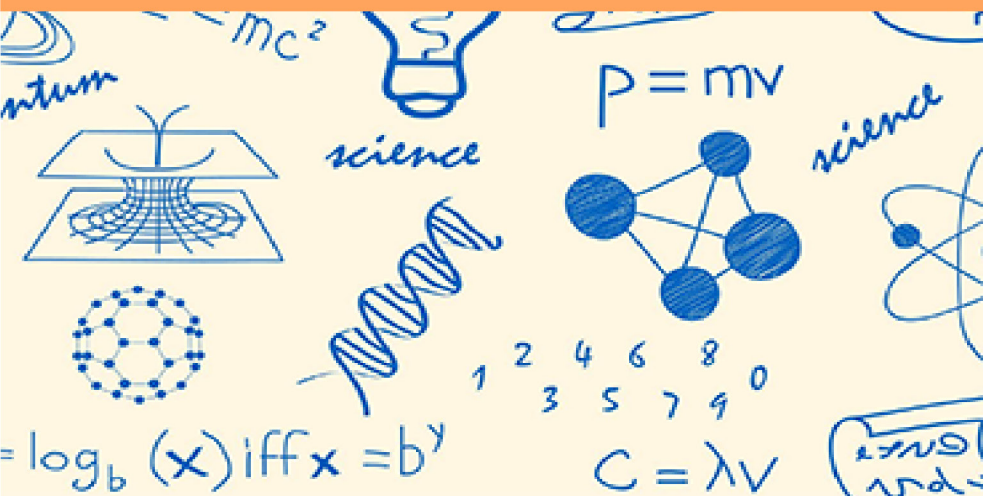


# Los contratos de concesión y administración del servicio educativo

Carolina Guevara

Colección La Educación al Derecho Vol.4



# Los contratos de concesión y administración del servicio educativo

# Los contratos de concesión y administración del servicio educativo

Yenny Carolina Guevara Rivera<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad Libre, Magister en Derecho en la Universidad Nacional de Colombia y Doctora en Administración Pública de la Grenoble-Alpes, Francia.

ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ  
EDUCACIÓN  
Claudia López Hernández (Alcaldesa)

Los contratos de concesión y administración del servicio educativo  
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

© Autores

Yenny Carolina Guevara Rivera

© IDEP

Director General: Alexander Rubio Álvarez

Subdirector Administrativo, financiero y de control disciplinario: Camilo Andrés Blanco López

Jefe Oficina Asesora Jurídica: Juan Manuel Ramírez Montes

Coordinación Editorial: Diana María Prada Romero

ISBN digital: 978-958-5584-76-1

Título de la serie: Colección La Educación al Derecho

Director Académico Colección: Camilo Andrés Blanco López

Publicación como resultado del desarrollo de la agenda de investigación: cerrando brechas (estrategia no 02) y de las actividades del grupo de investigación “La Educación al Derecho” avalado por el IDEP ante el Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación.

Este libro se podrá reproducir y/o traducir siempre que se indique la fuente y no se utilice con fines lucrativos, previa autorización escrita del IDEP

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico, IDEP

Avenida calle 26 No. 69D – 91, oficinas 805 y 806 Torre Peatonal – Centro Empresarial

Arrecife. Teléfono (571) 263 06 03. [www.idep.edu.co](http://www.idep.edu.co) – [idep@idep.edu.co](mailto:idep@idep.edu.co)

Bogotá, D.C. – Colombia

Impreso en Colombia

Año 2020

## Tabla de Contenido

---

Tabla de Contenido .....	5
Índice de Tablas .....	7
Índice de Figuras .....	8
Prólogo.....	9
Introducción.....	11
Estado del arte .....	15
1. La participación privada en la enseñanza pública: una constante alrededor del mundo.....	21
1.1Tipos de APP en materia educativa .....	23
1.2 Los Charter School: los contratos de concesión y los contratos para la administración del servicio educativo.....	27
2. La ampliación progresiva del marco normativo de la educación contratada en Colombia.....	29
2.1. Referentes normativos de la educación contratada .....	32
2.1.1. Marco normativo de los contratos de concesión y las APP en materia educativa .....	32
2.1.2. Marco de ley de los contratos para la prestación servicio educativo .....	39
2.2 Evolución y características de la educación contratada en las principales ciudades del país .....	46
2.2.1 Características actuales de la educación contratada en las principales ciudades del país.....	50
3. Los contratos para la administración del servicio público educativo en Bogotá en la teoría y en la práctica.....	62
3.1. Evolución de la política pública de la educación contratada en los cambios de gobierno en Bogotá .....	63
3.2. Razones que justifican los procesos contractuales de 2016 y de 2018 según los	

estudios de insuficiencia y limitaciones .....	69
3.3 Los contratos para la administración del servicio educativo suscritos por el Distrito Capital en 2016 y en 2018: condiciones, tipologías y características ....	79
3.4. Los colegios en concesión en Bogotá y los colegios chárter.....	90
4. Ajustes propuestos al modelo en los colegios concesión/administración del servicio educativo .....	101
4.1 Mecanismos de <i>accountability</i> .....	102
4.1.1 Mejorar los controles administrativos a la gestión .....	103
4.1.2 Fomentar el ejercicio de la vigilancia preventiva de la función pública ...	105
4.1.3 Acrecentar la participación ciudadana y el ejercicio del control social de la educación contratada.....	106
4.1.4 Avanzar en la parametrización de la Evaluación de los contratos.....	107
4.2 Autonomía del operador.....	109
4.3. Herramientas de gestión y planeación .....	110
4.4. El acceso y la calidad de la información .....	111
4.5. Politización de los contratos en concesión .....	112
5. Conclusiones .....	114
Referencias Bibliográficas.....	118

## Índice de Tablas

---

<b>Tabla 1.</b> <i>Tipos de APP en materia educativa</i> .....	23
<b>Tabla 2.</b> <i>Contenido de los estudios de insuficiencia y limitaciones: decreto 1851 de 2015</i> .....	41
<b>Tabla 4.</b> <i>Contratos suscritos en Medellín vigencia 2020</i> .....	53
<b>Tabla 5.</b> <i>Contratos suscritos con confesiones religiosas en Medellín</i> .....	54
<b>Tabla 6.</b> <i>Contratos suscritos en Medellín vigencia 2020</i> .....	56
<b>Tabla 7.</b> <i>Contratos suscritos en Barranquilla vigencia 2020</i> .....	58
<b>Tabla 8.</b> <i>Población en edad escolar en Bogotá por localidad 2016-2018</i> .....	70
<b>Tabla 9.</b> <i>Demanda efectiva en Bogotá 2016-2018</i> .....	71
<b>Tabla 10.</b> <i>Variables Insuficiencia: 2016-2018</i> .....	73
<b>Tabla 11.</b> <i>Escala de insuficiencia 2016-2018</i> .....	74
<b>Tabla 12.</b> <i>Contratos suscritos en Bogotá vigencia 2020</i> .....	80

## Índice de Figuras

---

Figura 1. Educación contratada en el Distrito. ....	83
Figura 2. Distribución de las entidades educativas por localidad. ....	84
Figura 3. Estudiantes matriculados por localidad contrato sed-lp-085-2016. F....	85
Figura 4. Tasa de aprobación promedio contrato sed-lp-085-2016. ....	86
Figura 5. Tasa de deserción promedio contrato sed-lp-085-2016. ....	87
Figura 6. Tasa de reprobación promedio contrato sed-lp-085-2016. ....	89



En 2020 el grupo de investigación vinculado al IDEP “La Educación al Derecho”, generó una serie de investigaciones que desde sus tres líneas de trabajo (jurídica-normativa, análisis de políticas públicas educativas y estudios cuantitativos y de financiación de la educación) abordaron temas actuales sobre la garantía del derecho a la educación. La colección *La Educación al Derecho* es el resultado de dicho análisis investigativo que, desde la perspectiva del Derecho, busca contribuir al estudio, valoración y evaluación de las políticas públicas que intervienen en la gestión del servicio público de la educación en Colombia, esto con el objeto de construir herramientas que permitan trabajar conjuntamente con los actores del campo educativo en pro de la calidad, transparencia, garantía y efectividad del servicio.

En ese sentido, las observaciones recogidas en los diferentes temas que componen la colección pretenden brindar al lector un visión holística en torno al eje que motiva la investigación *¿qué es la educación y por qué se constituye como un derecho que debe ser protegido y garantizado?*

Concebida como práctica y proceso, la educación requiere de un continuo ejercicio de reflexión enfocado hacia el fortalecimiento y cualificación de su servicio, partiendo del principio fundamental de la doctrina de protección integral. Para ello, es necesario que los diferentes actores que participan en la construcción del sistema educativo en el país, establezcan un diálogo participativo que permita la cooperación entre pares de forma periódica, autónoma y crítica, propendiendo el alcance de los objetivos propuestos en términos de garantía, inclusión y calidad.

Desde este punto de vista, el trabajo realizado por el grupo de investigación *La Educación al Derecho*, recogido en las líneas de esta colección, busca crear un puente de comunicación efectiva que permita conocer el engranaje que sustenta el sistema educativo, a través del cual interactúan los conocimientos, las metodologías y las prácticas de quienes lo componen administrativa, académica y financieramente, con el objeto de cerrar las brechas de inequidad y transformar la realidad de las futuras generaciones.

La colección mencionada previamente se enriquece entonces con 9 títulos que responden al análisis jurídico, de política pública y de financiación, aquí presentamos al lector el Vol. 4 enfocado en el análisis en política pública.

*Camilo Blanco López*

La posibilidad de que los actores privados participen en la prestación del servicio educativo es una tendencia a nivel mundial. En Colombia la participación de dichos agentes en el sector de la educación, se remonta a comienzos del siglo XX cuando las comunidades religiosas asumieron la tarea de educar (evangelizando) a la Colombia *profunda*. En la década de los años 90 el país adoptó los principios del *New Public Management* y se implementó en Colombia un diseño institucional que permite a los operadores privados prestar, bajo ciertas condiciones, el servicio público de la educación. Al mismo tiempo, Colombia avanzó en el proceso de descentralización y en la Carta Política de 1991, se señalaron las bases para que las entidades territoriales gestionaran autónomamente temas como el del servicio educativo. El objetivo de transferir competencias y recursos a las entidades territoriales fue, en esencia, mejorar la calidad y el acceso al sistema educativo.

En la década de los dos mil se adoptaron una serie de normas para regular los esquemas de Asociación Público Privada APP. De igual manera se precisaron, a nivel normativo, los tipos de contrato y los requisitos para que las entidades territoriales (certificadas), contrataran la prestación del servicio educativo. Este diseño institucional permitió diversificar los agentes privados con los que se contrata el servicio de la educación e introdujo nuevas tipologías contractuales. Junto a las iglesias y confesiones religiosas el servicio educativo empezó a ser prestado por las Cajas de Compensación, los colegios de 'elite' y las Asociaciones especialmente creadas para participar en estos procesos contractuales. En lo que se refiere a la tipología contractual, se regularon los contratos para la

administración del servicio educativo y los contratos que se suscriben con confesiones religiosas, entre otros. Este andamiaje normativo fue utilizado por las principales Entidades territoriales certificadas de todo el país, aunque fue Bogotá la ciudad que acogió con más entusiasmo los esquemas de APP y los postulados de los colegios *Chárter* (propios de los Estados Unidos).

En la década de los noventa el Distrito Capital celebró los primeros contratos de concesión educativa, como un mecanismo para garantizar la calidad y el acceso al sistema educativo. Con sustento en las evaluaciones de los resultados de los colegios de concesión celebrados a finales de la década de los noventa, el Distrito Capital (esta vez durante el segundo mandato de Enrique Peñalosa) celebró nuevos procesos contractuales para la administración del servicio educativo, en el que se comprometieron recursos cercanos a los \$1.186 millones.

Una de las características más importantes de estos procesos contractuales es que han estado acompañados por polémicas<sup>2</sup> que tienen como trasfondo, en general, dos posturas ideológicas sobre el rol del Estado en la satisfacción de un derecho fundamental<sup>3</sup> y en la prestación del servicio público educativo<sup>4</sup>.

2 Sobre el particular léase. Carrizosa, N. (23 de diciembre de 2006) Colegios por Concesión: el balance. Recuperado de: <https://www.semana.com/on-line/articulo/colegios-concesion-balance/77506-3>. Cajiao, F. (18 de agosto 2013). El debate sobre los colegios en concesión: ¿resultados o ideología? Razón Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/el-debate-sobre-los-colegios-en-concesion-irresultados-o-ideologia/>, Serrano, M. (19 de diciembre de 2017). Ventajas de colegios en concesión deben aplicarse en los oficiales. Un periódico Digital. Recuperado de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/ventajas-de-colegios-en-concesion-deben-aplicarse-en-los-oficiales/>, Malaver, C. (24 de marzo 2019). 19 años después habrá nueva generación de colegios por concesión. El tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/bogota/habra-nueva-generacion-de-colegios-por-concesion-en-bogota-341500>

3 Sobre los componentes básicos del derecho a la Educación, Guevara, C. (2015). El derecho a la educación en el Sistema Constitucional Colombiano. En: <https://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/828>.

4 Las connotaciones de la educación, como un servicio público han sido expuestas por la Corte Constitucional en la Sentencia C-284/17.

Para algunos la educación contratada es una forma de privatizar el servicio<sup>5</sup>, en tanto que, para quienes defienden la contratación, se trata de un buen mecanismo para incrementar el acceso al sistema educativo y la calidad del mismo.<sup>6</sup>

Teniendo en cuenta la importancia del tema, las cuantías que se comprometen en los procesos contractuales y el hecho de que el Distrito Capital concentra el 13,0% de matriculados del país, el 14,2% de docentes y el 4,5% de sedes educativas; este texto tiene como objetivo generar reflexiones válidas y pertinentes sobre la educación contratada en Bogotá, puntualmente en lo que respecta a los contratos para la administración del servicio educativo, con miras a que sirvan de insumo en la construcción de la política pública sobre el tema.

En la construcción de esta investigación se identificó, revisó y analizó la literatura académica sobre las Asociaciones Público Privadas, los colegios *chárter* y los estudios de caso sobre la educación contratada en Bogotá. También se revisaron los documentos institucionales, elaborados por las Secretarías de Educación, entre los cuales se encuentran los estudios de insuficiencia y limitaciones. Estas lecturas fueron complementadas con el análisis de normas constitucionales y legales que en Colombia han regulado la posibilidad de que los particulares presten

---

5 El gremio de los docentes es uno de los que más cuestiona la educación argumentando, en esencia, que este esquema de administración convierte a la educación en un sistema de mercado, que impacta de manera negativa la estabilidad docente. Análisis de la alianza público-privada, “Colegios en Concesión”, como estrategia del sistema educativo público en la ciudad de Bogotá. Tesis de Maestría de Política Social. Universidad Javeriana. En: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/20559/GonzalezTrujilloEdgarLeonardo2016.pdf?sequence=1&isAllowed>

6 El Tiempo (28 de agosto de 2003). Recuperado en: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1030488>

7 DANE (2019). Boletín Técnico, Educación Formal. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_19.pdf)

el servicio educativo. Con la información recopilada, se extraen las características más importantes sobre la educación contratada en la capital del país y se describen tendencias. En suma, el enfoque de esta investigación es descriptivo por lo que no pretende ser una *evaluación* a los resultados de la educación contratada en Bogotá.

Según lo expuesto este documento se organiza de la siguiente manera. En un primer apartado, se describe la forma en como a través del mundo y en Colombia se ha admitido que los particulares presten el servicio educativo a través de las Asociaciones Público Privadas. En la segunda parte del documento, se analiza el marco normativo que regula la educación contratada en el país y se hace énfasis en la regulación de las APP, los contratos en concesión y más recientemente los contratos para la administración del servicio educativo previstos en la Ley 1851 de 2015. Esta norma es importante porque establece los tipos y los requisitos para cada uno de los contratos que tienen como objeto prestar el servicio educativo. Del mismo modo, en esta parte, se presentan las principales características de la educación contratada en las principales ciudades del país. La escasa evidencia empírica muestra que contratos, como el de concesión, han tenido unos objetivos y unas condiciones que varían según la Entidad Territorial contratante. No obstante, las razones que justifican la elección de diferentes modalidades contractuales en las diferentes ciudades, no son claras.

Tampoco existe información disponible sobre el *costo-beneficio* de los contratos celebrados, ni su impacto en la calidad y el acceso al servicio educativo. De hecho, son escasísimas las evaluaciones del impacto de contratos, como el de concesión, en ciudades como Medellín, Cali, y Barranquilla.

La tercera parte de este trabajo se ocupa de la educación contratada en Bogotá, concretamente de los contratos de concesión y de los de administración del servicio educativo. En este apartado se destacan los principales aspectos abordados por los estudios de insuficiencia y limitaciones que han sido elaborados por el Distrito Capital y que justifican los procesos de licitación que fueron celebrados en los años 2016 y 2018. También se analiza la proximidad entre los colegios concesionados y su referente teórico, las escuelas chárter, y se identifica que existen indicios de una discordancia entre los pilares que sustentan los colegios en concesión y las dinámicas informales que acompañan la ejecución de estos programas. Teniendo como referente estos análisis, la cuarta parte de este estudio formula recomendaciones para mejorar la autonomía y la rendición de cuentas en los colegios en concesión/administración del servicio educativo en Bogotá.

Finalmente, este estudio concluye resaltando algunas de las ventajas de la educación contratada y señalando la necesidad de introducir algunos ajustes a los esquemas contractuales de concesión/administración del servicio educativo, para contener el riesgo de politización del tema y garantizar la eficacia del derecho fundamental a la educación.

### *Estado del arte*

Pese a la importancia de un tema como la educación contratada, son escasos los estudios académicos que, en Colombia, han analizado los efectos de esta contratación en la satisfacción del derecho a la educación.

Un primer grupo de trabajos académicos hacen un análisis comparado sobre la gestión de las Asociaciones Público Privadas en el mundo, destacan sus ventajas y formulan recomendaciones para el diseño de la política pública del tema. En el caso de Colombia esta literatura reseña los parámetros que han orientado el diseño y la ejecución de los contratos<sup>8</sup>; aborda las tipologías contractuales y presenta indicadores sobre el impacto de la contratación en de diferentes entidades territoriales. Estos trabajos, además, destacan los aportes positivos de la educación contratada al sistema educativo, en términos de cobertura y calidad<sup>9</sup>.

El segundo grupo de investigaciones analiza el impacto en la calidad y el acceso de los contratos de concesión que suscribió el Distrito al finalizar la década de los años noventa. Entre estos análisis se encuentra el realizado por Duarte y Villa (2001, p. 29). En este texto se presentan los problemas que, históricamente, han acompañado a la educación oficial. También se analizan las prescripciones de los primeros contratos en concesión suscritos por el Distrito y se afirma que el esquema de los colegios en concesión:

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

8 En esta línea de análisis se inscriben los estudios realizados por Patrinos et Al. (2009) y el Banco Mundial.

9 Sobre el tema léase: Word Bank (2006), Sarmiento A., Alonso E., Duncan G. y Garzón C. (2005). Villa, L. y Duarte, J. (2002).



*para el monitoreo de los agentes y se introducen incentivos para motivar a los agentes a lograr los objetivos del principal” (2001, p. 29)*

En su investigación Sarmiento *et al* (2005), establecen diferencias entre los colegios oficiales y los que se encuentran en concesión y evalúan los resultados en términos de eficiencia interna y calidad de la educación. Este estudio señala que:

*“existen diferencias entre las propuestas pedagógicas de los colegios en Concesión y de los colegios oficiales tradicionales. En los aspectos donde se encontró diferencia y estas tienen efecto positivo sobre el logro, los colegios en concesión presentan mayores valores. En los aspectos de incidencia negativa sobre el logro, los colegios de administración oficial poseen mayores valores. Lo que puede ser indicio de que a futuro el logro en los colegios de concesión podrá superar a los colegios oficiales. Los resultados en eficiencia interna muestran que todos los colegios evaluados han mejorado notablemente en términos de repetición, aprobación y deserción. Los tradicionales presentan mejores valores, pero las diferencias halladas no son significativas. En el futuro, si se conservan las tendencias, los colegios en concesión no lograrán mejores niveles en eficiencia interna”. (2005, p. 8)*

Otros estudios sobre la educación contratada son documentos institucionales. En esta categoría se inscriben los documentos técnicos elaborados por la Alcaldía Mayor de Bogotá<sup>10</sup>, los estudios de insuficiencia y limitaciones<sup>11</sup>

10 Alcaldía Mayor de Bogotá. (2018). Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Aprendizajes y retos de los colegios en concesión en Bogotá. Recuperado de: <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otras-investigaciones/colegios-en-concesion.pdf>

11 Estos documentos se denominan Estudios de Insuficiencia y Limitaciones, son elaborados por la Secretaría de Educación de Bogotá y en su elaboración se tienen en cuenta los parámetros establecidos, entre otras normas, en la Ley 1851 de 2015.

y las evaluaciones de impacto al cumplimiento del programa. Estos documentos resaltan los resultados satisfactorios de los colegios en concesión, justifican la necesidad de seguir con el programa, permitir a los particulares prestar el servicio de la educación y realizar procesos contractuales, como los suscritos en 2016 y en 2018. Entre las evaluaciones<sup>12</sup> sobresalen las realizadas por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico IDEP (2011) a 25 colegios en concesión. En este trabajo se analiza y compara el desempeño en las pruebas de estado, de los colegios oficiales concesionados con los de colegios oficiales no concesionados, ubicados en una misma localidad y se concluye que:

*“en la mayoría de las localidades el rendimiento de los colegios en concesión en las pruebas de Estado es superiores a aquel de los colegios oficiales del Distrito”<sup>13</sup>. (2011, p. 11)*

Al medir la calidad, asociándola a la mayor o menor deserción<sup>14</sup>, el análisis del IDEP resalta que los colegios concesionados, globalmente, tendrían tasas brutas de deserción negativas.

