

LAS ESCUELAS CHÁRTER EN COLOMBIA: ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA EDUCACIÓN PÚBLICA EN ÉPOCA DE REFORMAS EDUCATIVAS GLOBALES.

CHARTER SCHOOLS IN COLOMBIA: ELEMENTS FOR THE CONSTRUCTION OF A PUBLIC EDUCATION IN THE TIME OF GLOBAL EDUCATIONAL REFORMS.

Julián Raúl Flórez López¹

Resumen:

La transformación de los sistemas educativos del mundo arroja evidencia sobre la importancia que la política educativa posee dentro de las agendas de los gobiernos. Para los interesados en el tema es conveniente describir y discernir los principales elementos de la política pública de educación de los Estados bajo sus respectivos contextos. En épocas de reformas educativas globales, este documento realiza una descripción general de la política chárter en Colombia, haciendo énfasis en sus principales componentes como financiación y gestión del personal docente.

* Este artículo es resultado de la tesis doctoral denominada “Reformas educativas Neogerenciales en América Latina: Las escuelas chárter frente al modelo público de educación, con especial atención a los casos de Chile y Colombia”, que el autor desarrolló en el Doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca.

¹ Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca. Magíster en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca. Abogado de la Universidad Libre. Docente de posgrados de la Universidad de Santander, Colombia. Consultor en política pública en educación. Correo electrónico: julianflorez@usal.es

Palabras clave: Escuela Chárter, educación, enseñanza, estudiantes, maestro, política pública, reformas educativas globales, servicio público.

Abstract:

The transformation of the world's education systems provides evidence of the importance of education policy in government agendas. For those interested in the subject, it is convenient to describe and discern the main elements of the public education policy of the States under their respective contexts. In times of global educational reforms, this paper provides a general description of charter policy in Colombia, emphasizing its main components such as financing and teacher management.

Keywords: Charter school, education, teaching, students, teacher, public policy, global education reforms, public service.

CLASIFICACIÓN JEL: E1, B23, F13

Fecha de recepción: 19 de enero de 2023

Fecha de Aceptación: 22 de febrero de 2023

INTRODUCCIÓN

Las Reformas educativas globales (REG) se muestran como una corriente política y económica abiertamente neoliberal con el objetivo de generar la apertura del mercado educativo y el fortalecimiento de las entidades de

crédito como la opción más viable y expedita para recibir una educación de calidad. Desde la implantación y evolución de la economía de mercado se ha venido configurando la idea de una educación continua, que permita adaptarse a las nuevas necesidades sociales y económicas de una sociedad postindustrializada caracterizada por la sistemática fluctuación de sus preferencias y condiciones de vida. Es por ello que, la idea de una formación casi vitalicia del individuo seduce enormemente a las REG y sustenta gran parte de sus objetivos. La creación de expectativas laborales por parte de los empleadores y la exigencia cada vez más común de nuevas competencias a los profesionales, hacen que el mercado de la denominada formación continua sea una fuente considerable de ingresos para las instituciones. De modo que, estas competencias estarán sujetas a unas necesidades, si se puede llamar, corporativas, cuyo término será el que determine la demanda laboral en específico lugar y momento.

La autonomía de las instituciones es un principio que se adopta con fuerza y que actúa indiscutiblemente como el componente principal para materializar ese nuevo cambio de paradigma educativo, del cual su mayor logro es la libre competencia de los centros educativos. En tanto se mantenga la autonomía de las instituciones, mayor será el grado de discrecionalidad para tratar asuntos como la destinación de sus recursos, la contratación de los maestros y la oferta de sus servicios. (Colectivo Baltasar Gracián, 2013)

A partir de los años 80, se empezó a cuestionar seriamente la capacidad de las instituciones públicas de educación para enfrentar los nuevos retos de las sociedades capitalistas del mundo. Esta ha sido una reacción de los gobiernos,

guiados por los conceptos de organismos internacionales que permiten el auge de nuevas reformas que implican la adopción de modelos de rendición de cuentas, la racionalización del gasto público en educación y el protagonismo del capital privado para proporcionar el servicio educativo (Tiogson, 2005).

Se trata de la configuración de esquemas de gestión y ejecución de políticas educativas que comparten un mismo fin, la mercantilización del servicio educativo. Para esto, los gobiernos han aplicado, progresivamente, criterios ideológicos de las REG, cuales son: a) la prestación del servicio orientada a resultados; b) la aplicación de sistemas de evaluación estandarizados, cuyo objetivo principal es la eventual remoción del educador mediante aplicación de pruebas de desempeño, sin lugar a dudas, un mecanismo legal de presión laboral; c) la búsqueda de la racionalización económica mediante la financiación de la demanda (mas no de la oferta), circunstancia que permite la entrada de operadores privados en la prestación del servicio y d) el deterioro de las asociaciones sindicales de maestros, debilitando su capacidad de acción, difuminando las organizaciones de educadores, ignorando las peticiones del gremio.

Junto a estas políticas de carácter predominantemente económico se desarrollan, de forma simultánea, planes de estandarización que promueven la medición de competencias educativas y la eficiencia administrativa de las instituciones. En el aspecto pedagógico, las reformas curriculares comparten comunes denominadores como la irrupción de conocimientos prácticos y el desprendimiento de fundamentos teóricos y humanísticos. Es una política multifuncional que intenta generar un cambio de visión de la educación en

diversos frentes, siempre alentando la cultura del consumo y la mercantilización de la educación.

La influencia de organizaciones internacionales en la formulación de la política educativa mundial obedece, en igual medida, al influjo que tienen sobre la economía de los países. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, sujetos de derecho internacional de carácter supraestatal fueron afianzando sus modelos de gobernanza, mediante la adjudicación de empréstitos y ejecución de programas de inversión. De esta forma, los Estados empezaron a generar una dependencia económica hacia estas organizaciones, a tal punto de otorgarles la facultad de diseñar, modificar e incluso cuestionar las agendas de diversos gobiernos, especialmente, las de los países en vía de desarrollo. Un monopolio económico y político, que ha inhabilitado durante décadas la participación de la sociedad civil y la ejecución de acciones ajustadas a la realidad política y económica de los Estados.

La carrea docente se ha visto particularmente afectada con las REG. La influencia de estas políticas gerenciales en educación ha provocado directa o indirectamente el desfallecimiento y desprestigio de la profesión docente. Las condiciones laborales y las responsabilidades de los maestros en torno al proceso de enseñanza se han transformado en aspectos que más que beneficiar su trabajo, logran aminorar su capacidad de acción como agentes eficientes y activos de la política educativa. Las asociaciones sindicales y derechos laborales propios de la carrera profesoral se han visto amenazados por las REG en tanto que, a su modo de ver, representan un peligro para la eficiencia

de los recursos y la participación del sector privado como nuevo oferente educativo.

El modelo público del cual hacen parte los docentes de carrera está siendo minado por reformas que involucran la evaluación constante del rendimiento de los maestros, la introducción de contenidos académicos ajenos a sus perfiles y la imposición de tareas desgastantes como el diligenciamiento de formatos para la obtención de evidencias; comprometiendo seriamente su estabilidad laboral, derecho que han adquirido, en gran parte, por las actividades y presiones de las asociaciones sindicales sobre los gobiernos.

Los salarios y las reubicaciones salariales de los maestros son uno de los puntos que más preocupa a las REG; para contrarrestar estos esquemas de gestión, las alianzas con agentes privados han resultado ser muy efectivas por su flexibilización contractual y la autonomía administrativa de sus centros educativos, siguiendo este planteamiento “las REG abogan también por políticas de contratación de personal docente más flexible que permitan, por ejemplo, emplear docentes para-profesionales en centros públicos o establecer escuelas chárter con suficiente autonomía para decidir sobre la contratación de su personal” (Verger, 2012, p. 8)

La creciente influencia de las reformas educativas de corte gerencial fomentan el debate sobre la pertinencia de los modelos de gobernanza escolar propuestos por esta corriente, de esta forma, mediante un examen riguroso de sus principales componentes, se podrían formular alternativas que, si bien, no implican la supresión definitiva de sus principios, acaso puedan ofrecer

elementos que faciliten la comunicación entre la comunidad, el Estado y la escuela para el logro y mantenimiento de la calidad educativa.

