

EFFECTOS Y OPERACIÓN DE LAS ESCUELAS CONTRATADAS EN COLOMBIA

Antecedentes

Diferentes estudios han demostrado la expansión de distintas formas de alianzas público-privadas educativas –APP–, generalmente bajo la premisa de que el sector privado tiene mayor capacidad y experticia para ofrecer una educación diversa, de calidad y con mayor eficiencia (Heyneman and Stern 2014; Kober 1999; Verger, Fontdevila, and Zancajo 2017). Aunque las modalidades de APP son muy variadas, todas se sustentan en el supuesto de que la mayor calidad se deriva de la flexibilidad y autonomía de las escuelas privadas para contratar su personal y de los mecanismos de mercado sobre los cuales funcionan, que estimulan la permanencia de los mejores proveedores educativos (Patrinos, Osorio, and Guáqueta 2009; Tooley 2007).

Una de las formas de APP son las escuelas contratadas. Estas escuelas son organizaciones de propiedad y operación privada financiadas parcial o totalmente con dineros públicos bajo la figura de un contrato con una agencia gubernamental. A diferencia de los bonos educativos, el gobierno se reserva el derecho de seleccionar y establecer un contrato con estas organizaciones para asegurar la adecuada prestación y conservar un mecanismo de rendición de cuentas que le permita a las familias tener a quién recurrir cuando la escuela no cumpla con sus propósitos. En contraste con las escuelas concesionadas, las escuelas contratadas son completamente independientes del gobierno, con lo cual los propietarios conservan la autoridad legal sobre la existencia y demás decisiones internas de la organización escolar (Hill, Pierce, and Guthrie 1997). Además de la administración del servicio educativo, las escuelas contratadas proveen en su totalidad la infraestructura y equipamiento escolar y tienen la capacidad de registrar estudiantes que paguen su matrícula junto con los subsidiados por el gobierno.

La evaluación empírica de las APP educativas en el país se ha concentrado especialmente en los bonos educativos y en las escuelas concesionadas (Angrist et al. 2002; Angrist, Bettinger, and Kremer 2006; Barrera-Osorio 2007; Villa and Duarte 2002). No obstante su larga tradición en Colombia, poco se sabe acerca del rol de las escuelas contratadas y sus efectos en el aprendizaje.

Preguntas y objetivos de investigación

Para llenar el vacío de estudios empíricos en Colombia sobre rol de las escuelas contratadas y sus efectos en el aprendizaje, con el presente estudio se plantearon dos preguntas: ¿Cómo se desempeñan las escuelas contratadas en términos de resultados educativos de los estudiantes? Y ¿qué rol juegan distintos factores político-institucionales en dicho desempeño y su variación?

Por medio de estas preguntas, se buscó construir un marco teórico que identifique la relación entre factores del contexto político-institucional (incentivos a oferentes privados, mecanismos de rendición de cuentas, etc.), la operación de las escuelas contratadas (objetivos con los estudiantes, autonomía pedagógica y curricular, gestión, etc.) y sus efectos en los resultados de aprendizaje.

Metodología

Estrategia metodológica cuantitativa

El estudio identifica el efecto de las escuelas contratadas en las pruebas Saber 11 de los estudiantes que reciben subsidio estatal. Por ende, el análisis se restringió a estudiantes en escuelas públicas tradicionales y estudiantes en escuelas contratadas cuya mensualidad es cubierta por el sector público¹. Para el análisis se utilizaron dos fuentes: el Saber 11 administrado por el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes) en los años 2014 y 2015, y el C600 administrado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en los mismos años. El Saber 11 provee datos sobre los puntajes en el examen de los estudiantes y sobre sus condiciones socioeconómicas, lo cual incluye edad, género, área rural o urbana, nivel educativo de los padres, nivel SISBEN, ingreso familiar mensual, e información sobre si el estudiante trabaja o no. El C600 provee datos a nivel de escuela como modalidad de prestación del servicio educativo, el carácter (académico, técnico o ambos), el número de estudiantes matriculados, el número y nivel educativo de los docentes y la Secretaría de Educación a la que pertenece la escuela. Adicionalmente, con la información sobre el número de docentes y número de estudiantes, se calculó la proporción de estudiantes por maestro así como el porcentaje de docentes con título inferior a pregrado universitario, con título universitario, y con postgrado. La muestra también se restringió a los municipios que tienen ambos tipos de modalidad, educación pública y contratada, y a las Secretarías que tuvieran al menos 5% de su matrícula en educación contratada. Se excluyeron del análisis a

