de diciembre de 2001. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357

(Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros **Diario Oficial**, Bogotá, 2001b.

COLOMBIA. Acto Legislativo 04, de julio 11 de 2007. Por el cual se reforman los artículos 356 y 357 de la Constitución Política. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 46.686, 2007

COLOMBIA. Decreto 1851, de septiembre 16 de 2015. Por el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 49.637, 2015a.

COLOMBIA. Ministerio de Educación Nacional. Economía Urbana. **Estudio de costos de la Canasta Educativa**. Bogotá, 2015b. Mimeo.

COLOMBIA. MEN. Ministerio de Educación Nacional. **La Historia de la Matrícula Contratada**. Bogotá, 2016. Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/portal/micrositios-preescolar-basica-y-media/Contratacion-del-servicio-educativo/Historia-del-Programa/358040:LA-HISTORIA-DE-LA-MATRICULA-CONTRATADA> . Acceso en: 21 ago. 2021.

COLOMBIA. MEN. Ministerio de Educación Nacional. **Presentación ante la mesa de negociación con FECODE sobre el Financiamiento del Sector Educativo**. Bogotá, 2017. Mimeo.

COLOMBIA. MEN. Ministerio de Educación Nacional. **Matrícula en Educación Preescolar, Básica y Media 2018-2020**. Bogotá, 2018. Disponible en: https://www.datos.gov.co/Educacion/MEN_MATRICULA_EN_EDUCACION_EN_PREESCOLAR-B-SICA-Y-/sty3-c395. Acceso en: 21 ago. 2021.

COLOMBIA. Ley 1955, de 28 de octubre de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad. **Diario Oficial**, Bogotá, n. 51.120, 2019.

DANE. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. **Censo Nacional de Población 2018**. 2018. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>. Acceso en: 21 ago. 2021.

EDWARDS JR, D. B.; DEMATTHEWS, D.; HARTLEY, H. Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. **Education Policy Analysis Archives**, n. 25, p. 1-36. 2017.

EDWARDS JR, D. B.; TERMES, A. Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. **Revista Colombiana de Educación**, v. 1, n. 76, p. 91-116. 2019.

FECODE. Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación. **Sin la financiación adecuada la educación está en riesgo**. Carta de los Secretarios de Educación de Colombia. 2017. Disponible en: <https://fecode.edu.co/images/comunicados/2017/CARTA%20SECRETARIOS%20EDUCACION%20A%20PRESIDENTE.pdf>. Acceso en: 21 ago. 2021.

KALMANOVITZ, S. Colegios concesionados y convenidos. **El Espectador**, 4 agosto 2013. Disponible en: <https://www.elespectador.com/opinion/colegios-concesionados-y-convenidos/>. Acceso en: 21 ago. 2021.

MALDONADO, J. Mafias de la educación I. **El Espectador**, 29 sept. 2012. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/mafias-de-la-educacion-i/>. Acceso en: 21 ago. 2021.

MINHACIENDA. **Presentación del Marco Fiscal de Mediano Plazo**. Bogotá, ago. 2019a.

MINHACIENDA. Presupuesto General de la Nación 2019. Bogotá. 2019b. Disponible en: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/EntOrdenNacional/pages_presupuestogralnacion/presupuestogeneraldeLANACION/decretopresupuestogralnacion2019. Acceso en: 21 ago. 2021.

OCDE. **Education at a Glance 2019**: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2019

ORTIZ, I. El Sistema General de Participaciones y la des-financiación estructural del Derecho humano a la educación. **Revista Educación y Cultura, Bogotá**, n. 118, 2017.

PADRES cuestionan hundimiento de proyecto sobre colegios en concesión. **El Tiempo**, 8 de septiembre de 2014. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14504918>. Acceso en: 21 ago. 2021.

SARMIENTO, A.; ALONSO, C. E.; DUNCAN, G.; GARZÓN, C. A. **Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003**. Bogotá: DNP, 2005.

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

SED. Secretaría de Educación Distrital. **Boletines Estadísticos Anuales**. 2020. Disponible en: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/conoce-nuestras-cifras. Acceso en: 21 ago. 2021.

TERMES, A.; BONAL, X.; VERGER, A.; ZANCAJO, A. Public-private partnerships in Colombian education: the equity and quality implications of 'Colegios en concesión'. **Privatisation in Education Research Initiative**, Open Society Foundation, n. 66, 2015. Disponible en: <http://www.peri-global.org/sites/periglobal.org/files/WorkingPaper66%20PPs.pdf>. Acceso en: 21 ago. 2021.

TERMES, A.; VERGER, A.; BONAL, X. Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 141, p. 911-934, 2017.

VARGAS, C. **Estudio para la reglamentación del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001**. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional de Colombia, 2002.

VILLA, L.; DUARTE, J. Colegios en Concesión de Bogotá: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar Reformas o Mejoramiento Continuo. **BID. Banco Interamericano de Desarrollo**, Washington DC., 2002.

Ilich León Gustavo Ortiz es Ph D. en Ciencias Económicas de la Universidad de Bordeaux. Investigador miembro del Grupo en Socio Economía, Instituciones y Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia (GSEID) (Colciencias calificación A). Previamente: Economista graduado de la Universidad Nacional de Colombia y Master de Investigación en Economía del Desarrollo (Universidad de Bordeaux).
ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4301-263X>
E-mail: planta79@hotmail.com

Recibido el 1 de julio de 2021

Aprobado el 23 de agosto de 2021