Por tanto, el presente estudio tiene como objetivo general describir la política chárter en Colombia influenciada por los modelos de gestión de las reformas educativas globales de corte gerencial finalizando con un análisis normativo (debate entre partidarios y detractores) de esta política. La metodología empleada en el presente trabajo es cualitativa, en consecuencia, se emplean técnicas de investigación como la recopilación de información y análisis de contenido.

Panorama de la escuela chárter colombiana: el caso de los colegios en concesión

Los primeros colegios en concesión (hoy llamados en administración del servicio), surgen en Bogotá a partir del año 2000, durante la alcaldía de Enrique Peñalosa, con la finalidad de ampliar la cobertura de servicio educativo en zonas marginales de la ciudad. Se trata de un modelo de asociación público-privada, en donde el Distrito (administración pública), pone a disposición la infraestructura y los recursos para el funcionamiento de la escuela, cuya administración estará a cargo de un operador privado, el cual, definirá la contratación de la planta docente, gestión de personal y su proyecto educativo institucional bajo el principio normativo de autonomía escolar. (Sánchez y Gutiérrez 2016: 3; Alcaldía Mayor de Bogotá 2018: 77; García, Torres y Zuluaga 2014: 38 y González Trujillo 2016: 29-30)

Este tipo de instituciones son una excepción a la regla. Si bien, esta clase de escuelas representa el 4 % de la matrícula en las instituciones educativas de carácter público en Bogotá, no es menos cierto que su acogida promete en un panorama favorable para su expansión². (Barrera, Maldonado y Rodríguez 2012: 21; Alcaldía Mayor de Bogotá 2018: 39; Instituto de estudios urbanos 2015: 20; Edwards y Termes 2019: 96)

Sin estar exentos de detractores, los Colegios en Concesión colombianos, se muestran como una iniciativa similar a las escuelas chárter de Estados Unidos y las escuelas particulares subvencionadas de Chile, en varios de sus componentes. La incorporación de agentes privados en la prestación del servicio educativo, perfila a este tipo de escuelas dentro de la corriente educativa neogerencial.

La creación de este tipo de escuela, encontró fundamentos en principios normativos neogerenciales como la reducción del gasto público, la rendición de cuentas y la gestión empresarial llevada a la gestión pública. En efecto, el objetivo de estas escuelas, fue el de complementar las falencias del sistema educativo público, empleando modelos de gestión privada que demostraran la eficiencia de la concesión educativa, tanto en resultados académicos, como en costos de inversión del servicio. Para ello, la gestión del personal docente, tuvo una diferenciación significativa respecto de las escuelas públicas tradicionales, junto con otros aspectos de carácter financiero como los montos transferidos por parte de la administración distrital en función del criterio de

² Los colegios en concesión fueron considerados una iniciativa exitosa parte del Departamento Nacional de Planeación en 2014, por sus logros en equidad, calidad y movilidad social.

población atendida. (Villa y Duarte 2001: 26-27; Alonso 2014: 56; Miñana y Rodríguez 2002: 26)

Bogotá, fue la primera ciudad en impulsar este tipo de escuelas, que actualmente se han extendido a diversas ciudades del país, no obstante, en la capital colombiana se refleja con consistencia el impacto de este tipo de escuelas sobre el modelo educativo colombiano, en virtud de diversos estudios que se han efectuado sobre el tema. La evidencia que han arrojado los mismos, permite realizar un diagnóstico sobre la conveniencia de impulsar y reforzar reformas neogercenales dentro de un modelo educativo público de provisión estatal.

A continuación, realizamos una descripción de los principales componentes de esta escuela, haciendo énfasis en su creación, expansión y principios de financiamiento, gestión del personal docente e impacto conforme a los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas nacionales (pruebas SABER) e internacionales (PISA), efectuando un cotejo con los resultados alcanzados por las escuelas públicas tradicionales.

1.1. Creación y reconocimiento de los colegios en concesión

En el año de 1998, Enrique Peñalosa Londoño, se posesionó como Alcalde mayor de Bogotá, y dentro de su programa de gobierno plasmado en su plan distrital de desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, intentó dar un salto cuantitativo y cualitativo en la prestación del servicio educativo en la capital colombiana, detectando aquellas zonas de mayor vulnerabilidad,

caracterizadas por la ausencia de escuelas y dificultades de carácter socio-económico que impidieran el acceso a la educación. (Villa y Duarte 2001: 11)

La iniciativa de la administración Distrital, dio como resultado la creación de los Colegios en Concesión, cuya novedad era la de integrar el sector privado en la prestación del servicio educativo, por medio de una asociación público-privada. Entendiendo aquí, que el sector privado cumplía una función esencial, por cuanto debería fungir como operador sin fines de lucro del servicio educativo de una escuela pública constituida con anterioridad. Era la primera vez que en el país que se aplicaban este tipo de políticas educativas, siete años después de la implementación de las escuelas chárter en Estados Unidos, dieciocho años después que las escuelas particulares subvencionadas en Chile. (Edwards y Termes 2019: 93)

La administración distrital, procedió en primer lugar a dotar la infraestructura de las instituciones educativas y posteriormente, seleccionar los nueve operadores de los colegios en Concesión, figura muy similar a la de los sostenedores sin ánimo de lucro en Chile, en tanto que, la prestación del servicio educativo solo podría darse a través de organizaciones religiosas, cajas de compensación familiar y alianzas entre colegios y universidades con experiencia en el sector educativo, cuyos resultados fuesen verificables mediante pruebas estandarizadas de conocimiento a nivel nacional, como era el caso de las pruebas ICFES, hoy denominadas pruebas SABER. (Alcaldía Mayor de Bogotá 2018: 16; Villa y Duarte 2001: 14; Termes, Bonal, Verger y Zancajo 2015: 2)

La selección se realizó por medio de licitación pública, proceso efectuado por la administración distrital, en la que se presentaron diversos proponentes, los cuales, debían cumplir con requisitos 3 puntuales que demostraran la idoneidad para ejercer las funciones encomendadas en la concesión, mediante la suscripción del contrato respectivo. Entre 1999 y 2003, se realizaron cuatro licitaciones para un total de 25 colegios en Concesión asegurados presupuestalmente hasta el año 2014. (Instituto de Estudios Urbanos 2015: 20; Barrera, Maldonado y Rodríguez 2012: 20)

De conformidad con lo anterior, desde el momento en que el concesionario suscribe el contrato de concesión con el Distrito (autoridad administrativa), empieza a gestionar la escuela y por tanto, a prestar de manera efectiva el servicio⁴ a cambio de una remuneración pactada entre las partes.

1.2. Financiamiento de los colegios en concesión

Los Colegios en Concesión, se financian conforme a las condiciones pactadas en el contrato con la Secretaria de Educación Distrital, en función de una canasta de servicios, teniendo la posibilidad de percibir recursos extraoficiales por concepto de donaciones o actividades extracurriculares que no alcanzan a sufragarse con los montos transferidos por la administración. El criterio empleado para la determinación de los rubros, es el de población

³ Estos requisitos puntualmente, hacen referencia a todos los componentes que debe aportar el concesionario para lograr la administración de la Institución educativa, tales como la discriminación de su planta de personal, contenidos académicos, horario escolar, Proyecto Educativo Institucional avalado por la Secretaria de Educación correspondiente y experiencia en la prestación del servicio educativo de mínimo diez años. Los anteriores criterios de selección se encuentran inscritos en el Decreto 1851 de 2015.

⁴ Este proceso está regulado por la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 4.

atendida, a mayor número de estudiantes mayores recursos percibirá el operador educativo. Estos valores en ningún caso, podrán ser superiores a los trasferidos por estudiante de acuerdo al modelo de financiamiento empleado por el Sistema General de Participaciones⁵.