El impacto positivo, en términos de calidad, de los contratos de concesión, es también una de las conclusiones de la evaluación realizada por el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia (2015). Según este análisis, los mejores indicadores que muestran

---

12 Estas evaluaciones son prescripciones que se incluyen en los contratos suscritos y de acuerdo a lo pactado deben ser realizadas por instituciones independientes.

13 Además este estudio muestra como la calificación en función de los resultados obtenidos en las pruebas de estado sería la siguiente. Seis colegios ubicados en el orden superior, solo tres colegios fueron calificados en la categoría de “malos”. Los 16 restantes fueron calificados en el orden de buenos.

14 Según se afirma en el documento (2011:17) “una institución que ofrece una educación de calidad se observa que las tasas deserción son bajas.” Así, cuando se compara la matrícula inicial y la final se concluye que la tasa de deserción bruta de los colegios en concesión es del 0,32%, para los colegios en convenio es de 0,44% y para los colegios oficiales es del 6,02%.

los colegios en concesión se asocian con factores como: la jornada única, la autonomía de los colegios en concesión para administrarse y tomar decisiones, la continuidad y el compromiso de los colegios en concesión frente a los proyectos pedagógicos.

Un último grupo de estudios sobre el tema, son las evaluaciones empíricas que controvierten los óptimos resultados en términos de calidad y autonomía de los colegios en concesión del Distrito. El primero de estos análisis es el realizado por Termes, Verger y Bonal (2017), en el que plantea la eficiencia en los colegios en Concesión. Frente al rendimiento académico se afirma que:

*“(...) Nuestro análisis basado en los resultados de las pruebas externas ICFES no muestra diferencias estadísticamente significativas entre CEC y escuelas públicas una vez controladas la jornada escolar y el estatus socio-económico del alumnado (...)”, (2017, p. 927)*

Esta investigación cuestiona la idea según la cual los colegios en concesión generan innovaciones educativas y concluye señalando que, en este esquema de gestión, se empeoran las condiciones laborales de los docentes.

En este mismo sentido la investigación de Edwards, DeMatthews & Hartley (2017), critica la eficacia (en los contratos de concesión suscritos por el Distrito Capital) de dos de los pilares más importantes de estos esquemas de gestión; la rendición de cuentas y la competencia; por lo que sugieren rediseñar algunos aspectos. Según los autores:

*“(…) Tanto la falta de competencia en el proceso de licitación como los contratos mal diseñados afectan la capacidad del gobierno para hacer que las escuelas rindan cuentas; de manera similar, la elección insuficiente de los padres o la elección de los padres en una escala insuficiente, afecta el desarrollo de la dinámica competitiva entre las escuelas”.*  
(2017, p. 43)

En definitiva, la mayoría de los trabajos académicos que han analizado la educación contratada en el país y de aquellos que han estudiado el caso de Bogotá, señalan que se trata de un modelo de gestión que mejora el acceso y la calidad de la educación impartida. No obstante, existen reparos al diseño institucional previsto para la rendición de cuentas, la autonomía pedagógica y para la gestión del cuerpo docente.

Dada la importancia que se confiere a la participación de agentes privados en la prestación del servicio educativo alrededor del mundo y la importación de estos esquemas de gestión a Colombia, a continuación, se presenta una aproximación general del tema.

# 1. La participación privada en la enseñanza pública: una constante alrededor del mundo

Varios sistemas educativos admiten que los particulares presten servicios y provean bienes valiéndose de las Asociaciones Público-Privadas APP, formas de asociación que surgen a finales de la década de los ochenta bajo la égida del *New Public Mangement* <sup>15</sup>.

El principal objetivo de las APP es incrementar el acceso al servicio educativo en condiciones de calidad<sup>16</sup>, valiéndose de las buenas prácticas del sector privado, del alto grado de autonomía para elegir programas, auto administrarse, contratar personal y definir la destinación de algunos recursos<sup>17</sup> (Internationale de l'Education, 2009; Patrinos *et al.*, 2006 y Word Bank, 2006).

Las APP en el sector educativo se han promovido argumentando que permiten a los gobiernos elegir proveedores privados mediante procesos de selección abierta, a través de la modalidad de licitación, en los que prevalecen la concurrencia, la publicidad y la transparencia. De igual manera se aduce que las APP incluyen cláusulas para medir y evaluar los resultados en la gestión del contratista (por ejemplo, evaluar el rendimiento académico en pruebas estandarizadas) y aplicar medidas en caso de incumplimiento (reversión del contrato). Las APP permitirían al Estado aprovechar las ventajas de la economía de escala cuando adquiere bienes y servicios.

15 Internationale de l'Education (2009). Partenariats public-privé dans le secteur de l'éducation. Recuperado de : [https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/200909\\_publication\\_Public-Private-Partnership-in-Education\\_fr.pdf](https://download.ei-ie.org/Docs/WebDepot/200909_publication_Public-Private-Partnership-in-Education_fr.pdf)

Rapport  
16 Este es el sentido del informe de la OCDE (2011) en el que destacan las ventajas de la enseñanza privada. Así, en este documento se afirma, que los estudiantes que frecuentan establecimientos públicos y provienen de un medio socio-económico comparable al de un establecimiento privado pueden obtener también buenos resultados.

17 Campagne Mondial pour "éducation" ( ) Partenariats public-privé dans l'éducation. Recuperado de : <http://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/Private-Public-Partnerships-in-education-FRN-Drft2.pdf>

Patrinos *et al.* (2009). De otro lado, la principal razón para negar la conveniencia de las APP se condensa en que:

*“hay resultados negativos asociados con la provisión privada de servicios públicos, las APP conducirán a la privatización de la educación y, por lo tanto, reducirán el control del gobierno sobre un servicio público” (2009, p. 4).*

En definitiva, las APP en materia educativa han sido ampliamente promovidas por organismos como el Banco Mundial y presentan, en general, las características que se describen a continuación.

## 1.1 Tipos de APP en materia educativa

Los tipos y los objetos de los diferentes contratos que se pueden celebrar, en materia educativa, a través de los mecanismos de las APP, varían sustancialmente en función de las necesidades del contratante y del servicio requerido. En la práctica, la participación de agentes privados en la educación pública se materializa en contratos cuyos objetos y ventajas se describen a continuación.

**Tabla 1.** *Tipos de APP en materia educativa*

Tipo de servicio que se contrata	Objeto del contrato	Ventajas
Servicios gestión	Gestionar temas financieros, de personal o de planificación, entre otros	Se introducen habilidades y formas propias de la gestión privada, al darle a los directivos la facultad de gestión. Se mejora la eficacia de la gestión

<p>Servicios de prestación de servicios profesionales</p>	<p>Prestar servicios profesionales que se orientan a la formación docente, entrega de libros, diseño del currículo, entre otros</p>	<p>Los privados aportan su experiencia para mejorar la calidad del servicio educativo El hecho de que exista la competencia es un incentivo para que los interesados en prestar estos servicios maximicen su desempeño y permite reducir costos al tiempo que se garantiza (gracias a las prescripciones contractuales) mejorar la calidad de los servicios</p>
<p>Servicios de apoyo</p>	<p>Apoyar actividades que no están relacionadas con tareas de enseñanza. Entre estos servicios se encuentran, por ejemplo, el mantenimiento y adecuación de edificios, transporte y comida escolar</p>	<p>Permite aprovechar la experiencia y la eficacia de la organización de empresas privadas con experiencia en actividades específicas, disminuir costos; aprovechando la provisión del servicio que se vale de las economías de escala<sup>18</sup> al tiempo que el personal de la institución educativa se ocupa de tareas de enseñanza</p>

18 Según el Banco Mundial (2006) en aquellos países donde el personal del sector público recibe salarios altos como resultado de pertenecer a sindicatos fuertes, es un ahorro de costes asociado con el contrato poder contratar mano de obra no sindicalizada.



<p>Servicios operativos</p>	<p>Operar toda la escuela pública. En estos contratos operativos las organizaciones privadas no sólo gestionan la escuela, sino que también la dotan de personal</p>	<p>Libera a las escuelas de las limitaciones del servicio público al dar a las escuelas más autonomía y mejora la supervisión de la escuela</p>
<p>Servicios educativos</p>	<p>Prestar el servicio educativo. En ocasiones se contrata para que se presten servicios especializados no ofrecidos por el sector público, lo que se traduce en cubrir las necesidades de acceso al servicio</p>	<p>Introduce presiones competitivas, para que los actores del sector privado presten un mejor servicio. Del mismo modo esta contratación fortalece los procesos de rendición de cuentas valiéndose de los parámetros contractuales (supervisión, evaluación)</p>

<p>Servicios construcción y/ operación de infraestructura<sup>19</sup>.</p>	<p>Construir y/o mantener la infraestructura para prestar el servicio educativo, a través de contratos de larga duración, que son celebrados luego de procesos de selección, como la licitación. Al final del período de vigencia del contrato, se transfiere al gobierno la dirección de la escuela</p>	<p>Alivia a los gobiernos de financiar inversiones de capital por adelantado</p>
---	--	--

*Fuente: Elaboración propia con sustento en datos presentados por Patrinos et al. (2006) y World Bank (2006).*

Estos son los tipos de APP y las características de cada uno de ellos. Uno de los principales programas que enmarca estos esquemas de asociación son las escuelas chárter o *Charter School* en los Estados Unidos, las cuales se remontan a la década de los 90 noventa cuando el Estado de Minnesota aprobó una ley que las permitía.

<sup>19</sup> En la práctica pueden existir APP en las que se combina la construcción y/ o el mantenimiento de infraestructura con la prestación del servicio. Lo anterior se traduce en que en el mismo contrato se establece la financiación, el desarrollo, la disponibilidad de instalaciones y las obligaciones para prestar el servicio a largo plazo.

## 1.2 Los Charter School: los contratos de concesión y los contratos para la administración del servicio educativo

Estas escuelas se caracterizan por ser públicas, gozar de una amplia autonomía y ser operadas por agentes privados quienes pueden ser maestros, padres, líderes comunitarios y empresarios de la educación. Su objetivo es elevar el bajo rendimiento académico de los estudiantes en las escuelas públicas<sup>20</sup> por lo que los contratistas están obligados a responder por el rendimiento escolar de los estudiantes. De hecho, en ciertos casos los pagos que reciben los contratistas pueden vincularse a este rendimiento académico. Vázquez, D. (2009), Termes, Verger y Bonal (2017).

Entre las razones que justifican la adopción de este modelo se encuentran la posibilidad de combinar un grado importante de autonomía con la rendición de cuentas, acrecentar la eficiencia económica; generar competencia e innovación pedagógica; mejorar el rendimiento académico y ampliar la cobertura. (2017, p. 913). Pese a los beneficios en términos de calidad que se atribuyen a estas escuelas, frecuentemente se afirma que estas agudizan la segregación escolar, establecen condiciones precarias para los docentes y en definitiva favorecen, sobre todo, a los empresarios de la educación. (Edwards y Termes, 2019) Este tipo de escuela ha sido un referente importante en los procesos a través de los cuales se ha contratado la prestación del servicio educativo en Bogotá. Según la Alcaldía Mayor de Bogotá (2018, p. 16) la estrategia de colegios en concesión se vinculó a las escuelas chárter (Estados Unidos) y a las escuelas concertadas (Europa),

<sup>20</sup> En Europa el modelo de las Escuelas Chárter existe en países como España, en donde se denominan escuelas concertadas.

aunque adoptó algunas particularidades propias del contexto local como son:

*“la asignación de los estudiantes, el tipo de regulación/ supervisión e incluso el carácter de las entidades participantes (sin ánimo de lucro). Dichas particularidades (...) permitieron alcanzar el nivel de logros previstos frente a los objetivos planteados en términos de cobertura, equidad y calidad (...) en Bogotá operó la estrategia con dos blindajes fundamentales, frente a la corrupción/captación y al mercado. Para el primer caso, la selección de los concesionarios se realizó mediante licitaciones públicas. Frente al segundo, los contratistas son entidades sin ánimo de lucro (comunidades religiosas, cajas de compensación, etc.) que tuvieron experiencia en la administración de colegios privados con resultados de calidad. De otro lado, a diferencia de experiencias norteamericanas, actualmente la asignación de cupos o de matrícula la realiza actualmente la Secretaría de Educación, conforme a los procedimientos y criterios de prioridad de cualquier colegio público (...)”(2018, p. 16)*

Siguiendo los referentes teóricos descritos, en Colombia se ha diseñado el marco institucional y normativo que viabiliza la educación contratada. Como se demostrará en el siguiente apartado el servicio educativo prestado por particulares ha evolucionado, por lo que se han establecido varios tipos de contrato y las condiciones precisas para desarrollar cada uno de los procesos contractuales previstos en la ley.

## 2. La ampliación progresiva del marco normativo de la educación contratada en Colombia

La participación de particulares en la prestación del servicio educativo en el país se remonta a la Ley 39 de 1903. Esta norma se inscribe en un periódico histórico conocido como a la regeneración, en el cual, bajo la égida del partido conservador, se buscó centralizar, unificar y sentar las bases de un estado moderno, caracterizado por la centralización, el presidencialismo y la búsqueda del monopolio legítimo de la violencia (Palacios y Safford, 2002).

Además, este periodo se caracterizó por consolidar una mentalidad anticientífica, instalar un modelo de democracia restringida (hegemonía conservadora) y definir algunos rasgos identitarios como el tradicionalismo, el conservatismo, el autoritarismo. (Mejía, 2009, p. 41). De igual manera se concretó una alianza entre el Estado y la Iglesia Católica a través de la firma del concordato. Este hecho generó la migración de clérigos al país quienes dejaron su impronta en algunos rasgos de nuestra cultura política y en los valores de una sociedad cuya educación fue confiada a la Iglesia Católica. (Palacios y Safford, 2002).

A comienzos del siglo XX la escolarización de las clases más favorecidas se hizo en escuelas privadas, las que en su mayoría eran dirigidas por congregaciones religiosas y se estima que entre 1900 y 1930 se establecieron en Colombia 24 de estas congregaciones<sup>21</sup> (Helg, 2001). También existieron convenios suscritos entre las entidades territoriales y la iglesia católica, para impartir formación en materias artesanales e industrial<sup>22</sup>. En 1953 el Estado

21 La llegada de congregaciones religiosas al territorio se remonta al periodo Colonial.

22 Este tipo de formación fue tarea de las congregaciones femeninas y de las masculinas. En este último se destaca el caso de los salesianos que en Bogotá y en Ibagué habrían suscrito contratos con el gobierno nacional y con el departamento de Tolima, para recibir estudiantes (en calidad de becarios) y para dirigir una escuela de artes y oficios en Ibagué. Helg, A. (2001)

Colombiano y la Iglesia firmaron un primer acuerdo educativo y en 1973 se suscribieron contratos entre la Conferencia Episcopal y el Ministerio de Educación Nacional. World Bank (2006).

Este es el contexto en el que se inscribe un primer antecedente de la educación contratada: la educación misional, a través de la cual las comunidades religiosas fueron las responsables de prestar el servicio de la educación en buena parte de la geografía nacional. Actualmente en el escenario de la educación contratada intervienen, junto a las congregaciones religiosas (que no siguen exclusivamente la confesión católica) otros actores privados, entre los que sobresalen las Cajas de Compensación<sup>23</sup> y las Asociaciones en las que participan, entre otros actores, las universidades privadas<sup>24</sup> y los colegios privados.

En la década de los noventa aparecen lo que Villa y Duarte (2002) denominan *experiencias no tradicionales* de ampliación de la oferta educativa en Colombia, entre las que se encuentran los programas de *Vauchers*, los programas de compra de cupos en colegios privados<sup>25</sup> y los contratos en concesión. Al mismo tiempo se promulgan una serie de normas que se refieren a la educación contratada<sup>26</sup> tal y como se describe a continuación.

---

23 Las Cajas de Compensación Familiar son entidades de derecho privado, sin ánimo de lucro, sometidas a la vigilancia de la Superintendencia de Subsidio Familiar, entidad adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sus ingresos provienen de un impuesto de 4% sobre la nómina pagada por los empresarios. Prestan servicios a los trabajadores en áreas de recreación, salud, capacitación, vivienda y otros servicios a sus afiliados. Entre las Cajas de Compensación que han participado como contratistas desde los primeros contratos de concesión que celebre Bogotá se encuentran, entre otras, Cafam y Colsubsidio.

24 La Universidad de los Andes participa en la Alianza Educativa una organización que ha sido concesionaria de colegios y en la que también participan el Colegio los Nogales, el Colegio San Carlos y el Gimnasio la Montaña.

25 Para una descripción de estas iniciativas léase: Villa, L. y Duarte, J. (2002)

26 Entre estas normas se encuentra la Ley 115 de 1994.

## 2.1. Referentes normativos de la educación contratada

Mediante el proceso descentralizador que se acrecentó con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se promulgaron una serie de normas<sup>27</sup> para transferir competencias y recursos a las entidades territoriales. Durante algún tiempo la contratación del servicio educativo, en Colombia, se sujetó a lo dispuesto en el Estatuto General de la Contratación. En la década de los años 2000 el marco normativo se amplía y se promulgan una serie de leyes y decretos a través de los cuales se reglamentaron los contratos para la prestación del servicio educativo.

### 2.1.1. Marco normativo de los contratos de concesión y las APP en materia educativa

La suscripción de contratos de concesión, especialmente en Bogotá, es polémica por los enormes recursos que comprometen, el tiempo por el que se suscriben, las condiciones que establecen y por las expectativas que generan como una herramienta para cerrar la brecha en calidad en cobertura y satisfacer el derecho a la educación. Teniendo en cuenta la importancia de estos tipos de contrato a continuación se presenta el marco normativo que los regula en Colombia.

#### a) La concesión del servicio educativo

Según el numeral 4 del Artículo 32 de la Ley 80 de 1993,

---

<sup>27</sup> Este esfuerzo descentralizador se materializa en la promulgación de la Ley 60 de 1993 y la Ley 715 de 2001.



las Entidades territoriales certificadas pueden contratar con particulares la prestación del servicio educativo bajo la modalidad de concesión. En estos contratos, el ente territorial puede aportar infraestructura física y dotación o estas pueden ser aportadas, adquiridas o construidas, total o parcialmente por el particular, imputando su valor a los costos de la concesión. Atendiendo a la naturaleza jurídica de los contratos de concesión en estos debe pactarse que a la terminación del contrato opere la reversión de la infraestructura física y de la dotación aportada por la Entidad Territorial o construida o adquirida por el particular con cargo al contrato.

Además, en la modalidad de concesión el valor reconocido por estudiante<sup>28</sup>, es la asignación por alumno definida por la Nación en la correspondiente tipología; por alumno atendido y por calidad educativa. Sin embargo, la respectiva Entidad Territorial certificada puede financiar los valores que excedan la asignación, utilizando recursos diferentes a los de transferencias de la Nación.

La selección de los contratistas del contrato de concesión del servicio educativo se hace de acuerdo a lo previsto en el Estatuto de la Contratación Estatal, es decir, a través de procesos de licitación pública en los que se deben seguir los principios de la contratación estatal, como son el principio de transparencia, el de selección objetiva y el de responsabilidad<sup>29</sup>. Además, se deben incluir las cláusulas exorbitantes o excepcionales de terminación, modificación, e interpretación unilateral, caducidad y sometimiento a las leyes nacionales<sup>30</sup>. Aunque el contratista actúa por

28 Decreto 2355 de 2009, Artículo 10

29 Ley 80 de 1993 y Ley 1750 de 2007

30 Bohórquez, L. y Camacho, M. El contrato de concesión. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana

su propia cuenta y riesgo<sup>31</sup>, nada impide que se le deba mantener el equilibrio económico del contrato de acuerdo a lo previsto por la normativa que regula el tema.

Otra característica general, de este tipo de contrato es que la recuperación de la inversión<sup>32</sup> del contratista, generalmente, se efectúa mediante peajes derechos, tarifas, tasas, valorización<sup>33</sup> o en la participación que se le otorgue al concesionario en la explotación del bien, o cualquier otra modalidad de contraprestación que las partes acuerden. Los ingresos que produzca la obra en concesión entran a las arcas del concesionario privado. De igual manera, en estos contratos se debe pactar la cláusula de reversión<sup>34</sup> para que la titularidad de los bienes, al momento en el que termina la explotación, pase a la entidad contratante. En lo que se refiere al concesionario este queda investido de unos poderes (públicos) y reemplaza, en ciertos aspectos, a la administración frente a los administrados<sup>35</sup>.

Para concluir es importante señalar que actualmente las concesiones se encuentran comprendidas dentro de los esquemas de Asociación Público Privadas. En los términos del artículo 2° de la Ley 1508 de 2012:

*“(…) Las concesiones vigentes al momento de la promulgación de la presente ley se seguirán rigiendo por las normas vigentes al momento de su celebración (...)”*

Con sustento en esta prescripción de Ley, los esquemas de APP se describen enseguida.

31 Bohórquez, L. y Camacho, M. El contrato de concesión. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

32 Este es el caso de los contratos de concesión de obra.

33 Bohórquez, L. y Camacho, M. El contrato de concesión. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

34 Artículo 19 Ley 80 de 1993

35 En este escenario el concesionario puede reclamar de los administrados el pago de los derechos que correspondan e incluso impedir el uso de la obra pro aquellos usuarios renuentes al pago.

## b) Contratos para la administración del servicio educativo: las APP

El origen de las Asociaciones Público Privadas es el movimiento denominado “*New Public Management*”, que es una forma de gestión pública que surge en la década de los ochenta en Reino Unido, y que hace énfasis en la aplicación de los conceptos de eficiencia y eficacia en la organización gubernamental y propende por la calidad total en la prestación de los servicios.

