

Los colegios en concesión de Bogotá: los límites de la eficiencia económica de los programas chárter

"Concession Schools" in Bogotá: The Limits of Economic Efficiency of Charter Programs

Os colégios em concessão em Bogotá: os limites da eficiência econômica dos programas chárter

Donald Brent Edwards Jr.*  orcid.org/0000-0003-3955-9525

Andreu Termes López**  orcid.org/0000-0001-7667-785X

Artículo de investigación

Revista Colombiana de Educación, N.º 76. Primer semestre de 2019, Bogotá, Colombia.

doi: 10.17227/rce.num76-6891

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



Recibido: 20/10/2017

Evaluado: 02/03/2018

* Doctor en Política educativa internacional por la Universidad de Maryland, Estados Unidos. Assistant Professor de la Universidad de Hawai, Estados Unidos. Correo electrónico: donalde@hawaii.edu

** Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Investigador posdoctoral en la Universidad Autónoma de Barcelona, España, en el proyecto REFORMED - Reforming Schools Globally: A Multi-Scalar Analysis of Autonomy and Accountability Policies in the Education Sector. Correo electrónico: andreu.termes@uab.cat

Resumen

En el marco de agenda educativa global, las alianzas-público-privadas (como especialmente las escuelas *chárter*) son reformas con creciente prestigio académico y popularidad política. Supuestamente, y según sus promotores, estas reformas son consideradas una solución costo-eficiente. Existen dos aspectos de las escuelas *chárter* que han recibido poco interés académico: la gestión del profesorado y la adquisición de recursos. El objetivo de este artículo es subsanar este vacío a través del estudio de caso del programa *chárter* Colegios en Concesión (CEC, activo en Bogotá desde 1999). Los CEC son particularmente relevantes, ya que Colombia es uno de los países latinoamericanos que ha experimentado más enérgicamente con las APP; además, los CEC han recibido una gran atención académica, política, y mediática, muy especialmente de los organismos internacionales; así pues, los CEC se han convertido en un modelo paradigmático del programa *chárter*. Los resultados de este artículo permiten identificar las estrategias económicas de los CEC bogotanos, que incluyen el empeoramiento sistemático de las condiciones laborales del profesorado, y nuevas estrategias de adquisición de recursos adicionales; ambos hallazgos problematizan la supuesta ventaja comparativa y costo-eficiencia, tanto de los CEC bogotanos como también del programa *chárter* en general.

Palabras clave

escuelas *chárter*; escuelas privadas; alianzas en la educación; gestión del personal; asignación de recursos; gestión basada en la escuela

Keywords

charter schools; private schools; partnerships in education; personnel management; resource allocation; school-based management

Abstract

In the context of global educational agenda, public-private alliances (particularly charter schools) are reforms with a growing academic prestige and political popularity. Supposedly, and according to their promoters, these reforms are considered to be a cost-efficient solution. There are two aspects of charter schools that have received less academic interest: the management of the teaching staff and the acquisition of resources. The purpose of this paper is to fill this gap through the case study of the "Concession School" (CEC) charter program, active in Bogotá since 1999. CECs are particularly relevant, since Colombia is one of the Latin American countries that have experimented most energetically with APP; moreover, CECs have received a great academic, political, and media attention, particularly from international organizations; as such, CECs have become a paradigmatic model of the charter program. The results of this paper allow us to identify the economic strategies of CECs in Bogotá, which include the systematic worsening of the teachers' working conditions, and new strategies for acquisition of additional resources, both findings problematize the supposed comparative advantage and cost-efficiency, both of the CECs in Bogotá as well as the charter program in general.