Es importante también resaltar, que la administración Distrital debe asegurar los rubros para la construcción de las instalaciones de las escuelas. En este sentido, los primeros Colegios en Concesión tuvieron un costo aproximado de 2.5 millones de dólares, valor que comprende la compra del terreno e infraestructura física caracterizada por un diseño diferenciado de las escuelas públicas tradicionales. (Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón 2005: 13)

Durante 1999 y 2003, se construyeron los primeros 25 Colegios en Concesión de Bogotá, con una vigencia asegurada hasta el año 2014. El costo aproximado de la construcción total de estos colegios fue de 50 millones de dólares, cada Institución se diseñó para prestar el servicio educativo a un promedio de 800 a 1200 estudiantes, recibiendo un valor anual de 1071 dólares por cada uno, ajustado a los índices de inflación. En 2015, se hizo una evaluación del rendimiento y la eficiencia administrativa de estas escuelas, lo que resultó en la prórroga contractual de 22 concesionarios, y la terminación del acuerdo de tres de ellos, los cuales volvieron a ser administrados por el

⁵ La entidad encargada de determinar los recursos que serán transferidos para la prestación del servicio educativo es el Departamento Nacional de Planeación, que funge como una dependencia administrativa de la Presidencia de la Republica, en función de los estudiantes matriculados en las instituciones educativas oficiales cada año. Estos recursos son trasferidos a las entidades territoriales certificadas, es decir, departamentos y municipios del territorio colombiano. Actualmente, existen 96 entidades territoriales certificadas por el gobierno nacional.

Distrito. (Edwards y Termes 2019: 103; Secretaria Distrital de Planeación 2016: 137-138 y Cano Acosta 2017: 59)

El modelo educativo colombiano, se ha caracterizado por poseer un alto índice de sindicalización. La inversión en el sector educativo es considerable. Esta circunstancia, ha permitido el empoderamiento del gremio magisterial y en todo caso, la consolidación de un modelo público en donde prima la gratuidad. Lo anterior, no ha sido obstáculo para que en la actualidad, se sigan efectuando esfuerzos para fortalecer el sistema público de educación.

Con la finalidad de establecer un punto de referencia de inversión pública en educación, a continuación realizamos una descripción del gasto en función del PIB y el presupuesto general de la nación.

Gasto público Colombia		
AÑO	Porcentaje del gasto público en educación	Porcentaje del PIB
1998	12.4 %	3.9 %
1999	13.1 %	4.4 %
2000	13.2 %	3.5 %
2001	13.4 %	3.7 %
2002	15.3 %	4.2 %
2003	15.5 %	4.3 %
2004	15.4 %	4.0 %
2005	15.5 %	4.0 %
2006	13.7 %	3.9 %
2007	14.4 %	4.0 %
2008	14.6 %	3.9 %
2009	16.0 %	4.7 %
2010	16.4 %	4.8 %
2011	15,5 %	4,4 %
2012	15,5 %	4,3 %
2013	16,9 %	4,8 %
2014	15,7 %	4,6 %
2015	15,0 %	4,4 %
2016	16,2 %	4,4 %
2017	16.1 %	4.4 %
2018	16.3 %	S/I

Fuente: elaboración propia con base en datos de la UNESCO y Banco Mundial.

Si bien, el Estado colombiano ha realizado grandes esfuerzos por universalizar el derecho a la educación y potenciar la cobertura educativa, quedan muchas dudas respecto de los principios de gestión escolar referidos a una descentralización administrativa, que impone a las entidades territoriales la responsabilidad de prestar de manera efectiva el servicio educativo. En la práctica, esto se traduce en un modelo educativo altamente centralizado, cuyo control sobre las políticas públicas regionales es absoluto, lo que ha resultado en un estatismo educativo en contextos en donde debería existir un enfoque diferencial. En este sentido, la transferencia de recursos para sufragar los gastos del servicio, condiciona significativamente la gestión escolar en todo el territorio nacional, generando brechas y metas inconclusas en términos de equidad y calidad educativa, producto de una desconexión institucional. (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico 2016: 39-40)

1.3. Expansión de los Colegios en Concesión

Como se ha mencionado anteriormente, los colegios en concesión gozan de una historia reciente. A finales del siglo XX, surgen en territorio colombiano esta tipología de escuelas durante el mandato distrital de Peñalosa con el objetivo de incrementar la cobertura educativa para estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. (Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón 2005: 5; Reyes 2017: 18)

Los colegios en Concesión, suscribieron contratos por quince años con sus operadores con el fin de garantizar la estabilidad del proyecto escolar. Para tal efecto, el Distrito aprobó vigencias futuras que aseguraran los términos de los contratos, conservando la facultad de finalizar la relación contractual con el operador, en función de resultados obtenidos y cumplimiento de compromisos adquiridos. (Villa y Duarte 2001: 12 y Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón 2005: 11)

Los criterios de selectividad por parte de los Colegios en Concesión, son pocos, entre estos, se encuentran la pertenencia del estudiante a estratos socioeconómicos bajos y residencia próxima a la escuela. (Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón 2005: 13)

Al finalizar la administración de Enrique Peñalosa, el balance fue de veintiocho lotes adquiridos, dieciocho colegios construidos y tres más en ejecución, los cuales fueron concluidos en la siguiente administración distrital. (Reyes 2017: 1)

Antanas Mockus, fue alcalde de Bogotá durante los años 2001 y 2003. Afianzo el modelo de colegios en Concesión en la capital colombiana, culminando la construcción de los tres colegios pendientes en la administración de Enrique Peñalosa y formulando la construcción de diecisiete colegios para ser administrados bajo el esquema de concesión educativa, no obstante, el presupuesto aprobado solo permitió la construcción de dos colegios para un total de veintitrés escuelas concesionadas durante dicho periodo (Alcaldía Mayor de Bogotá 2003: 157; Reyes 2017: 1-2 y Contraloría de Bogotá 2004: 12)

Durante la administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2008), quien cuestionó seriamente el modelo educativo concesionado, entraron a operar dos instituciones educativas más, para un total de veinticinco Colegios en concesión para el año 2004, no obstante, durante su mandato se suspendió la expansión de este tipo de escuelas, circunstancia que se prolongaría hasta segunda administración de Enrique Peñalosa en el 2016. (Tobón 2005: 24 y Alcaldía Mayor de Bogotá 2006: 13)

Fue hasta la administración de Gustavo Petro, que los Colegios en Concesión volvieron a tener protagonismo en la política educativa Distrital y nacional. Para el año 2014, el término de las concesiones educativas llegaba a su fin y la administración de la “Bogotá Humana”, decidió realizar una evaluación de las instituciones educativas en concesión para prorrogar las vigencias de los contratos. De las veinticinco instituciones educativas concesionadas evaluadas, se prorrogaron veintidós contratos y tres pasaron a ser administradas por el Distrito por no cumplir con los requisitos técnicos y académicos⁶. Durante esta administración y en virtud del Decreto 1851 de 2015, los Colegios en Concesión pasan a llamarse Colegios en administración del servicio, no obstante, es un cambio nominal puesto que los requisitos y características de estas escuelas no cambiaron sustancialmente. (González

⁶ Los criterios evaluados a los Colegios en Concesión por parte de la Secretaria de Educación para realizar el diagnóstico de las vigencias futuras son de carácter técnico y académico. Dentro de los primeros se encuentran la sostenibilidad financiera de las instituciones y la eficiencia de la inversión. El segundo aspecto se refiere a resultados en pruebas estandarizadas de conocimiento, en este caso las pruebas SABER, junto con otras variables como tasas e reprobación, clima escolar, permanencia de los estudiantes y cualificación de la planta docente. (González Trujillo 2016: 64)

Trujillo 2016: 64; Alcaldía Mayor de Bogotá 2017: 72 y Alcaldía Mayor de Bogotá 2018:17)

Enrique Peñalosa vuelve a la Alcaldía de Bogotá en el año 2016 y como promotor de la iniciativa de los Colegios en Concesión, dentro de su plan de gobierno contemplo el fortalecimiento y expansión de este tipo de escuelas. Siendo coherente con su discurso, en la administración Peñalosa se construyeron trece nuevos colegios para un total de treinta y cinco para el año 2020.