Los postulados de la *Nueva Gestión Pública*, conceden una importancia menor a las prescripciones procedimentales, las normas y las recomendaciones. Al mismo tiempo promueven una visión de prestación del servicio empresarial que incentiva la descentralización y la implementación de instrumentos de gestión como son el *controlling*, el *benchmarking* y el *lean management*. (Schroder, 2016, p.7). Entre las características de la nueva gestión pública se encuentran las siguientes:

- Separación de funciones entre los financiadores y los prestadores del servicio
- Enfoque en la efectividad, eficiencia y calidad en el cumplimiento de tareas
- Separación de la dirección estratégica con la operativa y definición de responsabilidades
- Énfasis en la innovación en la prestación del servicio

En Colombia las APP están previstas en la Ley 1508 de 2012<sup>36</sup>

<sup>36</sup> Otras normas que se refieren al tema son las siguientes. El Decreto 1974 de 2019, por el cual se reglamentan, entre otros temas, las particularidades para la implementación de las APP en materia de TIC; la Ley 1882 de 2018, por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, el Decreto 2100 de 2017 por el cual se sustituye el artículo 2.2.2.1.2.2; del Decreto 1082 de 2015 relacionado con el derecho a retribuciones en proyectos de APP; la Resolución 1464 de 2016 por la cual se establecen los requisitos y parámetros que deben cumplir las entidades públicas responsables del desarrollo del proyectos de APP; el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector administrativo de Planeación Nacional.

que las define<sup>37</sup> como un instrumento de vinculación de capital privado, que se concreta en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado.

De acuerdo al marco normativo señalado las principales características de las Asociaciones Publico Privadas en Colombia son las siguientes:

- Incluyen cláusulas propias de los contratos administrativos como son las cláusulas excepcionales, la de caducidad, la terminación unilateral, entre otras.
- En la ejecución de las APP es necesario especificar los bienes muebles e inmuebles del estado, que revertirán al Estado a la terminación del contrato.
- El plazo máximo de ejecución de los contratos que, incluidas, las prórrogas son de máximo de 30 años<sup>38</sup>
- El actor privado tiene la responsabilidad de realizar, por su propia cuenta y riesgo, la estructuración del proyecto sin que se le deban reconocer los costos asociados
- Las APP están obligadas a registrarse en el RUAPP Registro Único de Asociación Pública Privada administrado por el Departamento Nacional de Planeación.
- Las entidades estatales deben presentar al Departamento Nacional de Planeación o a la entidad de planeación respectiva (en el caso de entidades territoriales que no requieran confirmación de la nación), una justificación técnica para la ejecución.

---

<sup>37</sup> Ley 1508 de 2012, Artículo 1.

<sup>38</sup> Excepcionalmente se podrá contar con un plazo superior, previo concepto favorable del CONPES

- El mecanismo de pago se orienta a que el socio privado entregue los resultados deseados<sup>39</sup>.

Bajo el esquema de Alianzas Público Privadas, se transfieren riesgos y responsabilidades al actor privado, relacionados con el diseño, la construcción, la operación y el mantenimiento del activo público<sup>40</sup>. No se paga entonces por completar actividades y tareas sino por la disponibilidad de la infraestructura y una serie de servicios anexos<sup>41</sup>.

Las APP pueden ser una iniciativa pública o privada y en cada uno de estos escenarios se establecen procedimientos de selecciones diferentes. En lo que no está previsto por la norma estas iniciativas se sujetan a lo establecido en el Estatuto General de la Contratación Estatal.

#### *APP Iniciativa Pública.*

En este tipo de iniciativa se establece un sistema abierto o de precalificación a través del cual<sup>42</sup> se conforma una lista de oferentes (mediante convocatoria pública) para participar en el proceso de selección y se determinan unos requisitos para abrir este proceso, entre los cuales se encuentran los siguientes<sup>43</sup>:

39 En la obra pública tradicional hay una escasa relación entre el pago y el desempeño del servicio. Léase Departamento Nacional de Planeación. (2016). Guía de Asociaciones Público Privadas. Capítulo 1-La Asociación Público-Privada. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

40 Guía de Asociaciones Público Privadas. Capítulo 1-La Asociación Público-Privada. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

41 Guía de Asociaciones Público Privadas. Capítulo 1-La Asociación Público-Privada. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectos-de-infraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

42 Ley 1882 de 2015, Artículo 15

43 Ley 1508 de 2012, Artículo 11

- Los estudios vigentes de carácter técnico, socioeconómico, ambiental, predial financiero jurídico, descripción del proyecto (incluyendo diseño), la construcción entre otros.
- La evaluación del costo y del beneficio del proyecto analizando su impacto social, económico, ambiental y los beneficios esperados.
- La justificación de uso del mecanismo de Asociación Publico Privada, la que debe tener un concepto previo favorable del DNP o de la entidad de planeación respectiva.
- El análisis de amenazas y riesgos asociadas al proyecto.

### *APP Iniciativa Privada*

La Ley 1508 de 2012 establece parámetros para los proyectos de APP de iniciativa privada. Esta norma faculta a los particulares para que estructuren proyectos de infraestructura pública o para la prestación de sus servicios asociados, por su cuenta y riesgo. Este proceso está dividido en dos etapas<sup>44</sup> que son la prefactibilidad y la factibilidad. La primera consiste en describir el proyecto incluyendo el diseño mínimo, su construcción, operación, mantenimiento, organización, explotación, alcance, costo estimado y fuente de financiación, entre otros aspectos. En fase de factibilidad<sup>45</sup> la propuesta debe señalar el modelo financiero que sustenta el valor del proyecto, la descripción de sus fases, la duración del proyecto, la justificación del plazo, el análisis de riesgo, los estudios de impacto ambiental, económico y social, los estudios de factibilidad técnica, económica, ambiental predial, financiera y jurídica del proyecto.

44 Ley 1508 de 2012, Artículo 14

45 Ley 1508 de 2012.

Una vez se presenta esta iniciativa privada corresponde a la entidad estatal verificar la propuesta y rechazarla u otorgar un concepto favorable<sup>46</sup>. La entidad estatal dispondrá de un plazo máximo de seis (6) meses (a partir de la fecha de radicación), para la evaluación de la propuesta y para realizar las consultas a terceros y a autoridades competentes. Si la entidad lo considera pertinente, luego de realizar un estudio, lo comunica al proponente informándole las condiciones de aceptación de la iniciativa. El rechazo se hace mediante un *acto administrativo* debidamente motivado<sup>47</sup>. Finalmente, si se comunica la viabilidad de la iniciativa; quien realiza la propuesta puede aceptar las condiciones o proponer alternativas.

A la par con las normas descritas que sustentan los contratos de concesión y los contratos para la administración del servicio educativo, en Colombia existe un marco de ley que puntualmente regula los contratos para la prestación del servicio educativo, tal y como se analiza en el siguiente numeral.

### 2.1.2. Marco de ley de los contratos para la prestación servicio educativo

Actualmente la contratación del servicio educativo, que se hace con los particulares, debe sujetarse a una serie de normas que establecen las tipologías y los requisitos para celebrar cada uno de estos contratos. Estas normas son las siguientes:

---

46 Ley 1508 de 2012, Artículo 15

47 Al tenor del Artículo 16 de la 1508 de 2012 si la iniciativa es rechazada, la propiedad sobre los estudios será del originador, pero la entidad pública tendrá la opción de adquirir aquellos insumos o estudios que le interesen o sean útiles para los propósitos de la función pública.

- Ley 715 de diciembre 21 de 2001: en el Artículo 27 establece la posibilidad de contratar la prestación del servicio educativo con particulares, valiéndose de los recursos del Sistema General de Participaciones.
- Ley 1294 de abril 3 de 2009: modifica el Artículo 30 de la Ley 1176 de 2007 sobre la prestación del servicio educativo y la contratación del mismo. Establece requisitos, tipos de contratos y obligaciones específicas para las partes.
- Decreto 1851 de 2015: reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y subroga un capítulo del Decreto 1075 de 2015.
- Decreto 030 de 2017: regula los contratos de prestación de servicios para la administración del servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad y la contratación para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior oficiales.

a) La importancia del Decreto 1851 de 2015: uno de los referentes normativos más importantes al contratar el servicio educativo, es este Decreto mediante el cual se reglamenta la contratación del servicio público educativo por parte de las entidades territoriales certificadas y se fijan unos *principios orientadores* de acuerdo a los ajustes en el diseño institucional que desde 1991<sup>48</sup>, han buscado fortalecer la eficacia, la eficiencia y la transparencia en la gestión de los recursos estatales<sup>49</sup>. Así mismo el Decreto 1851 de 2015 fija parámetros para: i) realizar unos estudios de insuficiencia y de limitaciones, ii) elaborar un plan anual de contratación, iii) establecer obligaciones

<sup>48</sup> En este conjunto normativo sobresalen la Ley 1150 de 2007 y la Ley 1472 de 2011.

<sup>49</sup> Constitución Política de 1991, Artículo 209.



para los contratistas y para las entidades territoriales y iv) determinar tipos de contrato.

b) Los estudios de insuficiencia y limitaciones<sup>50</sup>: según el Ministerio de Educación Nacional (2016), estos estudios son documentos técnicos y herramientas de planeación y de gestión en materia educativa, en los que se incluye el análisis de la oferta y de la demanda en los establecimientos oficiales de la respectiva jurisdicción. El estudio debe ser remitido al Ministerio de Educación Nacional, a más tardar en la segunda quincena del mes de octubre de cada anualidad, con el fin de sustentar la contratación del servicio educativo para la vigencia siguiente y el contenido de dichos estudios es el siguiente:

**Tabla 2.** *Contenido de los estudios de insuficiencia y limitaciones: decreto 1851 de 2015*

Requisito-Análisis	Descripción General del Contenido
Oferta	Determinar el número de cupos disponibles y de la capacidad de la infraestructura física en establecimientos educativos oficiales
Demanda	Estimar la población en edad escolar que demandará cupos, discriminada por sedes, instituciones y centros educativos, sector, zona, entre otros
Oferta versus demanda geo-referenciación	Analizar las zonas en las que no es posible prestar el servicio educativo con el detalle de niveles y grados, zona urbana y rural, comunas, corregimientos, localidades, municipios, o cualquier otra estructura organizativa.

50 Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.7.

Población	Estudiar las características demográficas, tendencias y proyecciones de la población total y en edad escolar, discriminada por edad, género, grupos etarios, etnias, zonas
Evolución de la matrícula	Contrastar la matrícula oficial, privada y contratada de por lo menos las últimas tres vigencias, para establecer tendencias
Planta de personal docente y directivo docente de la entidad territorial certificada	Analizar la información de la planta docente <sup>51</sup> , directivos docentes, teniendo
Evidencias de implementación de otras estrategias de ampliación de cobertura educativa	Evidenciar la gestión, para optimizar la capacidad del sector oficial, durante la vigencia previa a la contratación
Plan de mitigación de la contratación del servicio educativo	Incluir las estrategias, los plazos, duración, responsables que determinan el plan de mitigación, para superar las causales que originaron contratación del servicio educativo

*Fuente: Elaboración propia a partir del referente normativo.*

c) Plan Anual de contratación del servicio educativo: teniendo en cuenta los resultados de los estudios de insuficiencia y limitaciones que se elaboran, bajo las condiciones descritas, las entidades territoriales deben

<sup>51</sup> Este estudio debe sujetarse al estudio técnico de plantas viabilizado previamente por el Ministerio de Educación Nacional.

diseñar un *Plan Anual de Contratación del Servicio Educativo*<sup>52</sup>.

Este plan debe contener (como mínimo) la proyección de la población que se atenderá, la descripción de las zonas en las que es necesario contratar el servicio, las condiciones en las que se deberá prestar el servicio, los componentes de la canasta educativa a contratar, la clase de contrato que se celebrará, su valor, los recursos a cargo los cuales se contratará y el cronograma precontractual<sup>53</sup>.

d) Obligaciones de los contratistas y de las entidades territoriales: al tenor del marco normativo vigente, las obligaciones para el contratista <sup>54</sup> son aquellas de carácter general, que surgen de una relación contractual como son: entregar oportunamente los bienes y servicios (canasta educativa contratada), contar con el registro presupuestal, suscribir las garantías requeridas, entre otras. Son prohibiciones para los contratistas realizar cobros por derechos académicos, servicios complementarios o por alguno de los componentes de la canasta educativa, entre otras<sup>55</sup>. Por su parte, las entidades territoriales certificadas están obligadas<sup>56</sup> a adelantar los procesos de contratación, teniendo como sustento los estudios de insuficiencia y de limitaciones y cumpliendo, en general, los requisitos de ley, como son: tener un certificado de disponibilidad presupuestal, definir la canasta educativa antes de la celebración del contrato, entre otros. Entre las prohibiciones de las entidades se encuentran la de asignar planta de personal docente, directivo docente o administrativo (de la entidad territorial) para ejecutar el

---

52 Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.9.

53 *Ibidem*

54 Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.17.

55 *Ibidem*

56 Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.18.

contrato suscrito, suscribir el contrato de prestación del servicio educativo con personas naturales o jurídicas no habilitadas en el Banco de Oferentes<sup>57</sup>, entre otras.

e) Tipos de contrato: la tendencia en Colombia es ampliar las modalidades o tipos de contrato para prestar el servicio público educativo. De hecho, actualmente los tipos de contrato que se pueden celebrar son los siguientes: contratos para la administración del servicio educativo, contratos para la promoción e implementación de estrategias de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas, contratos con establecimientos educativos mediante subsidio a la demanda, contratos de prestación del servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad, contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior oficiales.

Como se resaltó al inicio de este estudio, uno de los tipos de contrato que más frecuentemente se han suscrito en el país y en Bogotá, es el contrato para la administración del servicio educativo. Este tipo de contrato tiene su fundamento legal en el Decreto 1851 de 2015 y el Estatuto de la Contratación Estatal. Mientras la primera norma fija los requisitos precisos para este tipo de contrato, del Estatuto de la Contratación Estatal son aplicables, entre otros artículos, los principios de la contratación estatal, los preceptos que rigen la licitación<sup>58</sup> y los de los contratos de concesión<sup>59</sup>. De igual manera son aplicables las normas que rigen la posibilidad de que actores privados participen

---

57 Salvo el caso de la declaratoria de urgencia manifiesta prevista en el Estatuto General de la Contratación.

58 Ley 1750 de 2007, Artículo 2.

59 Ley 80 de 1993, Artículo 32.

en la prestación de servicios y que se condensa en las APP. Estos contratos buscan concertar la administración del servicio educativo, con uno o varios establecimientos educativos oficiales con personas jurídicas (públicas o privadas) que cumplan con los requisitos previstos. Las actividades de estos actores se orientan a organizar, coordinar, administrar, dirigir y prestar el servicio público con su propio Proyecto Educativo Institucional o Proyecto Educativo Comunal<sup>60</sup>. Las principales características de estos contratos son:

**Tabla 3.** Características de los contratos

Duración	Min. 2 años, max. 12.
Valor	El valor reconocido por estudiante atendido podrá ser igual o inferior a la asignación por alumno definida por la Nación, equivalente a la tipología por población atendida asignada por la nación.
Selección del contratista	Licitación
Contratista	Mínimo 10 años de experiencia en la prestación del servicio educativo en los niveles de educación preescolar, básica y media.
Criterios de selección	Licitación no es posible contratar directamente.

60 Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.4.1.

Personal docente y directivo docente	No existe vinculación alguna entre la entidad territorial y este tipo de personal. Su régimen laboral es el de derecho privado.
--------------------------------------	---

*Fuente: elaboración propia con sustento en el Decreto 1851 de 2015.*

Este es el marco normativo al que deben sujetarse las Entidades Territoriales que deseen contratar el servicio educativo y a los que se ha sujetado el Distrito Capital, cuando ha contratado la prestación del servicio educativo a través de las concesiones y de los contratos para la administración del servicio educativo.

La ejecución de los contratos en concesión y de los contratos para la administración del servicio educativo en Colombia tiene las características que se reseñan en el siguiente apartado.

## 2.2 Evolución y características de la educación contratada en las principales ciudades del país

### *Evolución del tema*

En las principales entidades territoriales de Colombia se han adoptado las APP y siguiendo sus postulados (al menos en teoría), se han celebrado diferentes tipos de contratos entre los cuales se encuentran los suscritos con confesiones religiosas, los contratos de concesión, los contratos para la administración del servicio educativo. Esta afirmación se hace con sustento en los estudios de insuficiencia y limitaciones, ya que son muy escasos los estudios académicos que analicen el impacto en territorio de la educación contratada en temas como el acceso, la

permanencia, la disponibilidad y la calidad del servicio educativo.<sup>61</sup>

La información recopilada en esta investigación muestra que los tipos de contrato más frecuentemente suscritos por las entidades territoriales certificadas son los contratos de concesión, los contratos con confesiones religiosas y los contratos para la prestación del servicio a través de bancos de oferentes. Estas modalidades contractuales han sido adoptadas en las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Cartagena y Barranquilla (World Bank, 2006). Así, en la década de los noventa se implementan los programas de compra de cupos en escuelas privadas, en ciudades como Medellín, Cartagena y Manizales. Según Villa y Duarte (2002), en la ciudad de Cartagena desde 1997 se contrató con colegios privados el servicio con el fin de ampliar la cobertura en zonas deprimidas de la ciudad. Los estudiantes que se beneficiaron de este programa fueron aproximadamente 20.000 alumnos. Esta experiencia se replicó a Manizales, en donde se contrató con colegios privados (tres) la atención de cerca de 1.800 estudiantes. (2002, p. 14). Finalmente, la estrategia de ampliación de cupos se redujo por limitaciones presupuestales en las entidades territoriales que financiaban en el programa. (2002, p.14).

Otro programa que fue ejecutado en la década de los noventa fue el de los *vauchers*, que consistió en otorgar subsidios directos financiados por el Gobierno Central y las entidades territoriales a estudiantes de bajos recursos. Una evaluación de este programa destaca que los beneficiarios gozaron de un nivel educativo superior y que el programa potenció e incrementó los logros educativos y académicos

61 Los documentos que más frecuentemente publican las entidades territoriales son los estudios de insuficiencia y limitaciones, que se elaboran anualmente y que son de fácil consulta en las páginas web de las Secretarías de Educación

en un país como Colombia, con una infraestructura pública débil. Angrist, *et al* (2002).

Durante esta década también se celebraron contratos para la prestación del servicio educativo en ciudades como Cartagena, Cali, Medellín, entre otras. El total de estudiantes atendidos con esta modalidad contractual fue de 263.396 en todo el territorio (World Bank, 2006). Finalmente, en la década de los noventa se suscribieron contratos de concesión en las ciudades de Bogotá<sup>62</sup>, Medellín, Cartagena y Barranquilla. Este esquema de contratación se sujetó a lo previsto en la Ley 80 de 1993 y el Decreto 4313 de 2014. Estos contratos fueron celebrados para atender todos los niveles de enseñanza y fueron financiados, en su mayoría, con los recursos del Sistema General de Participaciones. En Bogotá se atendieron con esta modalidad 25.589 estudiantes, en Medellín 21.073 y en Cali 11.551 (World Bank, 2006).

La duración de los contratos suscritos varió en función de la ciudad. En Bogotá, los contratos fueron celebrados por 15 años, en Medellín por 5 años y en otras entidades territoriales su término de duración prevista fue de 1 año. Las condiciones previstas en los contratos de concesión suscritos por estas entidades territoriales establecieron, en general, la propiedad estatal de la infraestructura, contratos calculados sobre el costo del estudiante y el número de estudiantes atendidos, así como la inexistencia de relación laboral entre el personal del contratista y la entidad territorial contratante (2006, p. 33).

---

<sup>62</sup> Bajo esta modalidad en 2004 se atendieron 25.589 estudiantes en el Distrito Capital.



En la década de los dos mil la Alcaldía de Medellín adjudicó 14 instalaciones oficiales para la prestación del servicio educativo en los grados de básica primaria, secundaria y media, durante cinco años. La evaluación a este programa realizada por Barrientos y Ríos (2009), es interesante porque destaca que estos contratos tuvieron unas condiciones diferentes a las de las concesiones en Bogotá. De hecho, estos autores enfatizan que algunas de las diferencias más notables en la contratación de estas dos ciudades se relacionan con la infraestructura; mientras que en Bogotá, se establecieron altos estándares de calidad para el funcionamiento de los colegios (en concesión), en la ciudad de Medellín, se usaron construcciones que ya existían y que presentaban condiciones óptimas, aunque no habrían sido diseñadas para tal fin.

Del mismo modo, a diferencia de lo que se previó en los contratos de concesión que suscribió Bogotá, en la ciudad de Medellín no se establecieron condiciones sobre el rendimiento académico de los estudiantes. Lo anterior se explica según Barrientos y Ríos (2007, p. 150) porque estos contratos se orientaron a mejorar el acceso al sistema, más que su calidad. Otra diferencia importante es que los colegios en concesión en Bogotá funcionarían (de acuerdo a los contratos) en jornada única, en tanto que los de Medellín trabajaban en diferentes jornadas. Además, a través de estos contratos de concesión, en Medellín se atendieron aproximadamente a 16.290 estudiantes de los sectores deprimidos de la ciudad. Finalmente, los resultados de estas concesiones serían limitados:

*“(...) existe evidencia que muestra que los estudiantes de los colegios de concesión han tenido un desempeño inferior que el de sus pares en colegios públicos en el examen del ICFES (prueba total, lenguaje y matemáticas). En lo que se refiere a la eficiencia interna, este análisis determina que los colegios en concesión tendrían tasas de deserción y reprobaciones ligeramente superiores (...)”. (2007, p. 170).*

Actualmente, las principales entidades territoriales del país permiten la participación de actores privados en el servicio educativo. Justamente, algunas de las características de la educación contratada en las principales ciudades del país se describen en el siguiente apartado.