Resumo

No marco da agenda educacional global, as alianças público-particulares (como, especialmente, as escolas *chárter*) são reformas com crescente prestígio acadêmico e popularidade política. Aparentemente, segundo seus promotores, estas reformas oferecem uma solução custo-eficiente. Existem dois aspectos das escolas *chárter* que tem recebido pouco interesse acadêmico: a gestão do professorado e a aquisição de recursos. O objetivo deste artigo é remediar esse vazio através do estudo de caso do programa *chárter* Colégios em Concessão (CEC, ativo em Bogotá desde 1999). Os CEC são relevantes, pois a Colômbia é um dos países latino-americanos que tem experimentado mais energicamente com as APP; além disso, os CEC receberam muita atenção acadêmica, política e midiática, especialmente dos organismos internacionais. Assim, os CEC viraram um modelo paradigmático do programa *chárter*. As descobertas deste artigo permitem identificar as estratégias econômicas dos CEC bogotanos, que incluem a deterioração sistemática das condições de trabalho do professorado e novas estratégias de aquisição de recursos adicionais. As duas descobertas problematizam a suposta vantagem comparativa e custo-eficiência, tanto dos CEC bogotanos quanto do programa *chárter* em geral.

Palavras-chave

escolas *chárter*; escolas particulares; alianças na educação; gestão dos funcionários; distribuição de recursos; gestão baseada na escola

Introducción

La agenda educativa global incorpora con fuerza planteamientos favorables a la privatización educativa y, en concreto, a las alianzas público-privadas (APP) (Robertson, Mundy, Verger y Menashy, 2012). De entre las fórmulas APP más reconocidas e implementadas, tanto en los países del norte como del sur, destacan las escuelas chárter (Larocque, 2008; Patrinos, Barrera-Osorio y Guaqueta, 2009; Robertson et al., 2012). En este sentido, el caso colombiano es particularmente relevante, dado que es uno de los países latinoamericanos que ha experimentado de forma más entusiasta con las alianzas público-privadas —como las escuelas chárter— (Patrinos, 2006); y, por otro lado, a pesar de su modesta expansión en términos cuantitativos, los CEC han recibido una amplia atención de la literatura académica, particularmente de organismos internacionales, lo que ha convertido los CEC un modelo paradigmático del programa chárter.

De forma general, mientras que, por un lado, las escuelas públicas son financiadas y gestionadas por la administración pública, por otro lado, las escuelas chárter están financiadas públicamente, pero gestionadas de forma privada o independiente, y operan con relativa flexibilidad regulatoria (Lubienski, 2003).

Aunque el programa chárter se ha implementado de forma extensiva en Estados Unidos —y de ahí tal vez su popularidad— (Verger, Fontdevila, y Zancajo, 2016), las APP y las fórmulas de financiación pública a escuelas privadas tienen también un largo recorrido histórico en Latinoamérica y Colombia. En concreto, Colombia ha sido uno de los países que de forma más entusiasta ha implementado APP (Patrinos, 2006), entre las cuales, además de los CEC, encontramos los Colegios en Convenio, o el ya extinguido sistema de *voucher* escolar Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria (Paces) (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012; Miñana, 2006 y 2010; Sarmiento et al. 2000). Además, si bien desde la década de los 2000 las Organizaciones de Gestión Educativa (CMO, por sus siglas en inglés), que gestionan una red de escuelas con base en un modelo, propósito, o misión (pedagógica, educativa, o religiosa) común, se han popularizado en Estados Unidos (Farrell, Wohlstetter y Smith, 2012), este fenómeno es anterior en toda Latinoamérica, incluyendo Colombia¹. Buena parte del arraigo de las APP educativas en Colombia es resultado de una arquitectura institucional especialmente proclive a esta fórmula, ya que

1 En este sentido destaca sobremanera la presencia de Fe y Alegría en 17 países de la región, que en la actualidad matricula aproximadamente un millón y medio de alumnos, y cuya actividad ha sido especialmente alabada por organismos internacionales como el Banco Mundial (p. ej., Patrinos et al., 2009; World Bank [WB], 2003).

—entre otras cosas— Colombia es uno de los pocos países latinoamericanos que contempla en su legislación la posibilidad del cobro a las familias en el seno del sistema público (López, 2015).