Con el ánimo de proporcionar indicadores sobre la expansión paulatina de los colegios en Concesión en la capital colombiana, se realiza una descripción general del número de las escuelas públicas tradicionales en la capital colombiana junto con los colegios concesionados. Naturalmente, la diferencia entre instituciones es considerable. En primer lugar, por la vigencia reciente de las escuelas concesionadas y en segundo lugar, por los controles que las administraciones distritales han ejercido sobre este tipo de escuelas, circunstancia que ha condicionado su expansión:

COLEGIOS PUBLICOS DE BOGOTA (SECTOR OFICIAL TRADICIONAL Y CONCESIONADO)		
AÑO	COLEGIOS DISTRITALES	COLEGIOS EN CONCESIÓN, A PARTIR DE 2015 ADMINISTRACION CONTRATADA
2004	337	25
2005	336	25
2006	337	25
2007	347	25
2008	355	25
2009	355	25
2010	358	25
2011	358	25
2012	359	25
2013	359	25
2014	357	25
2015	360	22
2016	361	22
2017	361	22
2018	363	22
2019	363	22
2020	380	35

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los Boletines Estadísticos de la SED 2009 al 2018.

Las escuelas concesionadas en el contexto colombiano no han gozado de una amplia proliferación. Asimismo, la dinámica institucional permite un crecimiento muy gradual de este tipo de instituciones. Es claro que, las administraciones han impuesto restricciones, tales como la evaluación de los criterios académicos y financieros de estas escuelas, con la finalidad de prorrogar los contratos de los concesionarios. En igual sentido, con el paso del tiempo se ha evidenciado la voluntad política de mantener, financiar y potenciar estas escuelas. Se infiere, que en el contexto colombiano,

concretamente en la ciudad de Bogotá, la implementación de este tipo de escuela chárter, ha sido exitosa en la medida que la coyuntura política y normativa lo ha permitido. No es posible inferir que los colegios en Concesión obtendrán en años posteriores un crecimiento exponencial, no obstante, cierto es que su continuidad y expansión se consolidará con el paso del tiempo. Así lo han demostrado estos dieciséis años de operación.

Actualmente, los Colegios en Concesión representan el 9.2% de las escuelas del sector público de la capital colombiana, un porcentaje muy bajo en comparación al de las escuelas públicas tradicionales. Solo hasta 2019, se presenta un ascenso en el número de escuelas concesionadas, con la particularidad, de que tales escuelas fueron construidas bajo la segunda administración de su promotor Enrique Peñalosa. De igual manera, no existen antecedentes de un descenso significativo por cuenta de una administración en particular.

En 2014, durante la administración de Gustavo Petro, se realizó la evaluación de las escuelas concesionadas que operaban ese año, solo veintidós de las veinticinco instituciones lograron un resultado satisfactorio en la evaluación de los criterios de prorroga contractual. Esto, más que un veto político, se debe interpretar como un medio de control institucional para determinar el estado de la educación en este tipo de escuelas, con la finalidad de asegurar la inversión en el servicio educativo y su calidad. Lo anterior, implica también que en el futuro, se realizarán nuevas evaluaciones y en función de tales resultados el Distrito formulará sus dictámenes y eventualmente, algunas

escuelas concesionadas podrán volver a ser administradas por autoridades públicas. (Hernández Osorio 2016: 1)

Otro aspecto importante para tener en cuenta, es la matrícula de estudiantes en las escuelas concesionadas. En este punto, los colegios en concesión demuestran un desaceleramiento paulatino que se presenta a partir del año 2011:

MATRICULA GLOBAL EN EL DISTRITO DE BOGOTA SECTOR PUBLICO		
AÑO	COLEGIOS OFICIALES	COLEGIOS EN CONCESIÓN, A PARTIR DE 2015 ADMINISTRACIÓN CONTRATADA
2004	757.190	26.307
2005	775.430	35.612
2006	791.414	37.542
2007	828.550	38.168
2008	828.195	38.296
2009	837.003	39.296
2010	849.920	39.947
2011	816.519	39.716
2012	784.571	39.667
2013	760.845	39.648
2014	789.022	39.156
2015	789.129	33.967
2016	768.817	34.211
2017	739.533	32.561
2018	737.561	30.741

Tabla 2. Elaboración propia, con base en los datos de los Boletines Estadísticos de la SED 2009 al 2018.

Los datos muestran un ascenso significativo de la matrícula estudiantil en las escuelas concesionadas a partir del 2004, año en que entraron en operación. Desde el año 2011, hay un descenso continuo hasta el año 2018. La matrícula en este tipo de escuelas decreció en un 23% durante estos siete años. Sin embargo, este comportamiento coincide con un descenso general en la matrícula de los colegios públicos tradicionales, debido a una caída global de la demanda del servicio.

1.4. Gestión del personal docente en los colegios en concesión

Un punto de encuentro entre las escuelas chárter de Estados Unidos, las escuelas particulares subvencionadas de Chile y los Colegios en Concesión colombianos, es la gestión del personal docente, en concreto, los principios de contratación de los educadores. En este punto, la dimensión de lo público se difumina para abrir paso a la flexibilización del empleo propia de la reformas neogerenciales.

Las relaciones contractuales de los maestros de los colegios en concesión son reguladas por el Código Sustantivo del Trabajo, lo anterior, significa que las controversias laborales que surjan en el ejercicio de sus funciones excluyen de forma definitiva a la administración pública y son competencia exclusiva del derecho privado. En igual sentido, los concesionarios de manera discrecional, definen las condiciones laborales de los maestros, quienes en virtud de su vínculo contractual, están exentos de los incentivos y prerrogativas de los docentes del sector público. De manera que la estabilidad laboral, la jornada de trabajo y las cargas académicas fluctúan notablemente

entre las escuelas concesionadas y escuelas públicas tradicionales. (Guiamet 2012: 14; Termes, Verger y Bonal 2017: 912)

En medio de estas discrepancias, cabe resaltar dos puntos en la gestión del personal docente entre estos dos tipos de escuelas. Pese a que los colegios en concesión se catalogan como instituciones educativas de carácter público, en lo concerniente a la contratación docente, los principios normativos neogerenciales se han constituido como una de sus principales características. De esta manera, los maestros que laboran en estas escuelas poseen contratos a término fijo, cuyo tiempo promedio son once meses y están sometidos a una evaluación periódica que condiciona su permanencia en la institución. Esta evaluación, es efectuada por el mismo operador educativo y existe un ingrediente que condiciona aún más la estabilidad laboral de los docentes de estas escuelas, a mayor antigüedad, mayor será el salario que deberán recibir, circunstancia que confronta uno de los principios normativos de las reformas educativa neogerenciales, la eficiencia financiera. En este escenario, no es muy probable que un maestro de una escuela concesionada mantenga una continuidad, cuando la misma, amenaza el rendimiento financiero de la escuela. (Restrepo y Flórez 2008: 170; Guiamet 2012: 14; Sánchez y Gutiérrez 2016: 18)

Es claro que los maestros que laboran en colegios concesionados, no están en las mismas condiciones de sus pares de las escuelas públicas tradicionales. Por un lado, la jornada única es de obligatorio cumplimiento en los colegios

en concesión, de manera que los horarios son más extensos⁷ y las actividades extracurriculares son comunes, sin que por ello el maestro reciba un incentivo económico. La visión de escuela de los operadores concesionados, hace que se ejecuten trabajos por fuera de los horarios laborales⁸, en ocasiones con el acompañamiento de la comunidad y padres de familia. (González Trujillo 2016: 58; Sarmiento, Alonso y Duncan 2015:12; Edwards y Termes 2019: 104-105)

De otro lado los salarios de los docentes del sector público son mejores, en función del tiempo efectivo de trabajo. Si bien, los Colegios en Concesión tienen como pauta de remuneración la escala salarial empleada en las escuelas públicas, este criterio no se cumple a cabalidad, y es común que las escuelas concesionadas fijen salarios por debajo de las escalas correspondientes a la categoría de los maestros oficiales⁹. Otra variable que acentúa la precariedad contractual de los maestros concesionados, es la inexistencia de sindicatos, comprometiendo de forma directa la capacidad de los maestros para discutir aspectos esenciales de su vinculación laboral. (Edwards y Termes 2019: 108; Termes, Verger y Bonal 2017: 912)