### 2.2.1 Características actuales de la educación contratada en las principales ciudades del país

A continuación, se describen las tendencias actuales y los rasgos más sobresalientes de la educación contratada en el país. Antes de entrar en materia es importante precisar que en Colombia la matrícula nacional estimada para el año 2019 fue de 10.036.440<sup>63</sup> alumnos. Porcentualmente esta cifra es superior en 1,2% respecto a la matrícula de 2018, lo que se traduce en 119.894 estudiantes más en el sistema<sup>64</sup>. En el servicio público educativo predomina la matrícula en el sector oficial que en 2019 fue de 8.074.1381<sup>65</sup> de estudiantes, lo que significa una participación del sector oficial del 80,4%. La oferta del sector no oficial, aunque importante, tiene un total de estudiantes matriculados de 1.962.302 lo que equivale a una participación del 19,6%.

63 DANE. (2019). Boletín Técnico. Educación formal. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_19.pdf)

64 ibidem

65 DANE. (2019). Boletín Técnico. Educación formal. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_19.pdf)

Para atender esta población de estudiantes el país (en 2019) contaba con 488.537 docentes de los cuales el 90,4% son docentes con actividades pedagógicas en aula, el 7,9% son directivos docentes, y el restante 1,7% lo componen docentes con actividades de apoyo en aula y en labores administrativas<sup>66</sup>. Los docentes vinculados al sector oficial son 321.344 (70,8%) y 132.524 (29,2%) están vinculados al sector no oficial<sup>67</sup>.

Estas cifras dan cuenta del importante número de estudiantes que se deben atender a través de un número, más bien reducido, de docentes y directivos docentes. Esta es una circunstancia que, entre otras, explica que las entidades territoriales contraten la prestación del servicio educativo. Las principales características de estos procesos contractuales en las principales ciudades del país son las siguientes.

a) Medellín: predominio de los contratos para la prestación del servicio educativo y disminución en la matrícula contratada

La existencia de limitaciones e insuficiencias para prestar el servicio en esta ciudad ha generado que la ciudad contrate la prestación del servicio educativo desde la década de los noventa, periodo en el que se suscribieron contratos de concesión<sup>68</sup> que buscaron mejorar el acceso al servicio. La tendencia en la ciudad, según los datos de su Secretaria de Educación<sup>69</sup>, ha sido fortalecer la matrícula oficial y disminuir la matrícula contratada. Así, en el año 2016 se contrató la prestación del servicio

---

66 *Ibidem*.

67 *ibidem*

68 Para análisis de los resultados de estos colegios en el acceso y la calidad, léase Barrientos (2009).

69 Estos datos se extraen del análisis de insuficiencia y limitaciones elaborados por la Secretaria de Educación de Medellín den 2019.

educativo para 32.019 estudiantes en 10 de las 16 comunas y en 3 de los 5 corregimientos. En 2017 se disminuyó la matrícula contratada y se dejó de contratar el servicio educativo en las comunas de Santa Cruz y la Candelaria y en el Corregimiento Alta Vista. La disminución obedeció, según la Secretaria de Educación de este municipio, al fortalecimiento de la oferta pública al oficializar 11 plantas físicas propiedad del Municipio en las que se venía contratando el servicio con establecimientos privados.

En el año 2018, los procesos de contratación buscaron proveer 15.847 cupos, lo que equivale al 18,7% menos que en 2017<sup>70</sup>. Por su parte en el año 2019, se logró una disminución en la contratación del servicio educativo de 336 cupos que representan el 2,1% con respecto al 2018 (15.511 cupos)<sup>71</sup>. Lo anterior significa una reducción de la contratación del servicio del 53% entre 2015 y 2020<sup>72</sup>, fenómeno que se relaciona con la revisión de la cobertura que realizó el Comité de Cobertura Educativa, antes de autorizar el ingreso de cada estudiante nuevo a la cobertura contratada<sup>73</sup>.

Pese a esta disminución de la contratación la insuficiencia para prestar el servicio educativo oficial persiste y en el año 2020 sería de 15.102 de cupos, de los cuales 6.533 corresponden al nivel de Básica Primaria<sup>74</sup>. De acuerdo a estas condiciones de insuficiencia y limitaciones, la ciudad contrató el servicio educativo en 7 comunas y 2 corregimientos del Municipio.

---

70 *Ibidem*

71 *ibidem*

72 Se pasó de 32.019 cupos contratados en 2016 a 15.102. En Secretaria de Educación de Medellín (2019). Estudios de Insuficiencia y limitaciones. Recuperado de: <https://medellin.edu.co/doc/descargas/1182-estudio-insuficiencialimitaciones-2020-vf/fileDe goi>

73 *Ibidem*.

74 *Ibidem*.

En el mes de octubre de 2020, según los datos del Ministerio de Educación Nacional, la matrícula contratada ascendió a 18.140 estudiantes en edad escolar. Los contratos suscritos en la vigencia del año 2020 son:

**Tabla 4.** Contratos suscritos en Medellín vigencia 2020

Tipo de contrato	Estudiantes atendidos	Costo del contrato promedio por estudiante
Concesión/ administración servicio educativo	0	0
Prestación servicio educativo	15.102	1.692.817
Promoción e implementación de estrategias pedagógicas con confesiones e iglesias religiosas	6.459	649.602
Contratos de prestación de servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad.	0	0
Contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior.	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional, Respuesta derecho de petición radicado en el MEN con el no. 2020E R217681, 27 de octubre de 2020.*

Un hecho que llama la atención es que, en este periodo, según la Alcaldía de Medellín y el Ministerio de Educación Nacional-MEN, en la ciudad no se atienden estudiantes bajo el esquema de concesión (actualmente para la administración del servicio educativo), ni a través de la compra de cupos en instituciones privadas en la ciudad, ni

bajo el esquema de vouchers. Tampoco existen contratos suscritos para la prestación del servicio de acuerdo a las tipologías previstas en el Decreto 030 de 2017. Es decir, a la fecha no existen contratos para la prestación del servicio educativo con establecimientos no oficiales de alta calidad y tampoco contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior oficiales.

Por su parte Los contratos suscritos con iglesias y confesiones religiosas en la vigencia 2020 son seis (6):

**Tabla 5.** *Contratos suscritos con confesiones religiosas en Medellín*

Nombre de la institución educativa	Total estudiantes	Costo mensual por estudiante (incluye honorarios para el contratista)
Jesús María del Rosal	1.631	\$61.189
Santa Juana de Lestonac	1.359	\$70.891
Madre Laura	1.059	\$52.919
Madre María Mazarello	1.005	\$62.843
Institución Perpetuo Socorro	956	\$52.919
Institución ciudad don Bosco	298	\$52.919

*Fuente: Elaboración propia a partir de respuesta de la Alcaldía de Medellín a la solicitud con radicado 202010260223 del 21 de septiembre de 2020.*

En conclusión, en la ciudad de Medellín, la educación contratada se materializa en contratos suscritos a través del banco de oferentes mediante los cuales se atienden 14.819 estudiantes, y a través de los contratos con confesiones religiosas que significan la atención a 6.317 estudiantes.

b) Cali: contratos para la prestación del servicio educativo y para implementar estrategias pedagógicas

Las insuficiencias y las limitaciones en el servicio educativo oficial (en el año 2019) son condiciones que también caracterizan el servicio educativo en la ciudad de Cali, una de las ciudades con mayor población del país. En esta ciudad para el año 2020, según los datos de la Secretaría de Educación, la matrícula oficial en todos los niveles educativos ascendió a 169.894 cupos y la matrícula contratada fue de 61.241<sup>75</sup>, la cual experimentó una disminución de 8.297 estudiantes entre 2017 y 2019<sup>76</sup>. Esta disminución, según la Secretaría de Educación de Cali, se acompañó del fortalecimiento de la matrícula valiéndose de contratos de concesión y de aquellos suscritos con confesiones religiosas.

Como estrategias, diferentes a la contratación, para ampliar la cobertura educativa en la ciudad se señala el fortalecimiento del sistema de transporte escolar, a través de la entrega de tarjetas en el sistema público de transporte de Cali: el Mío. También se mencionan acciones<sup>77</sup> para ampliar la infraestructura oficial, como son la adición de nuevas sedes cuya construcción fue prevista en el primer trimestre de 2020. Del mismo modo, la entidad territorial prevé como estrategias para mitigar la contratación el trabajo articulado con el MEN con el objetivo de optimizar la planta de personal docente, directivo docente y administrativo ajustando el número de cargos establecidos, su nomenclatura y denominación. Según lo señala la Secretaria de Educación en los estudios de insuficiencia y limitaciones, se prevé trasladar

---

75 Secretaría de Educación de Cali. (2019). Estudios de insuficiencia y limitaciones 2020. Recuperado de: <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=41448>

76 Ibidem

77 Secretaria de Educación de Cali. (2019). Estudios de insuficiencia y limitaciones 2020. Recuperado de: <https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=41448>

personal de las instituciones educativas con excedentes a las instituciones que lo requieran. Como una estrategia (mediano plazo) se planea intervenir las infraestructuras educativas para construirlas, mejorarlas, ampliarlas. Los recursos destinados para tal fin ascienden a los de U\$D 120 Millones equivalentes a COP 336.000.000.000. Teniendo en cuenta la insuficiencia y limitaciones para prestar el servicio educativo en Cali, durante la vigencia 2020 se celebraron los siguientes contratos:<sup>78</sup>

**Tabla 6.** *Contratos suscritos en Medellín vigencia 2020*

Tipo de contrato	Estudiantes atendidos	Costo del contrato promedio por estudiante
Concesión/ administración servicio educativo	1.440	2.360.300
Prestación servicio educativo	44.907	1.667.361
Promoción e implementación de estrategias pedagógicas con confesiones e iglesias religiosas	12.732	1.988.391

<sup>78</sup> Ministerio de Educación Nacional, Respuesta derecho de petición radicado en el MEN con el no. 2020ER217681, 27 de octubre de 2020.



Contratos de prestación de servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad	0	0
Contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior	0	0

*Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional, Respuesta derecho de petición radicado en el MEN con el no. 2020ER217681, 27 de octubre de 2020.*

Estos datos muestran que en Cali se privilegió la suscripción de contratos de prestación del servicio educativo, seguidos por los de promoción y la implementación de estrategias con confesiones e iglesias religiosas y los de concesión. No obstante, la información disponible no precisa las razones por las cuales la ciudad eligió celebrar estos tipos de contratos; cuáles son sus ventajas y (sobre todo) como estos satisfacen el derecho a la educación.

### c) Barranquilla:

Finalmente, en la ciudad se estimó<sup>79</sup> que en el año 2019 se atendieron 269.2271 estudiantes, de los cuales el 70,87% corresponde a matrícula oficial, el 8,18% corresponde a

<sup>79</sup> Sobre el tema léase. Secretaria de Educación de Barranquilla (2019). Boletín Estadístico. Recuperado de: <https://www.barranquilla.gov.co/educacion/actos-administrativos/informes/analisis-del-sector-educativo>

Matrícula contratada y el 22,40% corresponde a matrícula no oficial.

En general, la matrícula total del Distrito de Barranquilla tuvo una disminución en 36.995 estudiantes desde el 2010 hasta el 2020. Por su parte los contratos suscritos en la vigencia 2020 son los siguientes:

**Tabla 7.** *Contratos suscritos en Barranquilla vigencia 2020*

Tipo de contrato	Estudiantes atendidos	Costo del contrato promedio por estudiante.
Concesión/ administración servicio educativo	6.720	2.247.255
Prestación servicio educativo	3.945	1.560.189
Promoción e implementación de estrategias pedagógicas con confesiones e iglesias religiosas	5.940	1.593.535

Contratos de prestación de servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad.	o	o
Contratos Interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior.	o	o

*Fuente: elaboración propia con sustento en oficio del Ministerio de Educación Nacional, Respuesta derecho de petición radicado en el MEN con el no. 2020ER217681, 27 de octubre de 2020.*

Estos datos muestran que la ciudad de Barranquilla se privilegió la atención de los estudiantes valiéndose de los contratos de concesión, promoción e implementación de estrategias pedagógicas con confesiones e iglesias religiosas y para la prestación del servicio educativo.

### *Características actuales de la educación contratada*

Los datos expuestos muestran las principales características de la participación de los particulares en el servicio educativo, en algunas de las principales ciudades del país.

El primer rasgo que sobresale en este análisis, es que en ciudades como Medellín y Cali se identifican esfuerzos por reducir, progresivamente<sup>80</sup>, los contratos que se celebran con particulares al tiempo que se amplía la matrícula oficial. Pese a estos esfuerzos es evidente que las insuficiencias y las limitaciones subsisten, son importantes y en consecuencia justifican contratar la prestación del servicio público de la educación. En términos prácticos, el deficiente número de docentes y directivos docentes, las insuficientes instalaciones educativas y las necesidades de avanzar hacia la jornada única, entre otras razones, justifican que estas entidades territoriales certificadas sigan contratando la prestación del servicio.

Otra característica de la educación contratada es que los tipos de contratos que frecuentemente suscriben estas entidades son los siguientes: contratos de concesión, contratos para la administración del servicio educativo, contratos que se celebran previa conformación de bancos de oferentes, contratos para la promoción e implementación de desarrollo pedagógico a celebrarse con iglesias o confesiones religiosas. Sin embargo, no existe información suficiente sobre las razones por las que las entidades territoriales deciden celebrar uno u otro tipo de contrato. Tampoco se encuentran, en los estudios de insuficiencia y limitaciones ni en los planes anuales de contratación, análisis sobre el costo y el beneficio de cada una de las alternativas de solución existentes. Así, en los documentos técnicos<sup>81</sup> que anteceden la realización de cualquier proceso contractual brillan por su ausencia

---

80 La reducción progresiva de la educación contratada ha sido literalmente prevista en el Decreto 1851 de 2015 que establece: “la contratación del servicio público educativo se reemplazará progresivamente con medidas que adopten entidades territoriales tendientes a superar las razones que dieron lugar a la insuficiencia o a limitaciones para la atención y prestación del servicio educativo en los establecimientos educativos oficiales de su jurisdicción”.

81 Estos documentos son los Estudios de Insuficiencia y limitaciones previstos por el Artículo 2.3.1.3.2.6. del Decreto 1851 de 2015.

los motivos por los que, por ejemplo, en Medellín en 2020 no se suscribieron contratos de concesión o para la administración del servicio educativo.

Un hecho que se destaca es la importante variación del costo por atención de cada estudiante, en función del contrato que se celebra y de la entidad Territorial. Aunque esta evaluación excede el objeto propuesto en esta investigación, dicha información es un indicio de las diferencias importantes en los costos de la educación contratada. Así futuras investigaciones podrían focalizarse en el tema y explicar las razones por las que, por citar un caso, el costo promedio por estudiante en los contratos de promoción e implementación de estrategias de desarrollo suscritos con iglesias y confesiones religiosas en la ciudad de Cali, es tres veces mayor que el de la ciudad de Medellín, lo que significa que en capital del Valle del Cauca es de \$1.988.391 y en Medellín desde \$649.602. Esta diferencia es importante cuando se considera que en Cali se atienden bajo este esquema contractual 12.732 estudiantes.

Finalmente, esta aproximación general a la educación contratada en las ciudades analizadas muestra que estas no tienen ningún contrato vigente para la prestación del educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad ni contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con instituciones de educación superior.

### 3. Los contratos para la administración del servicio público educativo en Bogotá en la teoría y en la práctica

Teniendo en cuenta los principios teóricos en los que se inspiran los contratos para la administración del servicio educativo y el marco normativo previsto para las APP y los contratos de concesión en Colombia, a continuación se analizan la evolución de la política de la educación contratada en los cambios del gobierno local en la ciudad de Bogotá, los estudios de insuficiencia y limitaciones que justificaron los procesos contractuales de 2016 y de 2018, las principales condiciones de los contratos celebrados por el Distrito y la proximidad entre las condiciones establecidas para los contratos suscritos por el Distrito y su referente teórico los *Chárter School*.

### 3.1. Evolución de la política pública de la educación contratada en los cambios de gobierno en Bogotá

a) Los primeros 22 contratos de concesión en el sector educativo en Bogotá: 1998 -2001

La construcción de colegios en concesión en Bogotá, se remonta a la primera administración de Enrique Peñalosa. En este periodo de gobierno se suscribieron contratos de concesión en el sector educativo,<sup>82</sup> buscando resolver problemas en la cobertura y calidad del sistema educativo en Bogotá, que según lo calculado para la época, contaba con 100 mil niños y jóvenes de estratos 1 y 2 que estaban fuera del sistema. El proceso de selección se desarrolló a través de licitaciones que se desarrollaron entre 1999 y 2003 y su referente normativo fue, básicamente, el Artículo 32 de la Ley 80 de 1993.

<sup>82</sup> Información disponible en: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_matriculas/sites/default/files/inline-files/Una%20buena%20practica%20para%20promover%20la%20educaci%C3%B3n%20de%20calidad%20en%20Bogot%C3%A1-Estrategia%20Colegios%20en%20Administraci%C3%B3n.pdf](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/Una%20buena%20practica%20para%20promover%20la%20educaci%C3%B3n%20de%20calidad%20en%20Bogot%C3%A1-Estrategia%20Colegios%20en%20Administraci%C3%B3n.pdf)

Los contratos fueron suscritos por más de 11 años, el costo total promedio de cada colegio fue de US\$ 2,5 millones el cual incluyó la adquisición del lote, construcción y dotación (Villa y Duarte, 2002, p.114). En la canasta educativa se calculó el costo de personal; incluyendo salario y pago de las prestaciones sociales, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño (2002, p. 114). Algunas de las condiciones contractuales previstas en los contratos de concesión en el periodo descrito son:

- **Objeto:** el objeto del contrato consistió, para el concesionario, en poner su vocación de servicio al servicio de la educación de los más pobres en Bogotá, suministrando servicios pedagógicos y administrativos necesarios para un número determinado de alumnos.
- **Control y evaluación:** supervisión contractual, interventoría, evaluación, independiente y financiada por la Secretaria de Educación del Distrito. El concesionario debía obtener una calificación de 'bueno' o 'superior' cada año.
- **Condiciones:** los Proyectos Educativos Institucionales (PEI), hacían parte constitutiva de estos contratos; cualquier modificación a los primeros influía en los contratos.
- **Obligaciones:** el concesionario se obligaba a proporcionar, entre otros, la alimentación y los materiales educativos. Se estableció la posibilidad de que el concesionario cobrara derechos académicos, teniendo como referente la normativa de los colegios públicos. En todo caso se tendría en cuenta la gratuidad establecida para ciertos niveles de formación.
- **Cupos:** los estudiantes eran asignados por la Secretaría de Educación de acuerdo a criterios de vulnerabilidad



socioeconómica, víctimas de la violencia, unificación de hermanos, distancia a su lugar de residencia, entre otros (Villa y Duarte, 2002).

Entre los adjudicatarios de estos primeros colegios en concesión se encontraban Cajas de Compensación (Cafam, Colsubsidio), organizaciones religiosas (Fundación Educativa Don Bosco) colegios privados (como el Gimnasio Moderno, la Fundación Nuevo Retiro) y las asociaciones educativas como la Asociación Alianza Educativa AAE.<sup>83</sup>

b) Fortalecimiento del carácter público de la educación y prórroga de un año en 17 contratos de concesión: 2012-2015

En el periodo comprendido entre 2012 y 2015 se aprobó el Plan de Desarrollo Bogotá Humana<sup>84</sup>. En este documento se priorizó el sector de la educación (se incrementaron en un 15% sus recursos) y se previó una inversión anual de 3,5 billones de pesos<sup>85</sup>.

También se buscó reducir las brechas de calidad a partir de la ampliación de la oferta educativa para garantizar

---

83 Las organizaciones gestoras de Alianza Educativa son: la Universidad de los Andes, el Colegio Los Nogales, el Colegio San Carlos y el Gimnasio La Montaña. Léase. Alianza Educativa (2019). Informe de gestión 2018. Recuperado de: <https://alianzaeducativa.edu.co/wp-content/uploads/2019/09/informe-de-gestion2018.pdf>

84 Concejo de Bogotá, Acuerdo 489 de 2012. El objetivo general de este Plan es: "(...) el desarrollo humano de la ciudad, dando prioridad a la infancia y adolescencia con énfasis en la primera infancia y aplicando un enfoque diferencial en todas sus políticas. Se buscará que en Bogotá se reduzcan todas las formas de segregación social, económicas, espaciales y culturales, por medio del aumento de las capacidades de la población para el goce efectivo de los derechos, del acceso equitativo al disfrute de la ciudad, del apoyo al desarrollo de la economía popular, así como también buscará aliviar la carga del gasto de los sectores más pobres y la promoción de políticas de defensa y protección de los derechos humanos de los ciudadanos y las ciudadanas(...)"

85 Cifras disponibles en: Secretaría de Educación de Bogotá (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016. Recuperado de: <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

el acceso y la permanencia en el sistema educativo<sup>86</sup>. Vinculados a este programa, se diseñaron proyectos para garantizar el derecho a la educación y aumentar la participación de la matrícula oficial en la cobertura total de la ciudad. En esta misma línea de acción el Plan Sectorial de Educación 2012-2016,<sup>87</sup> mencionó como uno de los retos pendientes ampliar una inversión reducida en educación.

En definitiva, el Gobierno Distrital de Gustavo Petro, buscó, principalmente, fortalecer el carácter público de la educación, ampliar progresivamente la jornada educativa en los colegios distritales y brindar mayor acceso a todos los niveles educativos.<sup>88</sup> Durante esta administración se cuestionó la posibilidad de mantener los esquemas vigentes de concesión, lo que generó fuertes polémicas<sup>89</sup>. Pese a lo anterior, en la vigencia fiscal 2015 la Secretaría de Educación de Bogotá, mantuvo 22 de los 25 contratos en concesión y suscribió prórrogas y adiciones en contratos de concesión (vigentes) para 14 colegios. También celebró nuevos contratos de prestación de servicios para la operación de 8 colegios. En tres colegios las infraestructuras educativas fueron reversadas y la Secretaría de Educación asumió su operación a partir de 2015<sup>90</sup>.