La popularidad de las *chárter* se basa en una serie de supuestas ventajas competitivas de estas en relación a las escuelas públicas, las cuales incluyen por mayor autonomía, rendición de cuentas, y una educación de calidad accesible también para el alumnado más vulnerable. Es por eso que, según sus promotores, son una solución costo-eficiente en zonas escolares donde el sistema educativo es percibido en crisis.

Así, según sus defensores, las escuelas *chárter* combinan la autonomía escolar con la rendición de cuentas (Finnegan, 2007), lo que en entornos competitivos genera —supuestamente— mejores resultados escolares. En particular, las *chárter* —de acuerdo con sus promotores— son más efectivas ya que responden a los intereses y necesidades de las familias y alumnado, a partir de un proyecto y misión más específico (de forma radicalmente opuesta al modelo homogéneo, monolítico, y no diferenciado del sistema público). Este proceso permite generar innovación en el aula, así como, a un nivel agregado, diversificación en el mercado educativo local, y por lo tanto mayor capacidad efectiva de elección escolar por parte de las familias. También permite aumentar los resultados académicos del alumnado de las *chárter* —gracias a su calidad educativa—, así como la del alumnado de los colegios de los alrededores —ya que generan una mayor competencia escolar—². La literatura académica ha debatido las consecuencias de las escuelas *chárter* en términos de resultados académicos (Jeynes, 2012), aunque no hay evidencias concluyentes en este sentido. Muchos de estos resultados se basan en asumir la mayor eficacia y eficiencia de los cuasi-mercados educativos y los mecanismos de elección escolar y competencia (p. ej., Chubb y Moe, 1990). En paralelo, las *chárter* son concebidas por sus promotores como una solución costo-eficiente; este argumento es especialmente atrayente para Gobiernos que se enfrentan a la disyuntiva de, por un lado, la necesidad de incrementar la oferta educativa con, por otro lado, la restricción de no incrementar el gasto público (Robertson et al., 2012), como era el caso de la administración colombiana a finales de la década de 1990 (Castro, Pérez y Álvarez, 2012; Termes, Bonal, Verger y Zancajo, 2015). Una de las estrategias fundamentales de las *chárter* para ser más costo-eficientes es la flexibilidad para APP con vistas a conseguir recursos adicionales, más allá de los aportados por la administración pública.

2 Muchos de estos resultados se basan en asumir la mayor eficacia y eficiencia de los cuasimercados educativos y los mecanismos de elección escolar y competencia (p. ej., Chubb y Moe, 1990).

A pesar de que la literatura académica presenta resultados contradictorios en relación al programa *chárter*, este goza de una gran relevancia, tanto en términos académicos como políticos. Tal vez esto sea resultado de la ambigüedad retórica de las *chárter*, lo que les ha permitido ser una opción transversal y bipartidista (Bulkley, 2004, 2005), y así enmarcarse, de forma aparentemente paradójica, en proyectos políticos neoliberales y en reformas educativas dirigidas a mejorar las oportunidades educativas del alumnado más desfavorecido (Lubienski, Gulosino y Weitzel, 2009)³. Esto ha permitido al modelo *chárter* crecer de forma gradual, y a nivel subnacional; de esta forma acumulativa, su presencia puede alterar cualitativamente el conjunto del sistema educativo en el que se insertan —como potencialmente puede ocurrir en Colombia— (Termes, Verger y Bonal, 2017, Verger, Zancajo y Fontdevila, 2016).

Sin embargo, dos aspectos de las escuelas *chárter* han recibido menor atención: la gestión del profesorado y la adquisición de recursos. Estos aspectos no forman parte del cuerpo central de la teoría del cambio de las *chárter* (esto es: innovación pedagógica, diversificación educativa, capacidad de elección de las familias, o mejores resultados académicos), pero sí con la pretensión de que las *chárter* son un modelo más costo-eficiente que las escuelas públicas.