los estudiantes que hubieran tomado la prueba Saber 11 previamente, lo que reduce las posibilidades de tener repitentes en la muestra. También se excluyeron estudiantes en edades atípicas, así como estudiantes en discapacidad, dada la dificultad de los datos de captar los distintos niveles de la misma y dado también que es posible que estos estudiantes, especialmente aquellos con discapacidades más severas, no necesariamente presenten la prueba a pesar de estar registrados en una escuela. Otras observaciones fueron eliminadas por tener información faltante en el número de estudiantes, número de docentes, y en la información socioeconómica del estudiante. La muestra final es de 192.707 observaciones (95.246 estudiantes para el año 2014 y 101.461 para 2015) en 3.258 escuelas (1.526 para 2014 y 1.732 para 2015). Es importante anotar que cada jornada escolar se tomó como una escuela distinta. De todas las observaciones, 23.520 son estudiantes subsidiados por el gobierno en 716 escuelas contratadas (11.618 estudiantes en 2014, 11.902 en 2015).

Para asegurar mejor la comparabilidad de los estudiantes, se utilizaron técnicas de emparejamiento (*propensity score analysis*), las cuales permiten reducir el riesgo de que la diferencia de resultados entre las escuelas se deba a factores que afectan la decisión de matricularse en uno u otro tipo de escuela y que pueden generar comparaciones entre grupos que no son homogéneos respecto a un buen número de variables. Sin emparejamientos, es posible que el análisis tenga variables importantes con diferencias considerables, las cuales podrían ser la causa de desigualdades que se detecten a nivel de variables resultado, en este caso, los resultados en las pruebas Saber 11 a nivel global y en las áreas de matemáticas y lectura crítica. Los estudiantes fueron emparejados por características observables individuales (cohorte, edad, género, área, nivel educativo de los padres, SISBEN, nivel de ingreso familiar mensual, y si el estudiante reporta estar trabajando) y por características de la escuela (jornada, tipo de educación media, y secretaría de pertenencia). Una vez lograda una homogeneidad aceptable entre los estudiantes en escuelas contratadas y los estudiantes en escuelas públicas, se aplicó una regresión múltiple a la muestra resultante con el fin de calcular el efecto de las escuelas contratadas, controlando por factores socio-económicos y características de las escuelas¹.

El método de emparejamiento se basa sobre el supuesto de que no existen variables no observables o no disponibles que afecten la participación en las escuelas contratadas y las

¹ Para una descripción más detallada de la metodología cuantitativa, ver el informe final completo en <http://www.icfes.gov.co/investigadores-y-estudiantes-posgrado/resultados-de-investigaciones>

variables de resultado. Dado este supuesto, el estudio tiene limitaciones: se tiene información socio-económica y demográfica de los estudiantes pero no se tiene una línea de base de los resultados iniciales o previos en el tiempo para los estudiantes analizados; tampoco hay información disponible sobre el tiempo que llevan los estudiantes en la escuela, lo que puede afectar el resultado en los exámenes.

Estrategia metodológica cualitativa

Una vez identificados los efectos de las escuelas contratadas, se combinaron dos estrategias que permitieron entender dichos efectos. Por un lado, se seleccionaron dos jurisdicciones lo más parecidas posible, Cali y Bogotá, las cuales tienen niveles comparables de autonomía sobre sus sistemas educativos y presentan niveles de cobertura educativa parecidos y crecientes para la población de 5 a 17 años (más del 95% en cobertura bruta). Pese a estas similitudes, para el año 2014, Cali era la capital con un mayor porcentaje de matrícula en escuelas contratadas (36% del total de la matrícula financiada con fondos públicos), mientras que Bogotá tenía uno de los porcentajes más bajos entre las capitales (10%). Estos dos casos permitieron identificar cómo operan escuelas contratadas en escenarios que, aunque similares, impulsan de distinta forma el avance de la contratación. Además, en cada entidad territorial se identificaron tres tipos de escuelas contratadas: escuelas de bajo rendimiento o aquellas en las que los resultados de aprendizaje son comparativamente más bajos que el promedio de las escuelas que reciben financiamiento público; de rendimiento promedio; y de rendimiento alto o superiores al rendimiento promedio de las escuelas financiadas con dineros estatales. De cada uno de estos tres grupos, se seleccionó de forma aleatoria una escuela para desarrollar el trabajo de campo (tres escuelas por entidad territorial, seis en total).