86 Plan Distrital de Desarrollo. Bogotá Humana. Recuperado de [http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012\\_2016\\_Bogota\\_Humana\\_Plan\\_Acuerdo489\\_2012.pdf](http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/documentos/2012_2016_Bogota_Humana_Plan_Acuerdo489_2012.pdf)

87 Secretaría de Educación de Bogotá (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016. Recuperado de: <http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED-%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

88 *Ibidem*.

89 Pérez, A. (29 de septiembre de 2014). Colegios por concesión: ¿qué tan buena estrategia es?. Razon Pública. Recuperado de <https://razonpublica.com/colegios-por-concesion-que-tan-buenos-son-a-estrategia-es/>, Parra, S. (4 de diciembre de 2014). Los mejores colegios distritales en riesgo de no continuar. Las dos orillas. Recuperado de: <https://www.las2orillas.co/los-mejores-colegios-distritales-en-riesgo/>

90 Es importante resaltar que según precisa González Trujillo, L. (2016:47) entre 2014 y 2015 se unifican los colegios en concesión y por convenio en las cifras de la educación oficial, lo que se traduce en la falta de información por sector para realizar un análisis.

c) Los contratos para la administración del servicio educativo: suscripción de 35 contratos: 2016-2020

Durante el segundo mandato de Enrique Peñalosa (2016-2020), se retomó el tema de los contratos en concesión y se abogó por mantener este modelo de gestión. De esta manera, con el fin de promover las buenas prácticas de administración del servicio educativo y teniendo en cuenta los buenos resultados<sup>91</sup> de los colegios en concesión en los indicadores de acceso, permanencia, calidad y clima escolar, se propuso garantizar la sostenibilidad de los colegios que funcionaban con este esquema. Básicamente se previó aumentar de 22 a 35, el número de colegios distritales administrados bajo este modelo.

Mediante el Acuerdo 647 de 2016, el Concejo de Bogotá autorizó asumir compromisos con cargo a vigencias futuras, para realizar licitaciones públicas y celebrar los respectivos contratos de administración del servicio educativo de 22 instituciones. Luego de la celebración de los contratos, la Alcaldía Mayor de Bogotá afirmó:

*“Sin embargo, a pesar de estos avances, aún se presentan retos a resolver en los próximos años relacionados con la disminución de las brechas educativas entre los distintos territorios y poblaciones, la insuficiencia de capacidad instalada en algunas localidades, la necesidad de vincular a toda la población en edad escolar que se encuentra por fuera del sistema educativo (y llegar al 100% de cobertura), disminuir la deserción escolar y garantizar calidad, permanencia y clima escolar para la atención educativa de población vulnerable (...)” (2018, p. 78)*

91 Para una descripción detallada de las razones que condujeron a celebrar este tipo de contratos léase: Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Aprendizajes y retos de los colegios en concesión en Bogotá. Recuperado de: <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otras-investigaciones/colegios-en-concesion.pdf>

De igual manera, la Alcaldía Mayor de Bogotá (2018) consideró importante definir formalmente la naturaleza jurídica de la institución educativa en concesión (como institución educativa pública), con el fin cerrar las discusiones sobre la naturaleza pública o privada de estas instituciones. En la práctica, esta falta de claridad sobre la naturaleza jurídica de las instituciones, fue un obstáculo para que algunas instituciones educativas se beneficiaran de algunos de los programas y proyectos de la Secretaría de Educación de Bogotá.

El segundo cambio previsto se concentró en la asignación de cupos, para que fuera objetiva y transparente, estableciendo un orden de prioridad en la asignación<sup>92</sup>, que se aplicaría teniendo como referente un algoritmo matemático en el que se combinaron, entre otras variables, la preferencia en la institución de acuerdo al formulario de inscripción, algunas caracterizaciones realizadas con las bases de datos nacionales o distritales (por ejemplo el SISBEN) y la oferta disponible en colegios oficiales.

Finalmente se buscó promover la participación de diferentes actores del campo educativo (padres de familia) y fortalecer la supervisión, el seguimiento y la evaluación a estos contratos. Estas gestiones estarían a cargo de la Secretaría de Educación de Bogotá, la que realizaría, entre otras, acciones de verificación y seguimiento a la permanencia escolar a través de visitas y de un “seguimiento niño a niño”.

---

92 Resolución 7797 de 2015

### 3.2. Razones que justifican los procesos contractuales de 2016 y de 2018 según los estudios de insuficiencia y limitaciones

Estos estudios buscan determinar si las entidades territoriales certificadas, tienen la capacidad oficial requerida para atender la demanda educativa y servir de insumo para tomar decisiones sobre la prestación del servicio en el área de su jurisdicción.

En los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED en 2016 y 2018, se presenta de un lado el análisis del sistema educativo: la población en edad escolar, la demanda potencial, la demanda efectiva, la oferta educativa, la matrícula. De otro lado, este documento expone un análisis de insuficiencia para la población regular, las poblaciones vulnerables y diversas y para la atención de estudiantes que estaban siendo atendidos bajo el esquema de concesión.

Según la Secretaria de Educación del Distrito (2016, p. 3) a través de los estudios de insuficiencia y limitaciones se busca:

*“explicar (...) por la complejidad de garantizar la adecuada prestación del servicio educativo teniendo en cuenta variables como población en edad escolar, oferta, demanda, matrícula, ubicación especial entre otras características, a pesar de que no alcanzan a involucrar todas las condiciones socio demográficas del Distrito que afectan o determinan las estrategias a definir”.*

Según estas consideraciones los estudios de insuficiencia y limitaciones presentan un análisis del sistema educativo

del Distrito: la demanda potencial, la demanda efectiva, la oferta educativa y la matrícula. Algunas de las variables que presenta la SED en los estudios de insuficiencia se condensan a continuación.

a) Análisis del sistema educativo

*Población en edad escolar:* los estudios de insuficiencia de 2016 y 2018, presentan datos sobre la población en edad escolar en las 20 localidades del Distrito y las diferencias en: i) la concentración y ii) las características socioeconómicas.

La comparación entre los dos estudios realizados por la Secretaria de Educación de Bogotá, muestra un ligerísimo incremento de la población en edad escolar en las localidades del Distrito. No obstante, las localidades en las que se encuentran los porcentajes más altos de población en edad escolar no presentan ninguna variación.

**Tabla 8.** *Población en edad escolar en Bogotá por localidad 2016-2018*

Localidad	Participación en edad escolar-año	
	2016	2018
Suba	15,4	15,7
Kennedy	15,2	15,7
Ciudad Bolívar	11,3	11,4
Bosa	10,7	10,8
Engativá	9,7	9,6
San Cristóbal	5,5	5,3

*Fuente:* Elaboración propia con sustento en los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED para 2016 y 2018.

*Demanda efectiva:* los estudios de insuficiencia señalan que este tipo de demanda está compuesta por población matriculada en el sector educativo oficial, en el año inmediatamente anterior, más los niños, niñas y jóvenes que solicitan un nuevo cupo. Esta demanda varía de localidad a localidad, dependiendo tanto de condiciones endógenas del sector educativo, como de condiciones exógenas al mismo, tales como la seguridad o las condiciones socio económicas de la población. Al comparar la demanda efectiva que se consigna en los estudios de insuficiencia en 2016 frente a los de 2018, los datos de la SED muestran una menor demanda efectiva en el 2018. En efecto las cifras dan cuenta de una disminución de la demanda en los niveles preescolares, primarios, secundarios y media.

**Tabla 9.** *Demanda efectiva en Bogotá 2016-2018*

Nivel	2016	2018
Preescolar	110.854	97.392
Primaria	355.169	322.450
Secundaria	317.218	281.646
Media	124.858	110.596

*Fuente: elaboración propia con sustento en los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED para 2016 y 2018.*

Pese a esta ligera disminución en la demanda en el año 2018, la demanda efectiva se mantiene alta en, su orden, en las siguientes localidades: Kennedy, Bosa, ciudad Bolívar, suba, Engativá, Usme. Por su parte, la demanda efectiva y potencial es mínima en Sumapaz, Candelaria, Chapinero

y Teusaquillo. Esta menor demanda es uno de los hechos que explicaría porque la SED en el año 2018 celebró 13 contratos para la administración del servicio educativo, mientras que en 2016 suscribió 20 contratos.

*Oferta Educativa:* en la capital de Colombia prevalece la oferta de establecimientos privados que, para el 2016, representa al 80% de los establecimientos educativos en la ciudad. El restante 20% son instituciones educativas oficiales. Los cálculos realizados por la SED mencionan que en la ciudad existen 1.767 colegios no oficiales, 383 colegios oficiales y 73 no oficiales a través de los cuales se contrató la prestación del servicio educativo. Por su parte, los 383 colegios oficiales<sup>93</sup> contaban con un total de 728 sedes. La tendencia en la oferta de cupos en el Distrito desde 2013 hasta 2016 mostraría una tendencia a disminuir (6,3%). Lo anterior se traduce en que la oferta en 2016 es inferior a la demanda efectiva. Pese a esta situación se afirma que (2016: 11) a todos los solicitantes se les garantizó (a través de diferentes alternativas) un cupo escolar.

En 2018 el estudio de insuficiencia y limitaciones elaborado por la SED, demuestra que los establecimientos educativos privados representan el 81% de la oferta educativa, los establecimientos educativos distritales representan el 16% y los establecimientos bajo la modalidad de administración contratada representan el 2%. De igual manera el Distrito Capital contaba con 1.777 establecimientos no oficiales, 385 oficiales y 44 no oficiales a través de los cuales se contrató la prestación del servicio público educativo y son de matrícula oficial. Estos datos muestran la carencia de establecimientos educativos públicos para cubrir la demanda educativa en el Distrito

---

93 Incluyendo los de concesión.



y justificaran, objetivamente, la necesidad de contratar el servicio en 2016 y en 2018.

## b) Análisis de insuficiencia

Luego del diagnóstico del sector, los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED en 2016 y 2018, explican la insuficiencia y las limitaciones, combinando variables como la oferta, la demanda, la matrícula, rutas y subsidios de transporte y población en edad escolar<sup>94</sup>. Los indicadores de insuficiencia educativa, están determinados, general por las siguientes variables.

**Tabla 10. Variables Insuficiencia: 2016-2018**

<b>1. Déficit/superávit con demanda efectiva.</b> Se determina por la diferencia entre la oferta distrital de cupos y la demanda efectiva <sup>95</sup> por nivel educativo y UPZ.
<b>2. Cupos disponibles.</b> Diferencia entre la oferta distrital y la matrícula efectiva pro nivel educativo y UPZ.
<b>3. Demanda potencial.</b> Diferencia entre la población de edad escolar (3 a 16 años) y la matrícula total <sup>96</sup> .
<b>4. Población desescolarizada.</b> Diferencia entre la población de estratos 1, 2 y 3 que se encuentra entre los 3 y los 16 años de edad y la matrícula total que contempla la matrícula distrital. <sup>97</sup>
<b>5. Movilidad.</b> Diferencia entre la cantidad de los que entran y la cantidad que salen de una UPZ, por medio de transporte escolar para llegar a centros educativos.

*Fuente: elaboración propia con sustento en los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED para 2016 y 2018.*

## c) Escala de insuficiencia

Según la Secretaría de Educación (2018:11) para construir un único índice que resuma esta insuficiencia se utilizan técnicas estadísticas que resumen la información de todas las variables y, a partir de la combinación de variables la SED construye una escala de insuficiencia la cual como se presenta

<sup>94</sup> Esta variable se incluyó en los estudios de insuficiencia de 2016 y no en los de 2018.

<sup>95</sup> Matrícula del año anterior más solicitud de cupos nuevos.

<sup>96</sup> Esta variable se incluyó en los estudios de 2016 y no en los de 2018, no varía en el siguiente cuadro entre 2016 y en 2018, no varía

<sup>97</sup> Esta variable se incluye en los estudios de 2018 y no en los de 2016.

sustancialmente. En efecto, Bosa sigue siendo la localidad que lidera la categoría de “muy insuficiente e insuficiente”. Los cambios más importantes en la escala se presentan en la categoría de insuficiencia media. En este caso, Ciudad Bolívar que ocupaba el primer y segundo lugar en la escala construida en 2016, es desplazada (en 2018) por la Localidad de Antonio Nariño y Bosa.

**Tabla 11.** Escala de insuficiencia 2016-2018

Calificación	2016		2017	
	Localidad	UPZ nombre de UPZ	Localidad	Nombre de UPZ
<b>Muy insuficiente</b>	Bosa	Bosa occidental	Bosa	Bosa
	Bosa	Bosa cental	Bosa	Occidental
	Ciudad Bolívar	Isamel Perdomo	Suba	Bosa Central
	Kennedy	Patio Bonito		Tibabuyes
	Suba	El Rincón		
	Suba	Tibabyues		

<b>Insuficiente</b>	Bosa	El porvenir	Bosa	El Porvenir
	Bosa	Tintal Sur	Bosa	Tintal Sur
	Ciudad Bolívar	San Francisco	Ciudad Bolívar	Ismael
	Ciudad Bolívar	Jerusalén	Ciudad Bolívar	Perdomo
	Engativá	Engativá	Kennedy	Jerusalén
	Kennedy	Castilla	Rafael Uribe	Patio Bonito
	Kennedy	Kennedy Central	Suba	Diana Turbay
	Kennedy	Calandaima		El Rincón
	Suba	Suba		
	<b>Insuficiencia media</b>	Ciudad Bolívar	Arborizadora	Antonio Nariño
Ciudad Bolívar		Lucero	Bosa	Apogeo
Engativá		Garces Navas	Ciudad Bolívar	Arborizadora
Kennedy		Timiza	Ciudad Bolívar	San Francisco
Kennedy		Tintal Norte	Engativá	Garcés Navas
Kennedy		Corabastos	Engativá	Engativá
Kennedy		Gran Britalia	Fontibón	Zona Franca
Rafael Uribe		Marruecos	Kennedy	Américas
Uribe		Diana Turbay	Kennedy	Castilla
Rafael Uribe		Venecia	Kennedy	Timiza
Uribe		Verbenal	Kennedy	Calandaima
Tunjuelito		Gran Yomasa	Kennedy	Corabastos
Usaquén			Kennedy	Gran Britalia
Usme			Rafael Uribe	Marruecos
			San Cristobal	San Blas
		Suba	Suba	
		Usaquén	Verbenal	

<b>Insuficiencia leve</b>	Engativá	Bolivia		
	Fontibón	Fontibón		
	Fontibón	Zona Franca		
	Rafael Uribe	San José		
	Suba	El Prado		
	Usme	Danubio		

*Fuente: elaboración propia con sustento en los estudios de insuficiencia y limitaciones elaborados por la SED para 2016 y 2018*

#### d) Jornada única

Este aspecto que no se analiza en los estudios de 2016, recibe una especial atención en los de 2018. Este hecho se explica por el marco normativo<sup>98</sup> que en Colombia ha buscado implementar la jornada única<sup>99</sup>, como una de las herramientas para mejorar la calidad del sistema. Según lo ha resaltado la OCDE (2016, p. 172), existe evidencia empírica que sugiere que una institución de dos o más jornadas puede tener un impacto negativo en los resultados del aprendizaje. Por lo anterior, la política pública educativa en Colombia y su respectivo marco normativo, ha buscado implementar la jornada única para mejorar los resultados del aprendizaje al ofrecer más tiempo para mejorar la calidad de la educación. (2016, p. 172).

<sup>98</sup> Entre las normas que se refieren a la importancia de la jornada única se encuentran, el Decreto Único Reglamentario 1075 de 2015, el Decreto 567 de 2017, el Decreto 421 de 2019

<sup>99</sup> La jornada Única es definida en el Decreto 1075 de 2015, artículo 2.3.3.6.1.3 en los siguientes términos: tiempo diario que dedica el establecimiento educativo oficial a sus estudiantes de básica y media en actividades académicas, para el desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales y de las áreas o asignaturas optativas y a los estudiantes de preescolar su desarrollo en los aspectos biológico, cognitivo, sicomotriz, socio afectivo y espiritual a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas, así como el tiempo destinado a actividades de descanso pedagógico y alimentación de los estudiantes.

De acuerdo a lo establecido en el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación (1075 de 2015) existen unas condiciones para que pueda ser reconocida la jornada única en las entidades territoriales certificadas. Estos requisitos se relacionan con una infraestructura educativa disponible, un plan de alimentación escolar para los estudiantes en jornada única, el recurso humano docente necesario y el funcionamiento regular y suficiente de servicios públicos<sup>100</sup>.

Según los datos que presenta la SED en 2018, en la ciudad de Bogotá se identificó un déficit de instituciones y de docentes para cumplir con el objetivo de prestar el servicio en jornada única.

En definitiva, la necesidad de cumplir con el marco legal vigente en lo que se refiere a la implementación de la jornada única -y mejorar la calidad de la educación- serían las razones que justificaran celebrar contratos de administración del servicio público educativo. Teniendo en cuenta la importancia del tema, en las obligaciones generales de los procesos licitatorios, se contempló el funcionamiento de los establecimientos educativos en jornada única.

e) Insuficiencia en la planta docente, el equipo administrativo y directivo del Distrito

Los Estudios de insuficiencia y de limitaciones de la SED (2016 y 2018), presentan datos del Ministerio de Educación Nacional de 2015, que precisan que la planta docente estaría compuesta por 27.050 cargos docentes y 1.955 directivos docentes, que atenderían a 715.075

<sup>100</sup> Decreto 1075 de 2015, Artículo 2.3.3.6.1.4.

estudiantes de grado 0 a 13. A partir de los datos del MEN, la Secretaria de Educación de Bogotá estima que faltarían 585 docentes para atender de manera adecuada a los estudiantes. La falta de docentes para prestar el servicio en la ciudad también justificaría, según la SED, contratar el servicio educativo.

f) Plan de mitigación de la contratación de la prestación del servicio educativo

Uno de los componentes de los estudios de insuficiencia, según los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional, es un plan que se debe orientar a mitigar la contratación de la prestación del servicio educativo. Entre las estrategias que señala la SED para disminuir la educación contratada se encuentran: construir establecimientos educativos, ampliar y mejorar la infraestructura, optimizar la capacidad instalada, el transporte escolar, la alimentación escolar, entre otros.

También se mencionan acciones encaminadas a fortalecer la atención a población vulnerable y la educación de adultos y la atención diferencial de grupos étnicos, víctimas y población rural. En definitiva, el plan de mitigación (como uno de los requisitos establecidos por la norma) es cumplido a cabalidad por la SED, aunque el mismo podría ser más robusto y formularse como un modelo sistemático, coherente, preciso y detallado de las actividades que materializarán la reducción de la contratación del servicio.

### 3.3 Los contratos para la administración del servicio educativo suscritos por el Distrito Capital en 2016 y en 2018: condiciones, tipologías y características

#### a) Condiciones de los contratos y tipologías

Los estudios de insuficiencia y limitaciones realizados por la Secretaria de Educación privilegian la idea de que las limitaciones para prestar el servicio educativo en Bogotá, afectaban las condiciones de acceso y permanencia escolar en la ciudad, manifiestas en: brechas educativas, insuficiencia en la capacidad instalada (demanda insatisfecha de cupos en colegios oficiales localizados en las zonas deficitarias de mayor demanda educativa, especialmente en UPZ de las localidades de Bosa, Suba, Kennedy, Usme, Engativá y Ciudad Bolívar), deserción escolar, limitaciones en las condiciones de calidad, permanencia y clima escolar para la atención educativa de población vulnerable, limitaciones para la expansión de la jornada única, deficiencias en la planta docente y de directivos docentes, insuficiente infraestructura física, entre otros.

Con el fin de hacer frente a estas insuficiencias durante la vigencia de 2020 se celebraron en el Distrito los siguientes contratos:

**Tabla 12.** Contratos suscritos en Bogotá vigencia 2020

Tipo de contrato	Estudiantes atendidos	Costo del contrato promedio por estudiante
Concesión/ administración servicio educativo	39.677	3.355.096
Prestación servicio educativo	4.224	2.460.371
Promoción e implementación de estrategias pedagógicas con confesiones e iglesias religiosas	0	0
Contratos de prestación de servicio educativo con establecimientos educativos no oficiales de alta calidad	0	0
Contratos interadministrativos para la prestación del servicio educativo con IES	0	0

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Educación Nacional, Respuesta derecho de petición radicado en el MEN con el No. 2020ER217681, 27 de octubre de 2020.*

Esta tabla muestra que los contratos a través de los cuales se atiende el mayor número de estudiantes en Bogotá son los de concesión/administración del servicio educativo. El valor de los procesos de licitación, a través de los cuales se adjudicaron 35 contratos, ascendió en 2016 a los \$817.549.210.000.00. Por su parte el segundo proceso de licitación pública, que se realizó en 2018, ascendió a la suma de \$ 369.674.612.63.

En la ejecución de estos contratos para la administración



del servicio educativo, los contratistas deben<sup>101</sup> brindar la orientación pedagógica y atender a la totalidad de los estudiantes matriculados en las instituciones educativas, en la infraestructura física oficial y con la dotación suministrada por la Secretaría de Educación Distrital. Además, en los contratos suscritos se precisa el marco normativo que los regula, al tiempo que se afirma que estos contratos buscan los mismos objetivos de los antiguos contratos de concesión educativa<sup>102</sup>, esto es: ampliar el tiempo de los estudiantes dedicado al aprendizaje (jornada única), ofrecer a los estudiantes educación de calidad, mantener buenos resultados e impacto positivo en los indicadores de acceso, permanencia, pruebas académicas y desarrollo personal y social de los niños y jóvenes.