⁷ En promedio, los docentes de los Colegios en Concesión trabajan doce horas semanales más que los docentes de las escuelas públicas regulares. (Edwards y Termes 2017: 100; Sánchez y Gutiérrez 2016:18)

⁸ Las actividades extracurriculares son una particularidad de los Colegios en Concesión. Como se ha mencionado anteriormente, las personas jurídicas sin ánimo de lucro encargadas de administrar los colegios por lo general poseen una visión propia de su organización que se materializa en la prestación del servicio educativo. Ejemplo de ello son las comunidades religiosas. (Sarmiento, Alonso y Duncan 2015:12; Termes, Verger y Bonal 2017: 922-923)

⁹ Actualmente, la escala salarial de los docentes del magisterio colombiano es la correspondiente al Decreto Ley 1278 de 2002. De esta manera, el grado de escolaridad en un primer término definirá la remuneración del maestro. Los salarios son fijados anualmente mediante Decreto del gobierno nacional. De acuerdo al grado de escolaridad del maestro, se determina el escalafón compuesto de cuatro niveles salariales (a, b, c y d).

Establecer puntos de encuentro entre los principios de gestión de las escuelas concesionadas y las escuelas públicas tradicionales es una tarea compleja, en tanto que, se posicionan en dimensiones administrativas distintas. Por un lado, los principios organizacionales de los colegios en concesión, son en ocasiones opuestos a los de las escuelas públicas tradicionales, podemos encontrar diferencias sustanciales en principios como la estabilidad laboral, sistema de selección docente, evaluación de desempeño y remuneración del servicio en función de categorías definidas en la Ley. De ello, se concluye que pese a ser consideradas escuelas del sector público, existe una trasfiguración real en uno de sus principios más representativos, la gestión del personal docente. En lo que respecta a los colegios en concesión, está abierto el debate respecto de su clasificación dentro del modelo público educativo. Como hemos mencionado en capítulos anteriores, defensores y detractores de este modelo de escuela, ofrecen argumentos para determinar su vínculo con el sector público o su exclusión definitiva.

Para el año 2018, en la ciudad de Bogotá, 33.362 docentes se encontraban vinculados a escuelas públicas, de los cuales 26.967 son docentes de carrera y 6.395 son docentes provisionales. Un 49% correspondiente a educación básica secundaria y media, y 33,6% a primaria, la proporción de estudiantes por docente no varía de forma significativa entre sectores público y privado, teniendo en cuenta que por cada docente del sector oficial, hay 23 alumnos mientras que en el sector privado la relación es de 18 estudiantes por cada docente. (Secretaría de Educación Distrital 2018: 59)

1. El debate en torno a los colegios en Concesión colombianos: eficiencia, equidad y problemáticas sociales.

Como se ha mencionado anteriormente, los colegios en concesión o las chárter colombianas son una iniciativa reciente. Si bien, su extensión no ha sido considerable, existen pronunciamientos sobre el impacto de dichas escuelas en el modelo educativo colombiano. Estos precedentes, son un insumo valioso para poder construir un análisis normativo de los colegios en concesión y plantear algunas conclusiones acerca de su implementación. Bajo el mismo esquema de capítulos y apartados anteriores, realizaremos una presentación de expertos en educación, que han tratado el tema de las chárter colombianas. Entre ellos se encuentran, Julián de Zubiría, Ángel Pérez, Edna Bonilla, Andreu Termes, Xavier Bonal y Antoni Verger. De esta manera, se construye un debate con fundamento en inferencias descriptivas, que pondrán de relieve las principales problemáticas de las chárter colombianas y los logros de este tipo de escuelas.

Julián de Zubiría, es la autoridad más reconocida en temas educativos de Colombia. Es economista, docente y asesor nacional e internacional en políticas públicas educativas. Fundador del Instituto Alberto Merani, ubicado en la ciudad de Bogotá, reconocido por impulsar innovaciones pedagógicas a través de investigaciones realizadas por sus docentes miembros. De Zubiría,

se ha referido en contadas ocasiones al impacto de los Colegios en Concesión en la ciudad de Bogotá, mencionando que el servicio educativo ofertado por dichas escuelas es muy bueno en términos de calidad, costos e indicadores de deserción escolar. A su juicio, estas escuelas obtienen resultados sobresalientes en las pruebas SABER y han sabido ejecutar una agenda de gobernanza escolar en donde principios normativos como la gestión directiva y autonomía de los rectores han sido fundamentales. Resalta también, la interacción con la comunidad educativa que ha permitido la consolidación de los proyectos educativos institucionales de estos colegios. Para Zubiría, los colegios en concesión, son una muestra exitosa de asociaciones público-privadas y su postura frente a la continuidad de los mismos es clara, en tanto que, está de acuerdo con su expansión mientras sigan cumpliendo con estándares de calidad. A su vez, indica que las escuelas públicas, podrían aprender de dicho modelo escolar si se apropian de sus principios de gestión educativa. (De Zubiría 2019: 1)

En recientes estudios, De Zubiría, analiza los efectos de la inversión en infraestructura y cobertura educativa en la capital colombiana sobre la calidad de la enseñanza de las escuelas públicas. Zubiría, concluye que una fuerte inversión en infraestructura de escuelas públicas que amplíe la cobertura y garantice el derecho a la educación de la población, no es sinónimo de calidad en el servicio educativo, como lo demuestran los resultados obtenidos por las escuelas públicas en la pruebas SABER de años recientes. A su vez, resalta la brecha que se ha generado a partir de estos resultados entre escuelas públicas y privadas. En lo que respecta a los colegios en concesión, menciona

que dentro de la dinámica educativa de la capital colombiana, estas escuelas han mantenido un comportamiento excepcional en términos de calidad, pues sus resultados evidencian una tendencia positiva, constituyéndose como un modelo paradigmático. (De Zubiría 2020: 1)

Como uno de los más reconocidos asesores y experto en temas de educación, Ángel Pérez, , quien ha sido director de planeación del Ministerio de Educación Nacional y viceministro de educación,. Pérez, cuestiona la agenda escolar de los colegios en concesión. Bajo su perspectiva, el modelo educativo implementado por medio de este tipo de escuelas, no ofrece resultados significativos, pues no se evidencia un realce de la calidad de la enseñanza y reproducen escenarios de desigualdad y segregación escolar. Menciona, que las condiciones laborales en dichas instituciones contemplan precariedades contractuales para los docentes, pues no poseen estabilidad laboral y a su vez, cumplen una jornada de trabajo más larga que los docentes del sector público. Menciona el ejemplo de las escuelas chárter en Estados Unidos, afirmando que no es posible inferir que estas escuelas hayan generado una tendencia positiva en el rendimiento escolar de los estudiantes. Por último, Pérez Martínez menciona que los defensores de los colegios en concesión, emplean una retórica de desprestigio en contra las escuelas públicas, poniendo en tela de juicio sus principios de gestión y promoviendo la participación del sector privado, pues bajo su lógica, las escuelas gestionadas por dicho sector, obtienen mejores resultados a menor costo. Lo anterior, resulta polarizando la discusión en torno a la construcción de un

modelo público que tenga como objetivo una educación de calidad bajo el principio de equidad. (Pérez Martínez 2018:1)

Los investigadores españoles de la Universidad de Barcelona Andreu Termes, Xavier Bonal, Antoni Verger y Adrián Zancajo, reconocidos expertos en política educativa comparada y reformas educativas globales, hacen énfasis en las asociaciones público-privadas del sector educativo, referenciando a Colombia como país pionero en su implementación, concretamente, a través de los colegios en concesión. Los autores afirman, que si bien los colegios en concesión como manifestación de las asociaciones público-privadas en el sector educativo en el caso colombiano, no son una generalidad y que su aplicación ha sido paulatina y discreta, dichas instituciones educativas han despertado un interés genuino por parte de la comunidad académicas en lo concerniente a sus resultados. (Termes, Bonal, Verger y Zancajo 2015: 1)