Con base en entrevistas, grupos focales y encuestas recogidas en el trabajo de campo, se desarrolló un análisis cualitativo de contenido que permitiera identificar patrones y compilar las formas en que diversos actores a través de distintas escuelas y entidades territoriales interpretan el funcionamiento de las escuelas contratadas y su efecto en los aprendizajes.

Hallazgos

Resultados cuantitativos

- Con base en la información primaria combinada de las pruebas Saber 11 2014 y 2015 y el c600 para los mismos años, se encuentra que las escuelas contratadas reciben estudiantes

subsidiados con dineros públicos que en promedio parecen presentar una mayor vulnerabilidad, indicada por una mayor proporción de estudiantes en la zona rural, con un nivel educativo de los padres más bajo, con una edad ligeramente mayor, con más bajos ingresos familiares mensuales autodeclarados, y con mayor tendencia a trabajar. También se encuentra que las escuelas contratadas tienden más a ser escuelas de jornada completa contrario a lo que ocurre con las escuelas públicas, lo que puede indicar una mayor exposición al aprendizaje. No obstante, las escuelas públicas tienen una menor ratio de estudiantes por docente y profesores con mayor nivel educativo, factores que en teoría favorecen el aprendizaje de los estudiantes.

En cuanto a los resultados globales en Saber 11 y en las áreas de matemáticas y lectura crítica, los impactos estimados controlando por variables sociodemográficas y por variables de escuela muestran que haber asistido a una escuela contratada tiene un efecto negativo en el rendimiento de los estudiantes subsidiados. Estos resultados se mantienen o disminuyen ligeramente al realizar el emparejamiento con diversas estrategias, lo que ratifica el efecto estimado. En los modelos obtenidos, los efectos negativos de las escuelas contratadas en el puntaje global del Saber 11 varían en un rango de 0,114 a 0,262 desviaciones estándar, entre 0,092 y 0,219 en el área de matemáticas, y entre 0,112 y 0,228 en el área de lectura crítica. Aún cuando no existen estándares universales para evaluar el tamaño del efecto en el rendimiento en pruebas, la literatura internacional señala que un efecto mayor a 0,2 desviaciones estándar es pequeño pero considerable (Cohen 2013; Hill et al. 2008), lo que indica que el efecto encontrado por este estudio está en el rango de marginal a pequeño.

Resultados cualitativos

El análisis cualitativo sugiere algunas explicaciones claves sobre el desempeño inferior de las escuelas contratadas en comparación con el sector público tradicional. Tal desempeño es producto de una compleja interacción de problemas de incentivos y capacidades tanto en las escuelas contratadas como en los gobiernos locales y el nacional. A continuación se describen estos problemas en tres áreas concretas: 1) la arquitectura de la política o la combinación de instrumentos que definen la posibilidad de contratar, los criterios y procesos de elegibilidad de las escuelas, los incentivos y las sanciones para los contratantes, 2) la operación de los programas de contratación en las entidades territoriales, y 3) la forma como operan los colegios contratados.

Arquitectura de la política de contratación:

- El objetivo de la contratación no es mejorar la calidad de la educación ofrecida sino tener un mecanismo alternativo para suplir insuficiencias de oferta en el sistema público. Por ende, la política ofrece pocos incentivos al rendimiento en tanto sólo aspira a contratar escuelas que ofrezcan al menos condiciones similares a las de las escuelas públicas tradicionales. Esta medida es además considerada como un mecanismo temporal por los tomadores de decisiones dado que el marco legal le da prioridad a la educación pública tradicional.
- Una muy escasa regulación de la contratación previa al año 2001 permitió un crecimiento descontrolado de las escuelas contratadas en condiciones de contratación y de calidad muy heterogéneas. El caso de Cali sugiere que la escasa regulación creó incentivos para el aumento especialmente en las entidades territoriales que no ampliaron su oferta pública y que recurrieron a la contratación para ampliar el acceso a la educación estableciendo requisitos muy mínimos para los oferentes de este tipo de educación.
- Dado este crecimiento descontrolado, el Ministerio de Educación Nacional –MEN- empieza a establecer gradualmente mayores regulaciones empezando por las tarifas que establecieron como tope máximo el mismo valor de los estudiantes en escuelas públicas (Ley 715, 2001), y luego estableciendo mayores criterios para la selección de proveedores a través de un Banco de elegibles, mediciones más concretas de la insuficiencia de escuelas públicas y procedimientos para el monitoreo de las escuelas contratadas (Decreto 4313 2004; Decreto 2355 2009). Estos cambios a nivel central implicaron una reducción de la autonomía de las entidades territoriales, pero también permitieron una mayor homogenización de la contratación y un control a su crecimiento.
- Sin embargo, hasta el año 2015, la regulación de las escuelas contratadas no contenía criterios concretos en torno a los resultados. En este año el MEN establece por primera vez un percentil de logro en las pruebas Saber, calculado sobre el rendimiento del total de los estudiantes en cada entidad territorial (Decreto 1851 2015). Este percentil inició un proceso de reducción de la contratación más evidente y obligó a las entidades territoriales a hacer un mejor uso de su oferta pública. Sin embargo, para entidades territoriales que no ampliaron dicha oferta, este cambio en la regulación implicó una reducción en los cupos que al parecer ha dejado sin acceso a estudiantes que no fueron reubicados o que no pudieron desplazarse a las escuelas públicas que les fueron asignadas. De tal forma, los cambios en la arquitectura de la política que buscaban incentivar un mayor control y mejorar la calidad no han solucionado completamente el problema de las escasas capacidades para compensar la escasez de cupos