Entre las obligaciones específicas de los contratistas, se establece que estos actores deben permitir realizar las evaluaciones de gestión/impacto a lo largo de la ejecución del proyecto. Se considera como incumplida la *evaluación de gestión*, si el puntaje obtenido por el respectivo colegio administrado es inferior al 60% del logro esperado para todas las gestiones evaluadas (gestión directiva, académica, administrativa y de la comunidad).

De otro lado se incumple con las evaluaciones de impacto si en más del 50% de los indicadores evaluados, existen diferencias con significancia estadística a favor de los colegios oficiales contra-factuales (administrados por la SED), en comparación con el respectivo colegio en administración.

---

101 Información disponible la plataforma Secop I. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-163350>

102 Léase por ejemplo el contrato 451 de 2016, suscrito entre la secretaría de Educación de Bogotá y UT Compañía de Jesús-fe y Alegría

En caso de que tales incumplimientos sean imputables al contratista se pueden imponer medidas de sanción como las multas<sup>103</sup>.

b) Características de los contratos para la administración del servicio educativo, celebrados a través de las licitaciones realizadas en 2016 y en 2018

Pese a las licitaciones celebradas en el Distrito en 2016 y en 2018, se puede afirmar que en Bogotá se ha disminuido progresivamente la educación contratada en cerca del 56.4%<sup>104</sup>. Además, para mitigar la contratación del servicio educativo, la Secretaría de Educación del Distrito, menciona como estrategias para fortalecer el sistema educativo oficial<sup>105</sup> la construcción de establecimientos educativos; la ampliación y mejoramiento de infraestructura; la optimización de capacidad instalada y la celebración de contratos de arrendamiento; entre otras.

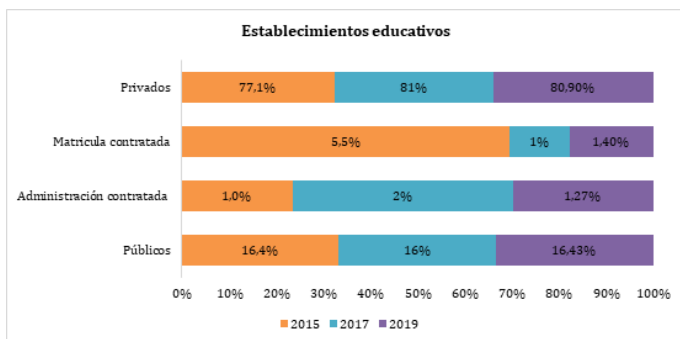
La figura 1, ilustra el estado de la educación contratada en la ciudad de Bogotá, la cual muestra una disminución porcentual significativa (contratos para la administración del servicio educativo) entre los años 2017 y 2019. En contraste se verifica un incremento leve de la oferta privada entre 2015 y 2017. Finalmente, la oferta a través de instituciones educativas de carácter público permanece casi invariable entre 2015 y 2019. Este dato es un indicio de que las apuestas en materia de infraestructura del gobierno local entre 2012 y 2016, tuvieron una eficacia moderada.

---

103 Información disponible la plataforma Secop I. Recuperado de <https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=16-1-163350>

104 Secretaría de Educación de Bogotá (2020) Estudios de insuficiencia y limitaciones.

105 Secretaría de Educación de Bogotá. (2020). Estudios de insuficiencia y limitaciones. Oficina asesora de planeación-SED

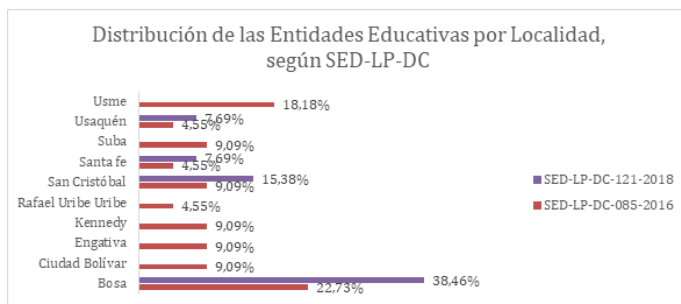


*Figura 1. Educación contratada en el Distrito. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020*

*Alto nivel de cobertura en 2016 y en 2018 en las localidades, según las escalas de insuficiencia y de limitaciones elaboradas*

Las localidades en que se presta el servicio educativo, de acuerdo con los contratos suscritos por el Distrito en 2016 y en 2018, coinciden (en general) con aquellas que son señaladas como “muy insuficientes” en los estudios de insuficiencia y de limitaciones que precedieron los procesos de licitación que se analizan. En consecuencia, es Bosa la localidad que porcentualmente presenta la mayor insuficiencia y en donde, por ende, se ejecutarían el mayor número de contratos de administración del servicio educativo en 2016 y en 2018. En este sentido, la figura 2 muestra cómo se distribuyen las entidades educativas por localidad en los contratos de 2016 y 2018, siendo Bosa la localidad que en los dos contratos concentra el mayor número de instituciones, 22,73% y 38,46%, le sigue Usme en 2016, 18,18% y en 2018 San Cristóbal, 15,38%.

Este último dato es importante si se tiene en cuenta que en los *Estudios de Insuficiencia y Limitaciones* que realizó la SED en 2016 y en 2018, San Cristóbal no es catalogado ni como muy insuficiente o insuficiente<sup>106</sup>.



*Figura 2. Distribución de las entidades educativas por localidad. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.*

### *Indicadores de matrícula desagregada por localidad*

Los datos suministrados por la SED<sup>107</sup> muestran que los indicadores de la matrícula de los colegios en administración del servicio educativo (contratos suscritos en 2016)<sup>108</sup> desde 2015 hasta 2020, registran un incremento constante en el número de matriculados en los años señalados, en zonas que en los estudios de insuficiencia y de limitaciones de 2016 fueron señaladas como muy deficitarias (ver figura 3).

106 Esta clasificación de acuerdo a la escala de insuficiencia y limitaciones construida por la SED en 2016. Escala que tuvo algunas modificaciones en su elaboración en 2018.

107 Estos datos se extraen de la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.

108 En esta tabla se omiten los datos de los colegios resultado del proceso de licitación SED-LP-DC-121-2108 porque en los datos suministrados por la SED solo se consignaban los datos de la matrícula de 2019 y 2020.



Figura 3. Estudiantes matriculados por localidad contrato sed-lp-085-2016. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020

### Tasas de aprobación

Estas tasas <sup>109</sup> están relacionadas con la proporción de estudiantes matriculados que cumplieron con los requisitos académicos exigidos para aprobar el último grado de un nivel que cursaban, y por lo tanto pueden ser promovidos al siguiente grado<sup>110</sup>.

109 Es importante señalar que la información que se presenta en ese apartado, no representa indicadores de resultado, ni una evaluación sobre los logros y la calidad de los contratos para la administración del servicio educativo. De este modo, aunque se presentan algunos indicadores de resultado (aprobación, deserción, reprobación), la información no es concluyente ni suficiente para afirmar que se trata de una evaluación de los resultados. Esto significa que los análisis que no se ajustan literalmente a lo previsto por el Sistema Nacional de indicadores construido por el Ministerio de Educación Nacional (2013).

110 Esta es la definición que para este indicador ha construido por el Ministerio de Educación Nacional (2013). Sistema Nacional de Indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Recuperado de:

[www.mineducacion.gov.co](http://www.mineducacion.gov.co) > [articulos-363305\\_recurso](#)

La tasa de aprobación es importante porque es una manifestación del logro escolar, del acompañamiento de los padres, docentes y directivos docentes en el proceso educativo. También revela el aprovechamiento de los recursos académicos que son puestos a disposición de la población estudiantil. MEN (2013, p.69). Las mejoras en este indicador muestran que las estrategias para acrecentar la calidad están cumpliendo con sus objetivos. (2013, p.70).

Los indicadores de tasas de aprobación de los contratos, derivados del proceso de licitación celebrado en 2016<sup>111</sup> son los siguientes:

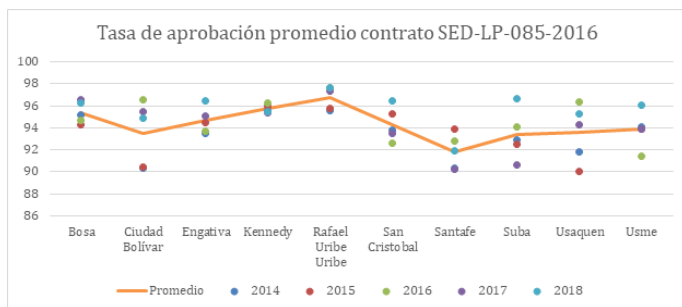


Figura 4. Tasa de aprobación promedio contrato sed-lp-085-2016. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.

### Tasas de deserción

La tasa de deserción es definida como el porcentaje de estudiantes que abandonan el sistema educativo antes

111 En esta tabla no se incluyen los indicadores de aprobación de los colegios (13) del proceso licitatorio SED-LP-121-2018 teniendo en cuenta que según la SED radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020 “estos colegios no cuentan con esta información”

de finalizar el año lectivo. Según el MEN, las bajas tasas son un indicio de que los establecimientos educativos ofrecen las condiciones para garantizar la permanencia del estudiante, además permiten identificar la necesidad de estrategias y acciones para asegurar la permanencia de los estudiantes. (2013, p.72)

La figura 5 muestra como, en el año 2015, existían tasas de deserción relativamente altas, mismas que disminuyen hasta llegar a niveles mínimos en el año 2018. Estas tasas de deserción muestran que los estudiantes se han mantenido en los colegios en concesión y para la administración a través del tiempo. No obstante, con la información disponible, no es posible determinar claramente cuáles son las razones por las que, por citar un caso, se mantienen los niveles de deserción en localidades como Rafael Uribe.

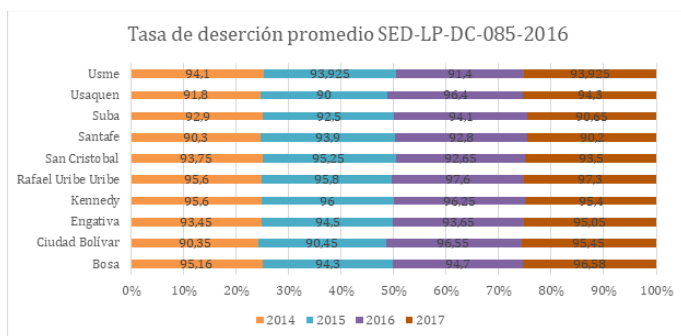


Figura 5. Tasa de deserción promedio contrato sed-lp-085-2016. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.

## *Tasas de reprobación*

Las tasas de reprobación se refieren a la proporción de estudiantes matriculados que no cumplen con los requisitos académicos para aprobar el último grado del nivel que cursaban. En consecuencia, no es viable para estos estudiantes ingresar al siguiente nivel. MEN (2013, p 74).

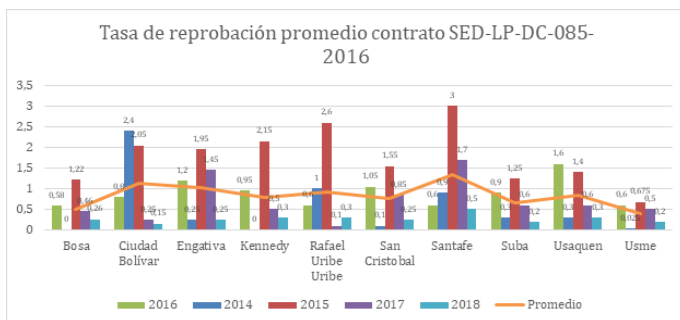
Conocer las tasas de reprobación es importante por las consecuencias que pueden tener sobre la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo. Según el MEN (2013) la reprobación tiene un impacto de tipo emocional y social sobre los estudiantes que puede llevarlos a desertar, aunque tengan la posibilidad de repetir el nivel.

Además, esta tasa puede ser la manifestación de un bajo aprovechamiento escolar, desigualdad en el aprendizaje y baja calidad educativa. Para concluir, un indicador decreciente de reprobación permitiría “concluir que las estrategias diseñadas para el mejoramiento de la calidad educativa están cumpliendo con los objetivos propuestos” (MEN, 2013, p.74). La figura 6<sup>112</sup> muestra indicios importantes de la reducción de las tasas de reprobación.

---

112 En esta no se incluyen los indicadores de aprobación de los colegios (13) del proceso licitatorio SED-LP-121-2018 teniendo en cuenta que según la SED radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020 “estos colegios no cuentan con esta información”





*Figura 6. Tasa de reprobación promedio contrato sed-lp-085-2016. Fuente: elaboración propia con sustento en la respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.*

### *Duración de la jornada escolar*

De los 35 contratos suscritos en los procesos de licitaciones que se analizan, 34 establecimientos funcionan en jornada única<sup>113</sup> y existe uno en jornada completa.

Teniendo en cuenta la importancia de la jornada única, según la SED<sup>114</sup>, para los 22 colegios de la licitación de 2016 se previó como una de sus obligaciones que funcionarían en jornada única y también se estableció un tránsito paulatino de la jornada completa a la jornada única en los 5 primeros años de ejecución de contrato. De otro lado, en los 13 contratos suscritos en 2018 se contempla como una obligación que el funcionamiento se hará, exclusivamente, en jornada única. Este dato es importante si se tiene en

<sup>113</sup> Respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

cuenta que, como ya se anotó, frecuentemente se afirma que la jornada única tiene un impacto positivo en la calidad de la educación.

### *Plan de contingencia*

En el mes de enero de 2020 fue necesario diseñar un plan de contingencia para atender a los aproximadamente a 4.000 estudiantes que habrían sido matriculados en colegios en construcción, algunos de ellos con avance de entre 18% y el 64%<sup>115</sup>. Para gestionar estas dificultades, se suscribieron contratos de arrendamiento de infraestructura educativa<sup>116</sup>. Además, para las sedes educativas en arrendamiento se dispuso de dotaciones, alimentación y movilidad escolar con el objetivo de prestar el servicio educativo.

### 3.4. Los colegios en concesión en Bogotá y los colegios *chárter*

La revisión de los supuestos y de los objetivos de los procesos contractuales celebrados por el Distrito, permite afirmar que, al menos formalmente, se aproximaron a los de las escuelas *chárter*<sup>117</sup>. El Distrito celebró contratos con instituciones educativas que haciendo uso de *su know how* y de su autonomía estuvieran en capacidad de ofrecer un servicio de calidad y de rendir cuentas al contratante a través de la supervisión, la interventoría y las evaluaciones (Termes, Verger y Bonal, 2017).

115 Sobre el particular léase el reporte publicado por la Secretaría de Educación de Bogotá, el día 28 de enero de 2020. Disponible en [https://educacionbogota.edu.co/portal\\_institucional/node/7281](https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/node/7281).

116 Respuesta al derecho de petición generada por la Secretaría de Educación de Bogotá, a la solicitud de información E-2020-90697, mediante el radicado de salida No. S-2020-151798 del 23 de septiembre de 2020

117 Sobre el tema léase: Verger, A. y Bonal, A. (2012). La emergencia de las alianzas público privado en la agenda educativa global: nuevos retos para la investigación educativa. Recuperado de: [file:///C:/Users/Carolina/Downloads/42381-Texto%20del%20art%C3%ADculo-130378-1-10-20151210%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Carolina/Downloads/42381-Texto%20del%20art%C3%ADculo-130378-1-10-20151210%20(2).pdf)

De igual manera, en la elección de los contratistas se tuvieron en cuenta los resultados en las pruebas de Estado, la pertinencia de los proyectos educativos institucionales y el perfil de los docentes<sup>118</sup>, entre otros temas. Así, la elección de los concesionarios y las reglas que se fijaron para los mismos (en teoría), se aproximan a la experiencia de los colegios *chárter* y a los supuestos en los que se basan las APP. No obstante, en la práctica existen discordancias importantes entre los postulados teóricos del modelo asumido y las dinámicas informales. Estos desajustes se identifican en temas tan importantes como: a) el mejor rendimiento académico de los estudiantes b) la autonomía y c) la rendición de cuentas.

#### a) El mejor rendimiento académico de los estudiantes

Una de las grandes promesas de las escuelas *chárter* y de los colegios en concesión, es que a través de estos es posible elevar el rendimiento académico de los estudiantes y en definitiva la calidad del sistema educativo (World Bank, 2006; Villa y Duarte, 2002 y Sarmiento *et al*, 2005). En Bogotá estos objetivos se habrían cumplido, según el Distrito, como se probaría con la posición que ocuparon los colegios concesionados en el ranking de establecimientos educativos oficiales en los años 2015, 2016 y 2017<sup>119</sup>. Sobre el tema, la SED en sus estudios de insuficiencia y limitaciones de 2018 señala que:

*“(...) Estos 22 establecimientos se ubicaron en los 100 primeros puestos en los rankings elaborados por la SED en el 2014, 2015 y 2017, logrando los mejores desempeños de sus respectivas UPZ. En el año 2014 la SED construyó un ranking*

---

118 *ibidem*

119 Que consolidan información sobre pruebas SABER 3, 5, 9 y 11, pruebas SER de convivencia y ciudadanía, clima escolar, permanencia y aprobación.

*de las IED a partir de los resultados de calidad educativa (desempeño en pruebas saber, clima escolar, permanencia escolar y reprobación) que permitió identificar los colegios con mejor desempeño. En los años 2015 y 2017 la SED replicó la metodología usada en el ranking del 2014, actualizando los diferentes indicadores, e incluyendo las pruebas SABER de los grados 3º, 5º y 9º y el Índice de Ciudadanía y Convivencia de las Pruebas SER. Dichas mediciones constituyen una valoración objetiva de los establecimientos educativos a partir de indicadores reconocidos y validados de manera nacional e internacional. De igual forma, la recolección de la información proviene de diversas fuentes y no exclusivamente de la SED (...)” SED (2018, p. 37).*

Aunque el mejor rendimiento académico en algunos colegios concesionados es irrefutable, en la valoración de estos resultados deberían tenerse en cuenta (por el Distrito Capital) una serie de variables que no se vinculan estrictamente, con la institución educativa que frecuentan los estudiantes.

Esto significa que en el rendimiento académico pueden influir factores asociados al contexto social y familiar. En este sentido Gaviria y Barrientos (2001), señalan que el desempeño académico de los estudiantes en Colombia está (en buena parte), supeditado al acceso a un plantel de buena calidad, el cual está bastante restringido a ciertos sectores de la sociedad y resaltan la importancia de la educación de los padres en el rendimiento académico de sus hijos.

Por su parte Sánchez y Otero (2012), resaltan que las condiciones socioeconómicas y familiares, son un buen indicio de los logros académicos de los estudiantes. Así, los estudiantes de estratos altos en Colombia obtienen mejores

resultados en las pruebas académicas estandarizadas que sus pares de estratos bajos. De acuerdo a estos autores, estas diferencias son tan fuertes que persisten en el ámbito universitario, en donde los estudiantes de estratos altos tienen un mejor desempeño. (2012, p. 154).

Esta relación entre el contexto social y familiar de los estudiantes es resaltada en la investigación de García, *et al* (2013, p. 26). Con sustento en el análisis de los resultados de las pruebas ICFES, allí se afirma que:

*“Es claro que a los estudiantes de familias ricas les va sistemáticamente mejor que a los estudiantes de familias pobres. El desempeño escolar en Colombia refleja las jerarquías sociales, pues los estudiantes pobres están lejos de alcanzar el rendimiento escolar de los estudiantes ricos. La herencia y el contexto familiar tienen una fuerte injerencia en el desempeño escolar, y los datos para Colombia así lo demuestran. Esta diferencia, en vez de reducirse, a lo largo del tiempo se ha ampliado. La brecha en el desempeño escolar entre estudiantes ricos y estudiantes pobres se confirma, si comparamos los resultados de la prueba frente al ingreso familiar que reportan los individuos en las bases de datos del Icfes (...)”*

Este análisis concluye que en Bogotá existe un sistema educativo que ofrece diferentes niveles de calidad, según la clase social y que impone una especie de “apartheid” educativo. Esto se traduce en una reducida movilidad social que reproduce la desigualdad de origen.

Otro aspecto que merece una especial atención cuando se predica un mejor rendimiento académico en los colegios en concesión, es el énfasis de algunos concesionarios en la preparación de sus estudiantes para las pruebas estandarizadas, lo que puede demandar tiempo y

recursos importantes y disminuir la implementación de otras prácticas educativas. Un sistema que se focaliza en los resultados de las pruebas, puede acarrear que los docentes caigan en prácticas que se orientan a “enseñar para el examen” lo que impide abordar y analizar en profundidad otros contenidos (Ome, 2013, p. 30). Se trata de la preparación a unas pruebas estandarizadas cuyos resultados no son, necesariamente, concluyentes para determinar la calidad de la educación:

*“Nuestro análisis basado en los resultados del ICFES no muestra diferencias estadísticamente significativas entre la CEC y las escuelas públicas después de controlar dos variables: la jornada escolar y el nivel socioeconómico de los estudiantes. De hecho, tanto el día escolar como el NSE de los estudiantes tienen más influencia en los resultados del ICFES que el tipo de escuela (CEC o escuela pública) más influyente en los resultados del ICFES que el tipo de escuela (CEC o escuela pública), un resultado que obviamente desafía el supuesto de que el sector privado es intrínsecamente mejor que el sector público. Nuestros resultados claramente abren una discusión interesante sobre el valor agregado real de la CCA como la modalidad de escolarización más apropiada para brindar mejores oportunidades a los pobres”. (Termes et al, 2015, p. 48).*

El énfasis que hacen algunos colegios en concesión en la preparación de los estudiantes para las pruebas estandarizadas, se vincula a una de sus obligaciones contractuales que es obtener buenos resultados académicos.

Finalmente, en el rendimiento académico de los colegios en concesión también debe considerarse una práctica que ha sido documentada y es que algunos contratistas eligen a sus beneficiarios. Edwards, DeMatthews y Hartley (2017, p. 17); Termes, Verger y Bonal (2017) y Termes, et al (2015).