Justamente, este ensayo pretende arrojar luz sobre estas cuestiones a través del programa *chárter* en Bogotá, que se implementó inicialmente en 1999: los Colegios en Concesión. En este modelo, la Secretaría de Educación (SED) bogotana contrató organizaciones privadas para gestionar 25 colegios *chárter*, instalados en edificios de nueva construcción, excelentemente equipados, y situados en zonas marginalizadas, con insuficiente capacidad para servir la población escolar⁴. En el contexto de este programa, realizamos un estudio de caso para comprender tanto las estrategias de gestión del profesorado como la adquisición de recursos de dichas escuelas *chárter*.

De forma similar a lo que ocurre con otros programas *chárter*, los CEC de Bogotá han sido descritos como una estrategia exitosa y eficiente para aumentar tanto el acceso a la educación como los resultados académicos, a través de la conjunción de recursos públicos y privados. De hecho, este modelo ha sido presentado de forma prominente tanto por instituciones privadas (p. ej., Brookings Institute), foros internacionales (p. ej., World Economic Forum), así como por organizaciones internacionales como el Banco

3 Es esta ambigüedad semántica y ductilidad política de las *chárter* lo que ha permitido a los CEC instalarse en Bogotá de la mano de una administración de centro-derecha y, posteriormente, afianzarse en una administración progresista (Termes et al., 2017).

4 Por ejemplo, en muchas localidades en que los CEC se construyeron existía un importante déficit de plazas escolares, particularmente en las localidades de Suba (déficit de 10 766 plazas), Kennedy (8264), Bosa (7193), Engativá (2911), Ciudad Bolívar (1992) o Usaquén (1815).

Mundial (Barrera-Osorio, 2007; Patrinos et al., 2009), el Banco Interamericano de Desarrollo (Vélez, 2013; Villa y Duarte, 2002) o la Unesco (Valencia y Carrizosa, 2013). Sin embargo, a pesar de la gran atención que los CEC han recibido, la promoción de este modelo ha tendido a no focalizar aspectos como la gestión del profesorado y la adquisición de recursos.

Contexto político y características de los CEC

En 1999, Cecilia Vélez, la secretaria de Educación de Bogotá, decidió iniciar la implementación de un nuevo programa chárter: los CEC. La idea de esta iniciativa era expandir rápidamente la oferta educativa, incrementar la calidad académica de las escuelas públicas y mejorar la gestión escolar —y hacerlo en zonas de gran demanda escolar y socialmente desfavorecidas— (Castro et al., 2012; Edwards et al., 2017; Termes et al., 2017). En el 2003, 25 CEC fueron construidos, y matricularon alrededor del 4 % de la población escolar bogotana (Secretaría de Educación, 2013a).

Los CEC son escuelas financiadas por el Distrito, pero administradas por colegios privados, e instaladas en edificios de nueva construcción, en zonas con gran demanda escolar y socialmente desfavorecidas. Las entidades que las gestionan son privadas y tienen una naturaleza variada, como fundaciones escolares, religiosas, y cajas de compensación (Villa y Duarte, 2002). Para poder participar en la licitación de los CEC, los CMO debían ser entidades sin ánimo de lucro, y cumplir una serie de requisitos, relacionados con el currículo, una jornada escolar completa⁵ y comidas escolares. El profesorado de los CEC también debía cumplir un mínimo de requerimientos —exigidos por ley—, además su rango profesional debía ser legalmente correspondido con la escala salarial establecida a nivel nacional —aunque podían ser contratados de forma temporal—. Finalmente, la selección del alumnado debía basarse en criterios de proximidad geográfica, situación socioeconómica (a través del indicador Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales o Sisbén), población vulnerable —como desplazados—, y unificación familiar (Bonilla J., 2011). Otra característica adicional de los CEC es que ofrecen los grados 1-11 en una sola institución (es decir, incorporando los niveles de básica —primaria y secundaria— y media).

5 En contraposición, los colegios públicos ofrecen jornadas escolares de mañana (7 a. m.-12 p. m.), tarde (12-4 p. m.), e incluso noche (2-7 p. m.) (Barrera-Osorio, 2012), y tan solo el 0,8 % del alumnado de los colegios públicos disfruta de una jornada escolar completa.