en el sector público.

Operación de programas de contratación a nivel local:

- El aumento de la contratación educativa introdujo nuevas lógicas al sector de colegios privados en zonas vulnerables bien sea porque creó nuevas oportunidades de sostenibilidad financiera para instituciones de bajos recursos o porque las obligó a ser parte de este programa y ofrecer gratuidad con el fin de no perder a sus estudiantes o atraer nuevos.
- La combinación de la baja regulación de la contratación, las presiones por aumentar la cobertura, y las presiones de proveedores privados por participar en el programa, incentivaron el desarrollo de prácticas inadecuadas que incluyeron priorizar la contratación antes que utilizar de forma eficiente la oferta pública existente, contratar para evadir la rigidez del sistema educativo público, establecer tarifas por debajo del tope máximo establecido con el fin de ahorrar recursos, ceder la focalización de los estudiantes a subsidiar a las escuelas contratadas, y usar tráfico de influencias para establecer contratos o para asignar cupos.

Los cambios graduales introducidos por el MEN en la regulación de la educación contratada han dado mayores herramientas a las entidades territoriales para frenar estas prácticas, mejorar la selección de contratistas, monitorear con más rigor las escuelas y establecer sanciones pertinentes. No obstante, el aumento de la regulación no ha ido acompañado de un mejoramiento de los incentivos a las escuelas contratadas, las cuales parecen estar recibiendo menos recursos por estudiante que las escuelas públicas, ya sea por el proceso de homogeneización de tarifas, porque las entidades territoriales no incluyen en dichas tarifas los mismo componentes que los de la canasta de las escuelas públicas tradicionales, o porque a los recursos se le restan los costos de la administración del programa.

Los escasos proveedores privados en zonas de insuficiencia de oferta pública, sus precarias condiciones financieras, y los bajos incentivos parecen haber limitado el aumento de la calidad que se esperaba conseguir con el incremento de las regulaciones por parte del MEN. En ausencia de más proveedores públicos o privados y sin recursos para aumentar las capacidades de los existentes, es dudoso que se puedan generar mecanismos de mercado que mejoren la calidad de las escuelas contratadas.

Operación de los colegios contratados:

- La expansión de la contratación generó dependencia de los subsidios públicos en muchas escuelas privadas. Las escuelas más pobres y con mayor dependencia del subsidio estatal suelen coincidir con zonas de mayor vulnerabilidad. En contraste, los colegios contratados que tienen mayor porcentaje de matrícula privada y una población con mayor capacidad de

pago, tienen más facilidades para usar los dineros públicos en el mejoramiento de sus procesos antes que en el mero sostenimiento.

- Las escuelas con mayor dependencia de la contratación tienen también una infraestructura y equipamientos deficitarios, mayor hacinamiento, mayores dificultades para atraer y retener docentes altamente calificados, menor capacidad para la innovación pedagógica, y una mayor tendencia a “entrenar para el *test*”, dado que alcanzar el percentil de logro en las pruebas Saber establecido por la nueva reglamentación es lo que asegura su subsistencia.