La evidencia empírica muestra que algunos colegios han seleccionado a los estudiantes valiéndose de entrevistas a los estudiantes y a sus familias. De igual manera, se suele hacer una consulta de antecedentes académicos e incluso se practican exámenes de ingreso. Esta selección es el resultado de:

*“una alta demanda para acceder a los CEC, la ambigüedad contractual – que ofrece cierto margen de interpretación por parte de los CMOs sobre los procedimientos de acceso –, y la ausencia de control efectivo por parte de la SED. Así, aunque los CEC cumplen los mínimos requeridos por la SED (proximidad geográfica, condición socio-económica), algunos CEC seleccionan al alumnado con mejor perfil académico. No es posible cuantificar detalladamente la dimensión de esta selección” Verger y Bonal (2017, p. 927).*

Estas prácticas informales en la selección de estudiantes pueden fomentar la segregación que es una de las situaciones que (precisamente), busca eliminar la educación contratada y repercutir en los resultados académicos de los estudiantes.

#### b) La autonomía

Los colegios en concesión gozan de autonomía para gestionar asuntos pedagógicos frente a la administración

pública y para la gestión de su personal. En consecuencia, no tienen el alto grado de dependencia que se predica de las instituciones educativas oficiales. Sin embargo, los concesionarios suelen estar subordinados a las organizaciones que los gerencian<sup>120</sup> (Termes et al, 2017). Esto significa que existen modelos pedagógicos estandarizados por dichas organizaciones que pueden ser trasplantados con un éxito más bien relativo a los colegios concesionados (2017, p. 926). Por ejemplo, en Bogotá algunos adjudicatarios de los contratos de concesión previeron dentro de sus Proyectos Educativos Institucionales el bilingüismo como un factor de cambio. No obstante, primero debieron solucionar problemas de nutrición y maltrato físico de los estudiantes (Tobón, 2005, p. 68). Más allá de su idoneidad y las calidades de los concesionarios, se ha cuestionado la pertinencia y sobre todo la validez de las propuestas pedagógicas en contextos sociales y económicos diferentes (Edwards, De Matthews y Hartley, 2017, p.17).

Ahora bien, sobre el plano de la contratación a los docentes, los colegios concesionados tienen una amplísima autonomía para la gestión de su personal, que se manifiesta en libertad para pactar las condiciones que regulan los contratos que suscriben con sus docentes. Esta autonomía ha generado un efecto adverso, en la medida en la que los docentes no están sindicalizados y no siempre tienen una remuneración<sup>121</sup> acorde a su experiencia y formación.

Sobre la gestión de los docentes en los colegios en concesión:

---

120 A nivel internacional conocidas como Charter Management Organizations.

121 Según Bonal, Verger y Zancajo (2015), Precisamente estos bajos harían más económicamente eficientes a los colegios en concesión.



*“(...) La gestión de los recursos humanos se ha caracterizado básicamente por un drástico empeoramiento de las condiciones laborales de los docentes, incluyendo jornadas laborales más largas y salarios más bajos que los docentes de escuelas públicas, contratos temporales y no reconocimiento de años de experiencia. Si bien este empeoramiento de las condiciones laborales ha sido previamente destacado por otras evaluaciones (...), se trata de una clara y flagrante violación de la Ley 25 que vulnera ciertos derechos laborales básicos, como el derecho a sindicalizarse y la correspondencia entre salarios y experiencia / rangos. En particular, la exclusión de los sindicatos parece ser una estrategia consciente de la EMO que tiene como objetivo “flexibilizar” las condiciones laborales de los docentes al socavar su capacidad de negociación colectiva. Estas razones explican la alta rotación de profesores de CEC y los incentivos para que los profesores de CEC se trasladen a escuelas públicas tan pronto como puedan. (...)” (Bonal, Verger y Zancajo, 2015, p. 46).*

Existen entonces importantes diferencias, entre los docentes de los colegios en concesión y los docentes oficiales; en el tiempo que consagran a sus actividades, el tipo y duración del contrato y en cuanto a su remuneración. Los docentes en los colegios en concesión tienen una jornada laboral en la escuela de 42 horas, frente al 30 de los docentes en escuelas públicas. De igual manera solo un 1,1 % de los docentes de los colegios concesionados tienen contratos a término indefinido, frente al 95% de los docentes en colegios oficiales. Y finalmente, a nivel salarial, el 66,5% de los maestros de los colegios en concesión, solo reciben dos o menos salarios mínimos frente a una remuneración de los docentes oficiales quienes habitualmente reciben entre 2 y 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes (2015, p. 25).

Las deficiencias ligadas a la gestión del personal docente en los colegios en concesión, también se han señalado por la Contraloría de Bogotá, organismo de control, que en 2004 investigó el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los contratos de concesión<sup>122</sup> suscritos por la SED que tenían como fin contratar la prestación del servicio educativo. Según el organismo de control, algunos de los docentes vinculados por los colegios en concesión no cumplían, en el momento de su vinculación, con los requisitos de formación académica y experiencia docente, que se establecieron en los contratos. En algunos casos en los que los docentes cumplían con los requisitos de ley, tendrían una remuneración deficiente lo que generaría alta rotación del personal y desmotivación para ejercer sus tareas.

La degradación de las condiciones de contratación de los docentes de los contratos en concesión también ha generado pronunciamientos del gremio docente, concretamente de la Asociación Distrital de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación ADE, que ha sido enfática en afirmar que la contratación de docentes en colegios de concesión va en contra de los derechos de los maestros como trabajadores.<sup>123</sup>

---

122 Según la Contraloría de Bogotá (2004, p. 4) se: “evaluó la correspondencia entre el número de alumnos beneficiarios de los modelos de concesión y de subsidios, y los recursos comprometidos y girados; el cumplimiento de las metas; el cumplimiento del objeto, de las condiciones en que se pactaron los convenios y si se ajustan a los preceptos legales; determinar si se cumplieron los requisitos por parte de los aspirantes, para acceder a estos programas y que la Entidad haya cumplido con los procedimientos establecidos para la selección tanto de los colegios como de los alumnos”.

123 Asociación Distrital de Educadoras y Educadores. (2015). Colegios por concesión, una brecha que se debe cerrar: Consideraciones Ceid–ADE. Recuperado de: <http://www.adebogota.org/index.php/comisiones/ceid/2428-colegios-enconcesion-una-brecha-que-se-debe-cerrar-consideraciones-ceid-ade>.

Pese a estas críticas, los gobiernos locales suelen pasarlas por alto y en consecuencia no generan alternativas de solución para corregir este efecto adverso de la autonomía en la educación contratada.

#### c) La rendición de cuentas

Una de las características más importantes de los *Charter School*, es que tienen una serie de prescripciones que buscan asegurar su rendición de cuentas.

Los colegios concesionados en Bogotá prevén mecanismos como la interventoría y la supervisión, que son mecanismos de control a la contratación previstos, entre otras normas, por la Ley 1474 de 2011 (artículo 83) y que se orientan, en esencia, a vigilar la correcta ejecución del contrato, proteger la moralidad administrativa y prevenir la ocurrencia de actos de corrupción, a través de un seguimiento técnico, administrativo y financiero del contrato.

Así mismo bajo estos esquemas de contratación se prevé una evaluación a los objetivos (rendimiento académico) de los contratos. Estas evaluaciones, en la ciudad de Bogotá, se han caracterizado por ser discontinuas en cuanto a su metodología y por no generar, en una buena parte de casos, consecuencias para los Colegios que obtuvieron malos resultados (Termes, *et al*, 2017).

De igual manera se ha cuestionado la independencia y objetividad de los evaluadores los que, en principio, deberían ser entes totalmente independientes de la administración y quienes durante varios años han sido entidades vinculadas a la Secretaria de Educación de Bogotá.

La dependencia de los evaluadores puede sembrar dudas sobre la objetividad de la evaluación<sup>124</sup> y sobre todo sobre su legitimidad.

---

<sup>124</sup> Este es tema importante, en la medida en la que recientes estudios sobre los colegios en concesión sugieren que las evaluaciones se vieron influenciadas en su realización por entidades vinculadas al Distrito y también por el de administración local en la década de los 2000. Edwards, De Matthews y Hartley (2017, p. 17)

## 4. Ajustes propuestos al modelo en los colegios concesión/administración del servicio educativo

El desajuste entre los postulados de las APP y las escuelas *chárter* y los colegios en concesión (actualmente en administración del servicio educativo), justifica introducir ajustes al diseño institucional y a las instituciones formales que han sido establecidos en materia de educación contratada. Los cambios se proponen a nivel normativo y buscan acrecentar y generar un adecuado balance entre la autonomía y rendición de cuentas para mejorar la eficiencia de las condiciones contractuales, la gestión docente (sin afectar la autonomía de los contratistas) y fortalecer los mecanismos para que los contratistas rindan cuentas. Los ajustes propuestos también buscan afianzar y hacer efectivos mecanismos que hagan más objetivos los procesos de contratación y frenar la politización de la educación contratada.

#### 4.1 Mecanismos de *accountability*

Esta expresión se traduce en que los poderes públicos deben ser controlados, supervisados y deben rendir cuentas a los ciudadanos. En este orden de ideas, la *accountability* tiene dos dimensiones; de un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público y del otro, la capacidad de aplicar sanciones en caso de que violen deberes públicos (Schedler, 1999). Entre los mecanismos para implementar la *accountability* se encuentran las audiencias, el uso de medios como internet, el trabajo articulado con entidades públicas, con organizaciones de la sociedad civil y el diseño de mecanismos de seguimiento y evaluación (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2005).

Como se ha mencionado en esta investigación, los contratos de concesión y administración del servicio educativo, establecen mecanismos para hacer seguimiento (técnico, administrativo, financiero, jurídico) a la ejecución de los contratos a través de las interventorías, las supervisiones y las evaluaciones. Pese a los avances en el tema, tal y como se expone en seguida, se sugiere fortalecer el control administrativo que se realiza a los contratos, promover la vigilancia preventiva de la función pública (que es potestad de la Procuraduría General de la Nación) y acrecentar el control que realizan los ciudadanos.

#### 4.1.1 Mejorar los controles administrativos a la gestión

Al tenor de lo previsto en el Decreto 1851 de 2015, se deben demostrar las insuficiencias y las limitaciones a través de los cuales se debe evidenciar técnicamente la necesidad de acudir a la contratación del servicio público educativo.

Este estudio se debe remitir al Ministerio de Educación Nacional, a más tardar en la segunda quincena del mes de octubre de cada año. De acuerdo a la Ley es tarea del Ministerio revisar y pronunciarse<sup>125</sup> en cualquier tiempo, respecto de los estudios de insuficiencia y limitaciones.

Cuando el Ministerio de Educación Nacional determine que no existen los supuestos de hecho previstos en la norma, debe informar a los organismos de control para que actúen de acuerdo a sus funciones y competencias.

Además, según lo ha señalado el mismo MEN no es responsabilidad de este Ministerio aprobar o improbar estos estudios:

---

<sup>125</sup> Decreto 1851 de 2015, Artículo 2.3.1.3.2.6.

*“(...) sino desde la sana crítica evaluar si con el mismo se está demostrando de forma fehaciente la existencia o no de la insuficiencia, para lo cual podrá tomar otros insumos, propios de las instancias nacionales y requerir mayor información o precisiones sobre determinados elementos, para pronunciarse sobre el mismo en la vigencia (...)” (2016, p. 21).*

El ajuste que se propone tiene en cuenta el rol de inspección, vigilancia y control que le ha sido conferido al Ministerio de Educación en la Ley 115 de 1994<sup>126</sup>. En este orden de ideas el control que ejerce esta cartera sobre los estudios de insuficiencia, debería tener el carácter de un concepto de viabilidad, que asegure la calidad, la pertinencia y la coherencia de los análisis de los estudios de insuficiencia y limitaciones.

Esta viabilidad sobre la necesidad de contratar expuesta por las entidades territoriales debe entenderse como un procedimiento que permita, a través del análisis de la información técnica, jurídica y financiera que se consigna en los estudios de insuficiencia, determinar si realmente existe o no una necesidad de contratar el servicio educativo de acuerdo a los requisitos establecidos por el marco legal que regula el tema.

En suma, la aprobación del MEN debería ser un requisito *sine qua non*, para que las entidades celebren cualquiera de los contratos previstos en el Decreto 1851 de 2015 y en el Decreto 30 de 2017.

---

126 Ley 115 de 1994, artículo 148, numeral 2.



### 4.1.2 Fomentar el ejercicio de la vigilancia preventiva de la función pública

De acuerdo a lo previsto en la Constitución Política de 1991, la Procuraduría General de la Nación está llamada a intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales. Esta actividad del ente de control que se conoce como *el ejercicio de la función preventiva* busca que este organismo de control se anticipe y evite la ocurrencia de hechos que afecten la garantía de los derechos, mediante la detección y advertencia temprana de riesgos en la gestión pública (Procuraduría General de la Nación, 2011).

Aunque la intervención de la Procuraduría tiene lugar, normalmente, cuando estas acciones y procedimientos han culminado, pueden aparecer tempranamente cuando, por ejemplo, el patrimonio público está en riesgo.<sup>127</sup>

Además, la función preventiva<sup>128</sup> busca generar cambios de comportamiento y conducta para que estos se ajusten a la eficiencia, eficacia y demás principios de la función pública y deben estar presentes en la prestación de servicios públicos por el Estado y en la satisfacción de derechos fundamentales (Procuraduría General de la Nación, 2011).

En el escenario en el que el organismo de control ejerce una vigilancia preventiva de la función pública, la propuesta es que en los procesos que tiene como objeto contratar la administración del servicio público y desde

127 Corte Constitucional Sentencia C-113 de 1999.

128 Sobre el tema léase Resolución 456 de 2016 y la Resolución 490 de 2008.

las fases tempranas, de manera oficiosa, se solicite a la Procuraduría ejercer esta vigilancia especial.

Lo anterior sin perjuicio de que el control que realiza la Procuraduría General de la Nación sea de tipo selectivo<sup>129</sup> y no implique coadministrar, injerir o prejuzgar las decisiones administrativas, financieras, técnicas o jurídicas de las entidades públicas o los particulares que administran recursos públicos<sup>130</sup>.

### 4.1.3 Acrecentar la participación ciudadana y el ejercicio del control social de la educación contratada

Este tipo de control tiene por objeto<sup>131</sup> hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de su gestión, para que estas sean ejecutadas de manera equitativa, transparente y con eficacia.<sup>132</sup> Se trata de que los ciudadanos participen y hagan parte en las decisiones que les afectan en todos los ámbitos de la vida (Contraloría General de la Nación, *et al*, 2018).

En ejercicio de este control, los ciudadanos pueden solicitar información, presentar observaciones a la labor desarrollada por las entidades estatales (eventualmente los particulares), participar en audiencias públicas, entre otras acciones.

El control social en Colombia puede ejercerse a través de veedurías ciudadanas, las Juntas de Vigilancia, los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios

---

129 Resolución 456 de 2000.

130 *ibidem*

131 Ley 1757 de 2015

132 *Ibidem*.

Públicos Domiciliarios, las auditorías ciudadanas y las instancias de participación ciudadana<sup>133</sup>. Teniendo en cuenta la importancia de la participación ciudadana y del control que pueden ejercer los ciudadanos a la gestión distrital, es crucial propiciar su participación, desde el momento mismo en el que la SED elabora los estudios de insuficiencia y limitaciones.

Estos documentos deben gozar de una amplia publicidad y se debe permitir a los ciudadanos hacer observaciones a los mismos y (en caso de ser pertinente) integrar las recomendaciones que se hagan.

Por último, se debe promover la participación y el control social en la fase pre contractual, que antecede la ejecución del contrato, durante el desarrollo de este y en la etapa de su liquidación.

#### 4.1.4 Avanzar en la parametrización de la Evaluación de los contratos

Es importante que en los contratos para la administración del servicio educativo se sigan estableciendo evaluaciones que tengan en cuenta factores como el desempeño en las pruebas saber, clima escolar, permanencia, reprobación, gestión e impacto de la gestión directiva<sup>134</sup>. Los términos de la evaluación deben determinarse claramente en los anexos que hacen parte constitutiva de los contratos.

La sugerencia es que se establezcan de manera precisa los parámetros de la evaluación, su periodicidad y los puntajes que en la misma se asignan a uno de estos indicadores. Se deben determinar claramente los niveles de calificación y en función de los mismos, determinar cuáles son las medidas que se tomaran.

<sup>133</sup> *Ibidem*.

<sup>134</sup> Léase anexo no.17. Descripción de la supervisión, seguimiento, evaluación de contratos de administración del servicio educativo. Recuperado de: [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co).

Los indicadores de rendimiento académico también ameritan especificarse y pueden medirse en términos cualitativos y cuantitativos. Así, los indicadores cuantitativos, como los resultados de las pruebas estandarizadas, asistencia; suspensión, expulsión y tasas de deserción escolar; tasas de graduación; y el clima escolar, pueden complementarse con métodos cualitativos como las encuestas a diferentes actores del medio escolar y las visitas periódicas a las instituciones educativas. También es importante precisar, en un anexo al contrato, el procedimiento a seguir cuando en las evaluaciones se determina que deben formularse planes de mejora. Estos deben incluir objetivos, metas, actividades, responsables, plazos, y los mecanismos a través de los cuales se hará su seguimiento y su evaluación.

El financiamiento de la evaluación seguirá estando a cargo de la Secretaría de Educación Distrital y será realizada por una entidad independiente, esto significa que no podrá ser evaluadora una entidad distrital ni adscrita o vinculada a la misma. Este ajuste busca corregir algunas situaciones que se presentaron en la década del 2000, cuando se cuestionó la evaluación realizada por una entidad adscrita a la SED.

Para concluir, en la práctica de las evaluaciones y los seguimientos que se realice a la ejecución de los contratos, el personal a cargo, debe contar con el tiempo suficiente para ejecutar estas tareas. En el pasado algunos estudios empíricos han identificado que los funcionarios tienen dificultades para combinar las actividades cotidianas con labores de seguimiento a los contratos, lo que puede impactar la calidad de la evaluación. Word Bank (2006).

## 4.2 Autonomía del operador

Para garantizar que el prestador del servicio cumpla con el objeto del contrato, en términos de calidad, es importante seguir garantizando la autonomía del contratista en la construcción del Proyecto Educativo Institucional. Lo anterior sin perjuicio de que este se ajuste a los preceptos constitucionales y normativos a los pronunciamientos jurisprudenciales sobre el derecho a la educación y sus componentes básicos. En el diseño del PEI y de todas las propuestas pedagógicas los operadores deben realizar un análisis del contexto social, político y económico de las instituciones en las que se prestar el servicio educativo. Este análisis debe fijarse como uno de los requisitos de las propuestas de los eventuales concesionarios y en el momento de la suscripción de los contratos, estos análisis deben ser el referente para ejecutar el contrato.

Otro tema importante en la autonomía de la que gozan los concesionarios, es la posibilidad de gestionar el personal que contratan para prestar del servicio. Este es uno de los pilares de este tipo de contrato y también uno de los aspectos que más controversia genera en estos esquemas de contratación.

Con el fin de mitigar las difíciles condiciones laborales a las que se ven sometidos algunos docentes y frente a la imposibilidad de establecer condiciones precisas para regular esta relación laboral, se sugiere compeler a los concesionarios para que formulen, adopten y apliquen buenas prácticas encaminadas a evitar la sobrecarga laboral de los docentes, garantizar contratos por un año calendario, y promover procesos de formación y capacitación que contribuyan al desarrollo laboral de

los docentes y se reflejen en la mejor calidad del servicio contratado.

### 4.3. Herramientas de gestión y planeación

Como se mencionó en este estudio una de las principales herramientas de gestión y de planeación son los estudios de insuficiencia y de limitaciones que, por ley, deben elaborar las entidades territoriales certificadas. Tal y como lo contempla la norma, estos documentos deben consignar un *análisis* que haga evidentes las insuficiencias y las limitaciones en el servicio y no limitarse a una simple presentación de datos estadísticos, con el objeto de cumplir con los requisitos del documento establecidos en el artículo 2.3.1.3.2.7 del Decreto 1851 de 2015.

Así mismo en estos documentos y en los *Planes Anuales de Contratación* que elaboran las entidades territoriales certificadas se sugiere incluir un análisis de la alternativa de solución que se elige para prestar el servicio educativo, esto es: el tipo de contrato, la modalidad de contratación y la capacidad de cada esquema de contratación para satisfacer el derecho a la educación y el *costo-beneficio* de cada alternativa.

Esta recomendación se formula teniendo en cuenta que este estudio identificó que no existe evidencia contundente que explique las razones por las cuales, las entidades territoriales se decantan por uno u otro tipo de contrato. En la adopción de estas recomendaciones el MEN puede jugar un rol sustancial, prestando asistencia técnica a las entidades territoriales con escasa capacidad para que formulen los análisis propuestos y mejoren la formulación de los estudios de insuficiencia y limitaciones y los *Planes Anuales de Contratación*.

#### 4.4. El acceso y la calidad de la información

El desarrollo de esta investigación se vio limitado por la dificultad para acceder a la información, especialmente en territorio. Aunque se ha avanzado en el tema y buena parte de los estudios y documentos que respaldan los procesos contractuales están disponibles en las páginas de las Secretarías de Educación y en la plataforma SECOP, aún existen inconvenientes para acceder a algunos documentos. De igual manera estos no siempre se ajustan a criterios de calidad. Este es principalmente el caso de los estudios de insuficiencia y de limitaciones en algunas de las principales ciudades del país. El ajuste que se propone al elaborar estos documentos es que estos no se limiten a reseñar cifras y datos estadísticos, sino que realmente sean *análisis* técnicos, financieros que den cuenta de una necesidad en el servicio que conduce a contratar el servicio educativo.