Métodos: datos y muestra, análisis de datos

Los resultados de este ensayo son producto de un mayor estudio de caso de los CEC (Edwards, 2014). Además de la investigación de la teoría del cambio —esto es, los mecanismos de rendición de cuentas y de competencia de la política y su aplicación efectiva (Edwards, DeMatthews y Hartley, 2017)—, este otro estudio de caso también focalizó los aspectos de gestión de profesorado y adquisición de recursos.

Los datos del análisis provienen de múltiples fuentes, obtenidos a lo largo de ocho meses de trabajo de campo. La primera fuente —documentos— incluyó publicaciones generalistas, reportes anuales, y resúmenes estadísticos tanto de la SED de Bogotá como del Ministerio de Educación de Colombia. En segundo lugar, también se reunieron archivos de, p. ej., el Banco de la República de Colombia, repositorios bibliográficos, colecciones personales de informantes clave, y documentos legales relativos a las licitaciones y los contratos de los CEC. En tercer lugar, estas fuentes fueron complementadas con literatura académica relativa de los CEC, entre las cuales están las evaluaciones encargadas a distintas instituciones. Y, en cuarto lugar, otra fuente fueron las entrevistas (n=39), realizadas a cuatro tipo de actores clave: funcionarios de alto rango del Ministerio de Educación de Colombia (n=5) y de la SED de Bogotá (n=5)⁶; investigadores, profesores, y miembros de organizaciones internacionales (p. ej., el Banco Interamericano de Desarrollo) que investigaron los CEC (n=7); líderes de los CMO que manejan los CEC (n=3, de distintas tipologías: un académico elitista, una caja de compensación, y uno religioso); rectores de colegios (tanto CEC, n=11, como públicos, n=7, así como de la Dirección Local de Educación, n=1). Las entrevistas combinaron elementos de muestreo intencional y de conveniencia. En relación con el intencional, el estudio identificó los CEC en el sur de Bogotá, ya que en esta zona existe una mayor concentración de CEC, está densamente poblada, con familias en general de bajo estatus socioeconómico, e históricamente marginalizado. Así, 7 de los 12 CEC del sur de Bogotá fueron entrevistados con éxito, y en cada uno de estos se realizó tanto una entrevista con el rector del CEC así como del colegio público más cercano. Los 4 rectores adicionales de la muestra fueron entrevistados como resultado de una oferta de un CMO que gestionaba CEC en otras partes de la ciudad.

6 Por ejemplo, los informantes privilegiados incluyeron exministras de Educación, exsecretarías de Educación, exdirector del Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (Icfes), el director de la expansión de los CEC del Ministerio de Educación, el director de Cobertura Educativa por Bogotá, y el director de Evaluación de la SED de Bogotá. Detalles tanto de los CMO como de los CEC han sido obviados, para mantener la condición de anonimato de los/as entrevistados/as.

De acuerdo con el objetivo de este estudio, se han utilizado dos estrategias analíticas paralelas. Los diversos documentos, archivos, evaluaciones, y literatura recogidos han sido sistemáticamente organizados y revisados, identificando información de los detalles políticos de los CEC (específicamente los relacionados con la gestión del profesorado y la adquisición de recursos). A partir de los datos codificados, citas representativas han sido escogidas para ser incluidas en este ensayo. En estas, se han utilizado pseudónimos (p. ej., BOGACT1, NATACT1, etc.).