Aunque la selección de escuela por parte de los padres es reducida para los estudiantes que estudian con fondos públicos, cuando las familias logran elegir, sus criterios de calidad son distintos a los establecidos por el gobierno en términos de los rendimientos en pruebas. Esta diferencia sugiere que el aumento de la matrícula en una escuela no necesariamente obedece a mejores rendimientos en los exámenes sino a otras pautas distintas que resultan más relevantes para los padres como la disciplina, la educación ligada a ciertos valores, la seguridad de la zona en la que está ubicada la escuela, la cercanía de la escuela, etc. Esta disonancia crea incentivos confusos para las escuelas contratadas.

En resumen, los problemas de incentivos inadecuados están directamente relacionados con la debilidad en las capacidades institucionales de todas las organizaciones participantes en la contratación. Gobiernos con baja inversión educativa y urgentes problemas de cobertura no tienen mayores capacidades para ofrecer incentivos que atraigan proveedores de calidad. Por su parte, los proveedores en zonas de bajos ingresos sufren carencias similares a las de sus comunidades y tienen limitaciones para ofrecer una educación de calidad.

Recomendaciones de política

Si se persiste en la idea de que la educación contratada sea un instrumento de política temporal, es necesario que las entidades territoriales tengan mayores incentivos y requerimientos para expandir la oferta pública rápidamente en las zonas más vulnerables. Si se acepta que dicho esfuerzo no se logra en el corto plazo, es recomendable entonces que el nivel central y las entidades territoriales generen procesos para fortalecer las capacidades de las escuelas contratadas existentes. Una posibilidad es incluir los procesos de capacitación docente en la selección de las escuelas y más aún, ayudar a que las mismas tengan mejores procesos institucionales y una mayor disposición para la innovación educativa. Todo ello por supuesto requeriría mayores recursos y mecanismos de control de los mismos, lo cual significa también fortalecer las capacidades y los incentivos de las entidades territoriales para desarrollar esta tarea. Otra opción es modificar la modalidad de contratación convirtiendo estas

instituciones en escuelas públicas tradicionales o en escuelas concesionadas, las cuales han demostrado ser tan o más efectivas que la escuela pública (Barrera-Osorio 2007; Villa and Duarte 2002; Sarmiento et al. 2005)

No obstante, para profundizar estas recomendaciones se requiere mayor investigación en diversas áreas. Primero, es importante tener un mayor conocimiento sobre el uso de la autonomía por parte de las escuelas contratadas e identificar las lecciones que nos dejan para las mismas y para otros tipos de alianzas público-privadas. Segundo, es necesario medir el efecto concreto del establecimiento de un percentil de logro en las pruebas estandarizadas, tanto en el rendimiento de los estudiantes en escuelas contratadas, como en el acceso a la educación en cada entidad territorial. Finalmente, es recomendable comparar más sistemáticamente el efecto y operación de diversos mecanismos de alianzas educativas público-privadas en Colombia para evaluar su efectividad, extraer lecciones de cada uno de ellos, y evaluar las lecciones que se pueden aprender tanto para el modelo de escolarización público tradicional como para modelos alternativos.

Referencias:

- Barrera-Osorio, F. (2007). *The impact of private provision of public education : empirical evidence from Bogota's concession schools* (Policy Research Working Paper Series No. 4121). The World Bank. Retrieved from <https://ideas.repec.org/p/wbk/wbrwps/4121.html>
- Bengtsson, M. (2016). How to plan and perform a qualitative study using content analysis. *NursingPlus Open*, 2, 8–14. <https://doi.org/10.1016/j.npls.2016.01.001>
- Decreto 1851, Diario Oficial de la República de Colombia 49.637 § (2015). Retrieved from <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-353928.html>
- Decreto 2355, Diario Oficial de la República de Colombia 47.391 § (2009). Retrieved from <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-195116.html>
- Heyneman, S. P., & Stern, J. M. B. (2014). Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development*, 35(Complete), 3–15. <https://doi.org/10.1016/j.ijedudev.2013.01.002>
- Hill, P., Pierce, L. C., & Guthrie, J. W. (1997). *Reinventing Public Education: How Contracting Can Transform America's Schools*. University of Chicago Press.
- Ley 715, Diario Oficial de la República de Colombia 44.654 § (2001). Retrieved from http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html
- Patrinos, H., Osorio, F. B., & Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-private Partnerships in Education*. Washington D.C.: World Bank Publications.
- Przeworski, A., & Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. New York: Wiley-Interscience.
- Seawright, J., & Gerring, J. (2008). Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), 294–308. <https://doi.org/10.2307/20299733>

ⁱ Para ello se identificó a estudiantes que cumplían simultáneamente dos condiciones, estudiar en una escuela contratada y no pagar mensualidad en la misma.