Mediante la aplicación de entrevistas, grupos de discusión, encuestas a la comunidad académica y el análisis de bases de datos, los investigadores concluyeron que los colegios en concesión han generado un impacto discreto sobre los resultados académicos, pues no existe un realce significativo en los promedios alcanzados en pruebas SABER. De igual manera, se evidencia una disminución de tasas de repitencia, deserción escolar y en efecto, una optimización de los recursos en virtud del principio de autonomía administrativa para gestionar el personal docente, que permite el establecimiento de contratos a término fijo. Los investigadores señalan, la implementación de principios de selección para la admisión de estudiantes dentro de los colegios en concesión, lo que ha generado “importantes

consecuencias en términos de segregación en el espacio educativo local y, por lo tanto, en la legitimidad global del programa”. (Termes, Bonal, Verger y Zancajo 2015: 6)

La asesora del despacho de la Secretaria de Educación de Bogotá, Edna Cristina Bonilla Sebá, en el año 2015, dirigió el diagnóstico institucional elaborado por Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional de Colombia, en donde se comparó a los 22 colegios en concesión vigentes para la época con escuelas públicas tradicionales, en resultados obtenidos en pruebas nacionales SABER, tasas de repitencia, deserción estudiantil y clima escolar.

Se concluyó, a través de aplicación de técnicas de investigación como entrevistas y recopilación documental, que los índices de aprobación en colegios en concesión son mayores que en los colegios públicos, tratándose de un 94% de aprobación para los primeros y un 86% para los segundos. Lo anterior, está relacionado según la investigación, con el acompañamiento que se le brinda al estudiante en el proceso formativo, es decir, que en los colegios concesionados existe un seguimiento más riguroso a los estudiantes. En lo que respecta a las tasas de deserción, el diagnóstico indica nuevamente, una tendencia favorable para los colegios en concesión, siendo que en este tipo de escuelas la tasa fue del 0.47% mientras en las escuelas públicas arrojó una tasa del 4%. El estudio también concluye, que el 49% de los egresados de colegios en concesión accede a la educación superior, mientras en los colegios públicos, el porcentaje de egresados es del 40%. Siguiendo con el diagnóstico institucional, se evidencia que los estudiantes de los colegios en concesión

pasan mayor tiempo en las aulas y en consecuencia, adquieren una mejor formación. En lo que concierne a la gestión escolar por parte de autoridades educativas, el estudio menciona que los colegios en concesión, poseen principios de gestión que les permiten contrarrestar la burocratización en los procesos escolares y con ello, ser más efectivos en la toma de decisiones. El diagnóstico es claro, al resaltar las desventajas en cuanto a la gestión de personal docente en colegios concesionados, puesto que se presenta una alta rotación de personal y los salarios son más bajos que en las escuelas públicas. Por último, al comparar los resultados obtenidos en las pruebas de conocimiento nacionales, en este caso, las pruebas SABER, el estudio concluye que “las evaluaciones que se han realizado a los colegios en concesión muestran que sus logros en las pruebas Saber son superiores a los de los planteles oficiales”. (Instituto de Estudios Urbanos 2015: 37)

Elaborado bajo un enfoque analítico y crítico, se encuentra uno de los estudios más recientes sobre los colegios en concesión colombianos, escrito por el profesor de la Universidad de Hawaii, Donald Edwards, en coautoría con el reconocido experto en educación Andreu Termes, citado anteriormente. Los autores, analizan el modelo de asociación público privada en materia educativa, haciendo referencia a los colegios en concesión de la ciudad de Bogotá. Las reformas educativas globales, según los autores antes mencionados, tienen como finalidad implementar asociaciones público privadas en el servicio educativo, fomentando la privatización del mismo. A su juicio, Colombia, mediante su legislación nacional, ha creado un entorno favorable para la creación de los colegios en concesión, pues la normatividad

que regula dicho servicio, facilita la implementación del financiamiento compartido en diversos servicios públicos, entre ellos la educación. (Edwards y Termes 2019: 94)

A través de un trabajo de campo, en donde se practicaron entrevistas a diversos actores educativos pertenecientes a colegios públicos y 7 colegios en concesión de la ciudad de Bogotá, representantes del Ministerio de Educación Nacional, la Secretaria de Educación Distrital y expertos en política pública educativa de organizaciones internacionales, se realizaron diagnósticos respecto de la gestión del personal docente, en donde se concluyó, que el entorno laboral en los colegios en concesión es mucho mejor que en las escuelas públicas tradicionales, puesto que existe más participación de los maestros en la toma de decisiones institucionales, más interacción con los padres de familia y mayor involucramiento en procesos de capacitación profesional. No obstante, existe menos discrecionalidad de los docentes vinculados a los colegios en concesión para definir contenidos académicos, pues estos son determinados de forma vertical por el operador de la escuela. Asimismo, al no existir la posibilidad de sindicalizarse, los maestros de los colegios en concesión poseen menos seguridad laboral y en ocasiones, salarios menores a los percibidos por sus pares de escuelas públicas. Afirmar que los colegios en concesión obtienen mejores resultados que los colegios públicos, no es válido, toda vez que no existe una diferencia significativa que permita inferir la superioridad de los colegios concesionados sobre las escuelas públicas, una vez se controlan variables como nivel socioeconómico del alumnado y jornada escolar. Se evidencia también, una ventaja sustancial

de los colegios en concesión en el manejo y obtención de recursos frente a las escuelas públicas. Lo anterior, por cuanto los colegios concesionados, están facultados para obtener de diversas fuentes de financiación como donaciones o redes de egresados, recursos para desarrollar actividades extracurriculares, mejorar infraestructura y equipamiento tecnológico. La aplicación de principios de selección para la admisión de estudiantes en colegios concesionados es una práctica común y teniendo en cuenta que se tratan de escuelas públicas gestionadas por operadores privados, dichas acciones trasgreden el derecho a la igualdad de los estudiantes colombianos. (Edwards y Termes 2019: 110-111-112)

Nuevamente Donald Edwards, en un revelador estudio de 2017, que realizó en coautoría de Stephanie M. Hall, profesora de la Universidad de Maryland, refleja algunas fortalezas y debilidades de las escuelas concesionadas. Mediante la aplicación de entrevistas a diversos actores institucionales, entre los que se encuentran funcionarios del Ministerio de Educación Nacional, Secretaria de Educación Distrital, operadores y directores de Colegios en Concesión y, a través de recopilación documental y análisis de información proporcionada por instituciones como el Banco de la Republica, el estudio determinó la efectividad de los Colegios en Concesión en aspectos concretos. El primero, hace referencia a la gestión de personal docente, en donde se concluyó que los docentes vinculados a las escuelas concesionadas gozan de un mejor ambiente laboral, puesto que están más involucrados en los procesos formativos y capacitación profesional. Coinciden de esta manera con investigaciones previas como la efectuada por Edwards y Termes en 2017..