Este estudio también identificó que las evaluaciones de impacto a los contratos de concesión (y demás modalidades previstas en la Ley 1851 de 2015), son muy escasas y la información que existe sobre el impacto de los diferentes tipos de contrato que se han suscrito (desde la década de los noventa) es muy incipiente. Una evaluación de los programas es fundamental para elaborar políticas públicas que cumplan con sus objetivos. Estas valoraciones permitirían realizar análisis prospectivos sobre las ventajas, inconvenientes y los costos y beneficios reales de las tipologías contractuales, de las que han hecho uso las entidades territoriales. Además, permitirían conocerla eficiencia del gasto público, determinar el nivel de ejecución de los contratos e identificar oportunidades de mejora en los diferentes esquemas contractuales.

En definitiva, la falta de información puede acarrear discrecionalidad que puede transformarse en arbitrariedad y en una serie de prácticas indebidas en materia contractual. La información escasa y fragmentada impide tomar decisiones informadas en el nivel nacional (cuando se formula la política pública y se expide el marco regulatorio) y a nivel territorial cuando se contrata el servicio.

#### 4.5. Politización de los contratos en concesión

La posición frente al debate sobre la participación de actores privados en la educación, está condicionada por posturas políticas diferentes, sobre el papel del Estado en la prestación de los servicios públicos. Los gobiernos locales en Bogotá han consignado en sus programas de gobierno políticas públicas acordes con su ideología política, la que, además, habría incidido en su ejecución e incluso la sostenibilidad de los programas.

De este modo, la importación de los esquemas de gestión Público-Privado y la ejecución de los contratos de concesión y de administración del servicio público educativo, no ha estado exenta de un cierto grado de politización<sup>135</sup>, que, aunque no ha impedido que se ejecuten los programas, si ha tenido diversos efectos, sobre la planeación y su sostenibilidad.

Esta politización del tema, explica, en algunas ciudades, el contenido de los estudios de suficiencia y limitaciones<sup>136</sup>

135 Este fenómeno de politización en la administración de la educación pública en Colombia no es reciente. Para un estudio del tema léase: Duarte (1996)

136 Un hecho tal puede justificar que los resultados de los estudios de insuficiencia y limitaciones cambien radicalmente en tan solo un periodo de gobierno, como se deduce de la lectura de los estudios de insuficiencia y limitaciones que se realizaron en 2015 y en 2016 por la SED.



y los procesos de toma de decisiones que preceden a la elaboración de tales documentos. Es decir, los estudios que avalan la posibilidad de contratar pueden estar motivados en razones más políticas que técnicas, lo que impide tomar decisiones objetivas, transparentes y sobre todo pertinentes. En la ejecución de los contratos, el manejo político de los mismos se ha hecho evidente en algunas de las evaluaciones al programa, que son realizadas por la administración de turno (Edwards, DeMatthews y Hartley, 2017).

En definitiva, contener la politización del tema significa considerar ajustes, como los propuestos en este estudio al diseño institucional existente.

## 5. Conclusiones

Esta investigación ha demostrado como la posibilidad de que los particulares presten el servicio educativo es una tendencia en todo el mundo. En Colombia esta participación de agentes privados se remite a comienzos del siglo XX, cuando se suscribieron algunos convenios con la Iglesia Católica.

Desde la década de los noventa se incrementa el marco normativo que admite la educación contratada en Colombia. Se transfieren competencias y recursos a las entidades territoriales certificadas y se establecen requisitos precisos y tipologías contractuales. En esta década las principales entidades certificadas del País celebran, entre otros, contratos de concesión. Con sustento en teorías que se relacionan con la nueva gestión pública y siguiendo explícitamente el modelo de las *escuelas charter* se celebran contratos de concesión en la ciudad de Bogotá.

Entre las ventajas que endilgan a este tipo de escuela sobresalen la autonomía, la rendición de cuentas, facilitar el acceso de estudiantes al sistema en localidades con déficit, mejorar el rendimiento académico de los estudiantes y, en definitiva, mejorar la calidad de la educación. Teniendo en cuenta estas precisiones, la primera conclusión de esta investigación es que los contratos en concesión/administración del servicio educativo han tenido efectos positivos en la ampliación de la oferta educativa, en el acceso a la educación en sectores deprimidos de la ciudad y en, algunos casos, han mejorado el rendimiento académico de los estudiantes.

Esto significa que, en principio, estos colegios han cumplido con los supuestos y con las promesas que han motivado su suscripción.

Pese a los aspectos positivos del programa, existen desafíos y riesgos en estos esquemas de gestión.

La evidencia empírica demuestra que existen bemoles que justifican procesos de reingeniería institucional en temas relacionados con la autonomía, la rendición de cuentas y las evaluaciones al programa tal y como se señaló en este análisis.

La segunda conclusión es que la herramienta técnica de planeación y gestión por excelencia en la contratación del servicio educativo, los estudios de insuficiencia y limitaciones, debe revisarse para que cumpla con su objeto y permita tomar decisiones informadas. Para mejorar el tema es importante conjugar una serie de acciones de diferentes entidades. Así, de un lado es necesario fortalecer la capacidad técnica en territorio, modificar algunos aspectos del marco regulatorio y concienciar a las entidades territoriales de la importancia de elaborar técnicamente esta herramienta. Esta última afirmación es válida para el MEN el que además debe empoderarse y asumir plenamente su rol de vigilancia e inspección y aprobar o improbar los estudios elaborados por las entidades territoriales certificadas.

La última conclusión de este estudio es que, pese al diseño institucional establecido y a la tendencia a afinar el marco normativo de la educación contratada, el manejo de la educación contratada, especialmente, en Bogotá es un tema altamente politizado. Esto significa que más allá de las prescripciones normativas y de la justificación técnica de la insuficiencia y de las limitaciones para prestar el servicio educativo, la decisión de contratar con particulares ha respondido a programas de gobierno y, sobre todo, a

tendencias políticas e ideológicas de la administración de turno. El fenómeno de la politización de la educación contratada acarrea riesgos de prácticas indebidas (como el clientelismo y la corrupción). Este es un tema que excede el alcance de este estudio, pero que puede priorizarse en la agenda investigativa que analice la eficacia de los contratos en concesión y de los contratos para la administración del servicio educativo. En definitiva, en caso de que la elección de los políticos sea optar por la educación contratada se podrían tener en cuenta las recomendaciones planteadas en esta investigación.

## Referencias Bibliográficas

Alcaldía Mayor de Bogotá (2018). Aprendizajes y retos de los colegios en concesión en Bogotá. Obtenido de <https://www.compartirpalabramaestra.org/documentos/otrasinvestigaciones/colegios-en-concesion.pdf>

Alcaldía Mayor de Medellín. (2019). Estudio de insuficiencia y limitaciones 2019-2020. Obtenido de: <https://medellin.edu.co/doc/descargas/1182-estudio-insuficiencialimitaciones-2020-vf/file>

Alianza Educativa. (2019). Informe de gestión 2018. Obtenido de: <https://alianzaeducativa.edu.co/wp-content/uploads/2019/09/informe-de-gestion2018.pdf>

Angrist, J. et Al. (2002). “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from Randomized Natural Experiments”.—In: American Economic Review 92(5): 1535-1558. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/4901601\\_Vouchers\\_for\\_Private\\_Schooling\\_in\\_Colombia\\_Evidence\\_from\\_a\\_Randomized\\_Natural\\_Experiment](https://www.researchgate.net/publication/4901601_Vouchers_for_Private_Schooling_in_Colombia_Evidence_from_a_Randomized_Natural_Experiment)

Asociación Distrital de Educadoras y Educadores. (2015). Colegios por concesión, una brecha que se debe cerrar: Consideraciones CEID—ADE.: Obtenido de <http://www.adebogota.org/index.php/comisiones/ceid/2428-colegios-enconcesion-una-brechaque-se-debe-cerrar-consideraciones-ceid—ade>

Barrientos, J y Ríos, P. (2009). Evaluación de la gestión privada del servicio público educativo en Medellín. *Lecturas de Economía*, no. 66, pp. 147–172.

Bohórquez, L y Camacho, M. (2002). El contrato de concesión. Trabajo de grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Carrizosa, N. (2006). Colegios por Concesión: el balance. Obtenido de: <https://www.semana.com/on-line/articulo/colegios-concesion-balance/77506-3>.

Cajiao, F. (2013). El debate sobre los colegios en concesión: ¿resultados o ideología? *Razón Pública*. Obtenido de: <https://razonpublica.com/el-debate-sobre-los-colegios-en-concesionresultados-o-ideologia/>

Contraloría de Bogotá. (2004). Informe de General de Auditoria con enfoque integral modalidad especial. Obtenido de: [https://www.google.com/search?q=Contralor%C3%ADa+de+Bogot%C3%A1+\(2004\)+Informe+de+General+de+Auditoria+con+enfoque+integral+modalidad&rlz=1C1VFKB\\_enFR610FR610&oq=Contralor%C3%ADa+de+Bogot%C3%A1+\(2004\)+Informe+de+General+de++Auditoria+con+enfoque+-integral+modalidad&aqs=chrome.69j57.827j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=Contralor%C3%ADa+de+Bogot%C3%A1+(2004)+Informe+de+General+de+Auditoria+con+enfoque+integral+modalidad&rlz=1C1VFKB_enFR610FR610&oq=Contralor%C3%ADa+de+Bogot%C3%A1+(2004)+Informe+de+General+de++Auditoria+con+enfoque+-integral+modalidad&aqs=chrome.69j57.827j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

Campagne Mondiale pour "education". (2018). Partenariats public-privé dans l'éducation. Obtenido de: <http://www.campaignforeducation.org/wp/wp-content/uploads/2018/04/PrivatePublic-Partnerships-in-education-FRNDrft2.pdf>

Campagne Mondiale pour l'Éducation. (2016). Profits privés, pertes publiques. Obtenido de: [http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL\\_2016\\_WEB\\_FR.pdf](http://www.campaignforeducation.org/docs/reports/PPPL_2016_WEB_FR.pdf).

Castaño, D. (2011). La concesión: pasado y presente. Crítica a los modelos concesionales de la primera época de vida institucional, RDA 5, pp. 153. 174.

Comisión de las Comunidades Europeas. (2004) Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. Comisión De Las Comunidades Europeas. Bruselas, 30.4.2004. COM (2004) 327 final.

Contraloría General de la Nación, et al. (2018). Control social a la gestión pública. Obtenido de: <https://www.contraloria.gov.co/documents/621871/1131800/M%C3%B3dulo+1+-Control+Social.pdf/fada0aed-e398-4653-a5ca-f3c7afe-575ca?version=1.0>

Day, L., et al. (2014). The role and impact of private schools in developing countries: a rigorous review of the evidence. Final report. Education Rigorous Literature Review. Londres : Département du développement international. Departamento Administrativo de la Función Pública. (2005). Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública a la ciudadanía. Obtenido de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20rendici%C3%B3n%20de%20Cuentas%20DAFP.pdf>.



Departamento Nacional de Planeación. (2016). Guía de Asociaciones publico privadas. Capítulo 1-La Asociación Público-Privada. Obtenido de: <https://www.dnp.gov.co/programas/participaci%C3%B3n-privada-%20y-en-proyectosdeinfraestructura/asociaciones-publico-privadas/Paginas/guias-app.aspx>

Edwards Jr., D. B., De Matthews, D y Hartley, H. (2017). Public-private partnerships, accountability, and competition: Theory versus reality in the charter schools of Bogotá, Colombia. Education Policy Analysis Archives, 25(10). Obtenido de: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2556>

Edwards, Jr y Hall, S. (2017). Charter school: teacher management and resource acquisition in Colombia. Cuadernos de Pesquisa, 47(164), 442-468 Obtenido de: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000200003&script=sci\\_arttext&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000200003&script=sci_arttext&tlng=en)

Edwards, Jr., Termes, A. (2019). Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter. Revista Colombiana de Educación. Obtenido de: <https://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RCE/article/view/6891/6995>

El tiempo. Distrito pide extender por 10 años contratos a colegios por concesión (23 de agosto de 2016). Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/bogota/colegios-por-concesion-en-bogota-podran-extender-por-10-anos-contratos-35781>

Leeuw, F.L. (1996). Performance Auditing, New Public Management and Performance Improvement: Question and Answers, Accounting, Auditing y Accountability Journal, 9(2), 92–102 Gómez, 2014: 89).

Malaver, C. (2019). 19 años después habrá nueva generación de colegios por concesión. El tiempo. Obtenido de: <https://www.eltiempo.com/bogota/habra-nueva-generacion-de-colegiospor-concesion-en-bogota-341500>

Mejía, O. (2009). Cultura Política y cultura mafiosa en Colombia en ¿estado y cultura mafiosa en Colombia? Instituto unidad de investigaciones jurídico-sociales Gerardo Molina. Bogotá: Unijus.

Ministerio de Educación Nacional (2013). Sistema Nacional de Indicadores educativos para los niveles de preescolar, básica y media en Colombia. Obtenido de: [www.mineduacion.gov.co](http://www.mineduacion.gov.co) > [articles-363305\\_recurso](#)

Ministerio de Educación Nacional. (2016). Guía para la contratación del servicio educativo. Obtenido de: [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-358222\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-358222_foto_portada.pdf)

Ministerio de Educación Nacional (2016). Guía para la contratación del servicio educativo. Obtenido de: [https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-358222\\_foto\\_portada.pdf](https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-358222_foto_portada.pdf)

OCDE. (2011). Enseignement privé : Quels avantages ? PISA À LA LOUPE. Obtenido de: <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/48572011.pdf>

Ome, A. (2013). El Estatuto de profesionalización docente: Una primera evaluación. Cuadernos de Fedesarrollo. Obtenido de: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/156>

Parra, S. (2014). Los mejores colegios distritales en riesgo de no continuar. Las dos orillas. Obtenido de: <https://www.las2orillas.co/los-mejores-colegios-distritales-en-riesgo/>

Patrinos, Barrera-Osorio, & Guáqueta, (2009). The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/44839786\\_The\\_Role\\_and\\_Impact\\_of\\_PublicPrivate\\_partnerships\\_in\\_Education](https://www.researchgate.net/publication/44839786_The_Role_and_Impact_of_PublicPrivate_partnerships_in_Education)

Palacios, M., Safford, F. (2002). Colombia: país fragmentado, sociedad dividida: su historia. Bogotá: Editorial Norma.

Pérez, A. (2014). Colegios por concesión: ¿qué tan buena estrategia es? Razón Pública. Obtenido de: <https://razonpublica.com/colegios-por-concesion-que-tan-buenos-son-a-estrategia-es/>

Procuraduría General de la Nación. (2011). ¿Como ejercer control sobre la gestión contractual del Estado Colombiano? Obtenido de: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/guiacontrolcontratacionestatal.pdf>

República de Colombia. (1903). Ley 39 de 1903. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1993). Ley 60 de 1993. Imprenta Nacional.

República de Colombia. (1993). Ley 80 de 1993. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2007). Ley 1150 de 2007. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia (2009). Decreto 2355 de 2009. Bogotá. Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2011). Ley 1472 de 2011. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2012). Ley 1508 de 2012. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1075 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1851 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1082 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2017). Decreto 030 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia (2017). Decreto 2100 de 2017. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia (2015). Decreto 1851 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia. (2015). Decreto 1852 de 2015. Bogotá: Imprenta Nacional.

República de Colombia (2019). Decreto 1974 de 2019. Bogotá: Imprenta Nacional.

Sánchez y Otero. (2012). Educación y reproducción de la desigualdad en Colombia. Obtenido de: <file:///C:/Users/Carolina/Downloads/7863-Texto%20del%20art%C3%ADculo-16049-1-1020170301.pdf>

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. M. F. Plattner (eds.).

Secretaria de Educación de Bogotá. (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016. Obtenidode:<http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

Secretaria de Educación del Distrito (2016). Estudios de insuficiencia educativa de Bogotá para 2017. Obtenido de: [www.contratos.gov.co](http://www.contratos.gov.co)

Secretaría de Educación de Bogotá. (2012). Bases para el Plan Sectorial de Educación 2012-2016. Obtenidode:<http://www.idep.edu.co/sites/default/files/SED%20Plan%20Sectorial%20Educacion.pdf>

Secretaría de Educación de Barranquilla. (2019). Boletín Estadístico. Obtenido de: <https://www.barranquilla.gov.co/educacion/actos-administrativos/informes/analisis-del-sector-educativo>

Secretaría de Educación de Medellín. (2019). Estudios de insuficiencia y limitaciones. Obtenido de: <https://medellin.edu.co/doc/descargas/1182-estudio-insuficiencialimitaciones-2020-vf/fileDegoi>

Secretaría de Educación de Cartagena. (2019). Estudios de insuficiencia y limitaciones 2019-2020. Obtenido de: <http://www.sedcartagena.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/Estudio-de-Insuficiencia-y-Limitaciones-2019-2020.pdf>

Secretaría de Educación de Cali. (2019). Estudios de insuficiencia y limitaciones 2020. Obtenido de:<https://www.cali.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=-descargas&lFuncion=descarga&idFile=41448>

Sarmiento A., Alonso E., Duncan G. y Garzón C. (2005). Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. Obtenidode:<https://ideas.repec.org/p/col/000118/002634.html>

Serrano, M. (2017). Ventajas de colegios en concesión deben aplicarse en los oficiales. Un periódico Digital. Obtenido de: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/>

detail/ventajas-de-colegios-en-concesion-deben-aplicarse-en-los-oficiales/

Schroder, P. (2016). Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno. Obtenido de: <https://fnst.org/sites/default/files/uploads/2017/09/15/nuevagestionpublicafinal.pdf>.

Termes, A., Bonal, X y Verger, A. (2015). Public-private partnerships in Colombian education: the equity and quality implications of “Colegios en concesión”. (ESP Working paper series; 66). Obtenido de: <https://ddd.uab.cat/record/163524>

Termes, A., Verger, A. Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas chárter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. Obtenido de: <https://www.scielo.br/pdf/es/v38n141/1678-4626-es-es0101-73302017173097.pdf>

Termes, A., Bonal, X., Verger, A. y Zancajo, A. (2015). Public-private partnerships in Colombian education (esp Working Series, vol. 66). Nueva York: Open Society Foundations

Tobón, M. (2005). Viabilidad del programa de colegios en concesión en Bogotá. Universidad de los Andes; Monografía para optar el título de Abogado.

Universidad Nacional de Colombia (IEU). (2015). Evaluación de impacto de los colegios en concesión de Bogotá D.C. Obtenido desde: [https://www.educacionbogota.edu.co/portal\\_matriculas/sites/default/files/inline-files/UNAL\\_-\\_](https://www.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/UNAL_-_)

Vásquez, D. (2009). Las escuelas chárter una alternativa para mejorar el sistema de educación en Puerto Rico. Obtenido de: [http://cie.uprrp.edu/cuaderno/download/numero\\_24/num24\\_VazquezGonzalez\\_04.pdf](http://cie.uprrp.edu/cuaderno/download/numero_24/num24_VazquezGonzalez_04.pdf)

Villa, L. y Duarte, J. (2002). Los Colegios en Concesión de Bogotá, Colombia: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar Reformas o Mejoramiento Continuo. Obtenido de: [https://www.researchgate.net/publication/254422923\\_Los\\_Colegios\\_en\\_Concesion\\_de\\_Bogota\\_Colombia\\_Una\\_Experiencia\\_Innovadora\\_de\\_Gestion\\_Escolar\\_Reformas\\_o\\_Mejoramiento\\_Continuo](https://www.researchgate.net/publication/254422923_Los_Colegios_en_Concesion_de_Bogota_Colombia_Una_Experiencia_Innovadora_de_Gestion_Escolar_Reformas_o_Mejoramiento_Continuo)

Villa, L. y Duarte, J. (2002). Los Colegios en Concesión de Bogotá, Colombia: Una Experiencia Innovadora de Gestión Escolar Reformas o Mejoramiento Continuo. Obtenido de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/14827/los-colegios-en-concesion-debogotacolombia-una-experiencia-innovadora-de>

World Bank (2006). Colombia Contracting Educating Services. Obtenido de: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documentsreports/documentdetail/320521468260938262/colombia-contracting-education-services-to-DC>.

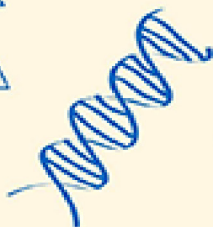
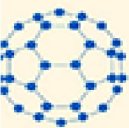
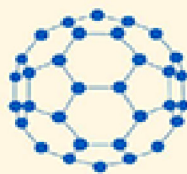
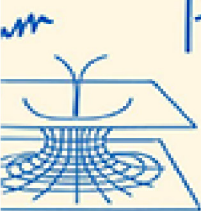


$$p = mv$$

science



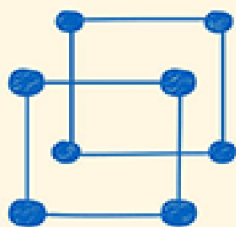
physics



1 2 4 6 8  
3 5 7 9 0

chemistry

$$\Delta E = h\nu$$



biology

$$d = \sqrt{(x_2 - x_1)^2 + (y_2 - y_1)^2}$$



physics

$$c = \lambda\nu$$



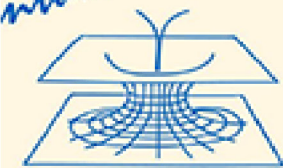
$$E = mc^2$$



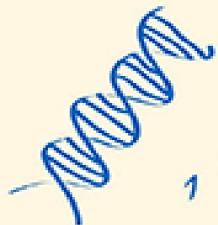
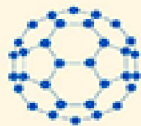
ntum

$$p = mv$$

science



science



1 2 4 6 8  
3 5 7 9 0

$$= \log_b(x) \text{ iff } x = b^y$$

$$c = \lambda\nu$$