De igual manera, esta investigación concluye que los docentes contratados por los colegios en concesión, están expuestos a inseguridades laborales y perciben menos ingresos que sus pares vinculados a escuelas públicas, puntualmente, los docentes vinculados a escuelas públicas ganan dos salarios mínimos o más y la mayoría de docentes vinculados a estos colegios ganan dos salarios mínimos o menos. Las afiliaciones sindicales, son inexistentes en los Colegios concesionados y las horas de trabajo semanal en aula superan notablemente a las realizadas por docentes vinculados a escuelas públicas, más de doce horas. (Edwards y Hall 2017: 449-450-451)

De igual manera, destacan las ventajas que presentan las escuelas concesionadas al momento de obtener recursos en función del financiamiento compartido que poseen. Dentro de la dinámica escolar de los colegios concesionados, se encuentra la participación activa de asociaciones de padres de familia, egresados, fundaciones privadas, culturales y religiosas, las cuales contribuyen al suministro de insumos y el mejoramiento de la infraestructura escolar, lo que acredita la reputación de estas escuelas. Por último, los autores infieren, que no existe evidencia que demuestre que en las escuelas concesionadas se presenten mejores resultados que en las escuelas públicas. En este sentido, afirman que el debate se circunscribe a intereses de carácter político, pues la constitución de este tipo de escuelas responde a reformas educativas sujetas a intereses particulares, que intentan respaldarse parcialmente con recursos públicos a diferencia de las escuelas públicas, en donde sus redes y alcances son inferiores y limitados a la esfera estatal. Edwards y Hall, concluyen que los grupos poblacionales que componen a las

chárter colombianas son diferentes a los de las escuelas públicas tradicionales y por tanto sus intereses y objetivos siempre serán distintos. (Edwards y Hall 2017: 465-466)

Una posición a favor de las escuelas chárter colombianas, se puede encontrar en la investigación de Ángela López, Andrés Virgüez, Carolina Silva y Jaime Sarmiento, docentes de la Universidad Nueva Granada de Colombia, en donde demuestran que la desigualdad de oportunidades de aprendizaje es más pronunciada en escuelas públicas que en colegios concesionados. Para ello, los autores procesaron los resultados de las pruebas SABER de 21.102 estudiantes de escuelas públicas, entre los que se contaban los 25 colegios en concesión que operaban para el año en que se practicó esta prueba. Las áreas que se tuvieron en cuenta para medir los resultados de desigualdad en oportunidades educativas y en consecuencia determinar la calidad de la educación impartida en cada tipo de escuela, fueron matemáticas y lenguaje. Así las cosas, una vez efectuado el emparejamiento de variables como condición socio económica de los estudiantes, sexo, edad y nivel educativo de los padres, se encontró que las escuelas concesionadas equilibran condiciones preexistentes de los estudiantes, que afectan habitualmente sus procesos de formación y ofrecen oportunidades de aprendizaje que las hacen más efectivas que las escuelas públicas tradicionales en la obtención de resultados académicos. De esta forma, los autores concluyen que los colegios en concesión, se han constituido como una herramienta eficaz contra la inequidad educativa siendo “una alternativa que ha resultado efectiva para reducir la brecha educativa entre los estudiantes con circunstancias

económicas desfavorables en Bogotá” (López, Virguez, Silva y Sarmiento 2017: 185)

El debate en torno a las chárter colombianas pese a su temprana implementación, considerando los casos de Chile y Estados Unidos, ha suscitado interés por parte de expertos en política educativa. El análisis normativo que desarrollamos en el presente apartado, evidencia lugares comunes en cuanto a los principios que rigen la implementación de los colegios concesionados en Colombia, de forma específica, en la ciudad de Bogotá. La equidad y la universalidad, se constituyen como los principales fundamentos normativos de las chárter colombianas. Sin embargo, algunos autores afirman que con este modelo, se han trasgredido estos principios. Autores como Ángel Pérez, Andreu Termes, Xavier Bonal, Antoni Verger, Adrián Zancajo, Donald Edwards y Stephanie Hall, cuestionan seriamente la equidad educativa en las escuelas concesionadas, afirmando, que no hay evidencia de que dichas escuelas ofrezcan mejores resultados que las escuelas públicas tradicionales. De igual manera, estos autores enfatizan, que principios como la gestión del personal docente, constituyen un punto de inflexión para los maestros de los colegios concesionados, al mantener relaciones laborales con precariedades contractuales que implican inestabilidad laboral mediante contratos a término fijo y salarios inferiores al de los maestros de escuelas públicas, junto con la imposibilidad de afiliarse a sindicatos lo que limita la negociación de condiciones laborales de forma colectiva e individual.

Andreu Termes, Xavier Bonal, Antoni Verger, Adrián Zancajo, Donald Edwards y Stephanie Hall, anteriormente citados, hacen referencia a los principios de selección escolar implementados al interior de las chárter colombianas. Siendo un rasgo característico de las escuelas chárter en todos los casos analizados, estos principios de selección, generan escenarios de segregación escolar y por tanto, vulneran el derecho de libre elección de los padres, generando a su vez inequidad educativa.

De otro lado, también consideramos las posturas a favor de las chárter colombianas. Autores como Julián de Zubiría y Edna Bonilla, manifiestan que los colegios concesionados han demostrado buenos resultados en pruebas nacionales y mejoría en aspectos como repitencia y deserción escolar sobre las escuelas públicas tradicionales. Resaltan la importancia de las Asociaciones público privadas y concluyen, que las chárter colombianas son una muestra exitosa de dicho modelo educativo eliminando la burocratización de los procesos al interior de las escuelas, lo que ha generado mayores tasas de aprobación y acceso a la educación superior.

Por su parte Ángela López, Andrés Virgüez, Carolina Silva y Jaime Sarmiento, mediante su investigación, demostraron que los colegios concesionados pueden cerrar brechas de aprendizaje y pueden servir como herramienta para combatir condiciones preexistentes que obstruyan los procesos formativos de los estudiantes. De esta perspectiva, las chárter serían vistas como promotoras de principios normativos como la equidad y democratizadoras de la educación.

Conclusiones

De acuerdo a las posiciones expuestas, es posible efectuar un análisis normativo de las chárter colombianas. Por un lado, los colegios en concesión se han constituido con la finalidad de ofrecer un servicio educativo de calidad a poblaciones vulnerables ubicadas en territorios donde la institucionalidad no había hecho presencia. Algunos autores consideran, que han cumplido con este objetivo y otros los cuestionan, aduciendo a la ejecución de principios de selección escolar. Por otro lado, la calidad educativa, que es una de las consignas de las escuelas chárter, puede mostrarse como una prueba del éxito en los procesos formativos al interior de estas escuelas. Sin embargo, algunos autores desacreditan esta creencia y mantienen una posición crítica frente a este punto, en su concepto, no existen indicios que permitan afirmar que la educación suministrada por los colegios en concesión es superior a la de las escuelas públicas tradicionales.

El debate sobre los colegios concesionados en Colombia está abierto y es cierto que a la fecha no es posible establecer conclusiones concretas sobre este tema dada su reciente implementación y la paulatina implementación de estas escuelas en el país. Para el año 2020, en la ciudad de Bogotá, solo había 35 colegios en concesión, frente 380 escuelas públicas, lo que a todas luces representa un avance moderado de este tipo de escuela. Con los años, y a medida que se aperturen más colegios concesionados, se podrá explorar con mayor detalle el impacto del modelo chárter en la política educativa colombiana.

El diagnóstico institucional sobre las escuelas chárter en el caso colombiano ha encontrado posturas divergentes, donde sobre todo los detractores de los colegios en concesión han realizado estudios y diagnósticos en profundidad. La segregación escolar y las precariedades contractuales de los maestros vinculados a colegios concesionados han sido ampliamente documentadas en los diagnósticos realizados por expertos. Con todo, al comparar los resultados académicos entre escuelas públicas y colegios concesionados, no se evidencian diferencias significativas, por lo que no es posible inferir una superioridad académica de las escuelas concesionadas sobre las públicas a partir de los datos por sí mismos. Se observa que en algunos aspectos como tasas de repitencia, retención y acceso a la educación superior, los colegios en concesión muestran mejores indicadores que las escuelas públicas, no obstante, esto ha sido explicado a partir de los perfiles socio-económicos de los estudiantes que integran cada tipo de escuela, pues las escuelas chárter son atractivas para un alumnado socialmente aventajado.

En lo que concierne a principios de gestión como la eficiencia administrativa y manejo de recursos, los colegios en concesión suelen obtener mejores resultados, pues cuentan con márgenes de gestión mucho más amplios que los de las escuelas públicas y con recursos alternativos que permiten la adquisición de materiales didácticos y la programación de actividades extracurriculares para los estudiantes. Sin embargo, vale la pena resaltar que los costos de operación de los colegios en concesión pueden aminorarse en virtud de la contratación del personal docente en forma precaria y con salarios inferiores, reduciendo así el personal durante los períodos de receso escolar.

De otro lado, las condiciones internacionales reducen las opciones para países como Colombia que encuentran en organizaciones multilaterales orientación fiable para la reproducción de sus políticas educativas y la adopción de reformas. De esta forma, se suman factores externos e internos que fomentan y permiten la incorporación de reformas educativas neogercenales en la legislación nacional y ejecución de políticas públicas.

Se concluye que en Colombia pese a existir acciones tendientes a integrar y promover los principios normativos de las escuelas chárter, estas no han tenido un avance contundente, debido al modelo de educación pública que hasta el momento ha tenido como referente la escuela pública de provisión estatal. Sin embargo, no hay que subestimar el alcance y el avance de las escuelas chárter en territorio colombiano. Los dispositivos gubernamentales para la evaluación de las chárter colombianas impuestos por las diversas administraciones del distrito de Bogotá y por los legisladores, solo han retrasado una iniciativa que a todas luces bajo un ambiente de amplia mercantilización tendrá grandes opciones de potenciar la incorporación de sus principios. La experiencia de las chárter bogotanas ha demostrado que la expansión de estas escuelas es lenta pero persistente.

Por último, se formulan una serie de recomendaciones por parte del autor en función del análisis normativo sobre las escuelas chárter efectuado en el presente trabajo para el mejoramiento de la política pública educativa colombiana:

- 1) Fortalecer la inversión de las escuelas públicas bajo un enfoque regional que priorice necesidades locales.

- 2) Empoderar a las entidades territoriales en el diseño de estrategias pedagógicas y gestión de recursos disminuyendo el fuerte centralismo académico y administrativo ejercido por el gobierno nacional.
- 3) Reformar los sistemas de evaluación docente y ascenso de escalafón priorizando formación académica y experiencia para la obtención del mismo.
- 4) Fomentar el respeto por la labor docente por medio del discurso institucional de las autoridades educativas a todos los niveles.
- 5) Establecer diagnósticos puntuales sobre las experiencias significativas de escuelas públicas que hayan obtenido buenos resultados en su gestión académica y administrativa para replicar en otras escuelas bajo sus respectivos contextos.
- 6) Determinar los logros de los colegios en concesión valorando de forma objetiva su incidencia en la dinámica escolar del sistema público.
- 7) Realizar un seguimiento al crecimiento de los colegios en concesión en el ámbito nacional efectuando los controles institucionales dispuestos para ello.

Referencias bibliográficas y bibliografía

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2003. “Bogotá para vivir 2001-2003. Informe de cumplimiento de compromisos del plan de desarrollo”.

Alcaldía Mayor de Bogotá. 2018. “Aprendizajes y retos de los colegios en concesión en Bogotá. Resultados de investigación en educación con los ejes temáticos del plan sectorial de educación”.

Alonso, Jairo. 2014. “La evolución del proceso de privatización de la educación”. *Educación y Ciudad*, 27: 51-60.

Barrera, Felipe, Maldonado, Darío, y Catherine Rodríguez. 2012. *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Bogotá: Universidad de los Andes.

Cano Acosta, María. 2017. *El neoliberalismo en las políticas educativas distritales puestas en marcha durante la administración de Gustavo Petro (2012-2015)*. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Facultad de Ciencias y Educación.

Colectivo Baltasar Gracián. 2013. “Los procesos de privatización de la enseñanza”. *Témpora*, 16: 13-34.

Contraloría General de la Republica. 2004. “Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad abreviada Secretaria de Educación de Bogotá vigencia 2003. Sector educación, cultura, recreación y deporte”.

De Zubiría, Julián. 2019. “19 años después habrá nueva generación de colegios por concesión”. *El Tiempo*. En: <https://www.eltiempo.com/bogota/habra-nueva-generacion-de-colegios-por-concesion-en-bogota-341500>

De Zubiría, Julián. 2020. “¿Será viable la transformación pedagógica en Bogotá?” *Pensar la ciudad*, 3: 1-2.

Edwards, Donald y Andreu Termes. 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, Donald, y Stephanie Hall. 2017. “Escolas charter: gestão de professores e aquisição de recursos na Colômbia”. *Cadernos de Pesquisa*, 47 (164): 442-468.

García, Miguel, Torres Camilo y David Zuluaga. 2014. “Calidad y costos en la educación en Colombia, mirada a colegios públicos, privados y en concesión”. *Isocuanta: Resultados de investigación formativa*, 4(2): 37-44.

González Trujillo, Edgar. 2016. *Análisis de la alianza público-privada, colegios en concesión, como estrategia del sistema educativo público en la ciudad de Bogotá*. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Pontificia Universidad Javeriana.

Guiamet, Maite. 2012. “Las escuelas por concesión de Bogotá, una muestra de las políticas neoliberales en educación”. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP.

Hernández Osorio, Carlos. 2016. “Viene la segunda ola de colegios en concesión para Bogotá”. *El Espectador*. En: <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/viene-la-segunda-ola-de-colegios-en-concesion-para-bogota/>

Instituto de estudios urbanos. 2015. “Evaluación de impacto de los colegios en concesión de Bogotá D.C. Documento Informe final de resultados de la

evaluación de impacto y análisis de costo beneficio”. Universidad Nacional de Colombia.

López, Ángela, Virgüez Andrés, Silva Carolina y Jaime Sarmiento. (2017). “Inequality of opportunity in the public education system of Bogota, Colombia”. *Lecturas de Economía*, 87: 165-190.

Miñana Blasco, Carlos, y José Rodríguez. 2002. “La educación en el contexto neoliberal”, en RESTREPO BOTERO D.I., (Ed.) *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 285-321.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico [OCDE]. 2016. “Revisión de políticas nacionales de educación. La educación en Colombia”.

Pérez Martínez, Ángel. 2018. “Peñalosa no dialoga ni negocia”. *Razón Pública*. En: <https://razonpublica.com/penalosa-no-dialoga-ni-negocia/>

Restrepo, Piedad, y Jorge Flórez. 2008. “La gobernabilidad: conceptualización y una aplicación al sistema de educación básica en Colombia”. *Cuadernos de Economía*, vol.27, no.49: 155-182.

Reyes, Fabián. 2017. *Los macro colegios públicos en los gobiernos Peñalosa y Garzón en la ciudad de Bogotá. Estudio de caso: Colegio Gustavo Rojas Pinilla, Colegio Débora Arango Pérez, Colegio Santiago de las atalayas y Colegio Jaime Garzón*. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes.

Sánchez, Mónica, y Ángel Gutiérrez. 2016. Beneficios y desventajas para la educación en los colegios públicos en Bogotá, en la implementación de la concesión administrativa. Universidad Santo Tomas.

Sarmiento, Alfredo, Alonso Carlos, Duncan Gustavo, y Carlos Garzón. 2005. Evaluación de la Gestión de los Colegios en Concesión en Bogotá 2000-2003, Archivos de Economía-DNP, No. 291, Bogotá.

Secretaria Distrital de Planeación. 2016. “Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020: Bogotá Mejor para todos”. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Termes, Andreu, Bonal Xavier, Verger Antoni y Adrián Zancajo. 2015. “Alianzas Público-Privadas en la educación colombiana: las implicaciones en equidad y calidad de los Colegios en Concesión de Bogotá”. Privatisation in Education Research Initiative, 66: 1-7.

Tiongson, Erwin. 2005. “Education Policy reforms”. En S. Paternostro y A. Coudouel. (Edits.), Analyzing the distributional impact of reforms (pp. 261-294). Washington D.C., Estados Unidos: World Bank.

Tobón, María Teresa. 2005. Viabilidad del programa de los Colegios en Concesión en Bogotá D.C. Universidad de los Andes. Facultad de Ciencias Sociales.

Verger, Antoni. 2012. “Globalización, reformas educativas y la nueva gestión del personal docente”. Docencia, 46: 4-13.

Villa, Leonardo, y Jesús Duarte. 2001. “Los Colegios en Concesión de Bogotá, Colombia: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar

Reformas o Mejoramiento Continuo". Dialogo Regional de Política. Banco Interamericano de Desarrollo.