Resultados

Gestión del profesorado

De formas muy variadas, el profesorado de los CEC disfruta de un entorno laboral positivo. Durante la recopilación de datos, dos encuestas previas fueron identificadas; estas comparan distintas dimensiones del profesorado de los CEC y escuelas públicas (Sarmiento, Alonso, Duncan y Garzón, 2005; Termes et al., 2015). Los resultados de las encuestas son consistentes y revelan que el profesorado de los CEC participa más habitualmente en actividades de planificación, realiza más frecuentemente encuentros formales e informales —tanto con otros profesores como con las familias—, y se involucra regularmente en actividades de desarrollo profesionales. Al mismo tiempo, sin embargo, el profesorado de los CEC tiene menos autonomía para seleccionar las estrategias de enseñanza: tanto el currículo como la aproximación pedagógica de los CEC están definidas y centralizadas en los CMO. Así pues, se constata que una característica clave de los CEC (y en particular de los CMO) es su autonomía en la gestión (incluyendo contratación y despido) del profesorado (ver también Barrera-Osorio, 2007, 2009, Villa y Duarte, 2002), pero no tanto su autonomía pedagógica.

En relación con las condiciones laborales del profesorado, los CEC tienen los mismos requerimientos legales en relación a la formación mínima del profesorado para ejercer su profesión, y también están sujetos a la misma escala salarial oficial. Sin embargo, tal como se observa en la tabla 1, el profesorado de los CEC no está sindicalizado⁷, y por lo tanto queda sujeto a negociaciones laborales individuales, lo que deriva en menor seguridad laboral. Adicionalmente, los CEC no siempre pagan de acuerdo con los rangos profesionales y ofrecen contratos más cortos que los de las escuelas

7 Lo que resultó en la oposición de los principales sindicatos de profesorado colombianos y bogotanas (Miñana 2006 y 2010; Peña 2004). Esta política antisindicatos se basa en la asunción (de “sentido común” en ámbitos políticos y académicos) de que las huelgas sucesivas y masivas del profesorado reducen la calidad de la educación pública —y causan la migración de las familias desde el sector público al privado— (Villa y Duarte, 2002), a pesar de la escasez de literatura académica que confirme dicha asunción (Narodowski, Moschetti y Alegre, 2016).

públicas: solo el 1,4 % del profesorado de los CEC tiene contratos de 12 meses, mientras que el resto está contratado a 11 meses o menos (Termes et al., 2015). En consecuencia, los CEC tienen el poder de reemplazar a su plantilla anualmente, un elemento clave de las dinámicas de gestión de profesorado.

Tabla 1
Condiciones laborales del profesorado de las escuelas públicas y de los CEC en Bogotá

| Dimensión | Colegio público | CEC |
|--|---|---|
| Edad (años) | 44,4 | 35,2 |
| Experiencia laboral (años) | 19,3 | 11,4 |
| Años a la escuela | 8,3 | 4 |
| Horas semanales en la escuela | 30,3 | 42,9 |
| Horas semanales en el aula | 23,8 | 31,2 |
| Salario (en múltiples salarios mínimos —SM—) | 83,2% del profesorado gana entre 2 y 6 SM | 66,5% del profesorado gana 2 o menos SM |
| Sindicalización (en porcentaje) | Sí: 77,1% No: 22,9% | Sí: 0,7% No: 99,3% |

Fuente: adaptada de Termes et al. (2015).

Los rectores de los CEC explicitan abiertamente que valoran su capacidad para gestionar el profesorado con más autonomía y flexibilidad que los rectores/as de los colegios públicos. Una forma usual de utilizar esta flexibilidad es incluir requisitos más estrictos para el profesorado que reclutan. P. ej., un CMO requiere que el profesorado sea licenciado en educación y disponga de un mínimo de dos años de experiencia (BOGACT10), mientras otro CMO requiere una licenciatura además de un posgrado (o, como mínimo, que el profesor esté en el momento estudiando para obtener esta credencial) (BOGACT8), y un tercer CMO requiere como dos años de experiencia (BOGFG3). Desde una perspectiva comparada, cada uno de los CEC exige más requisitos que el sistema de reclutamiento público.

Los CEC también tienen unas altas expectativas en torno a las prácticas del profesorado. Algunos CEC, por ejemplo, ofrecen —y requieren la participación en— desarrollo profesional continuo (BOGACT10). Más allá de esto, los CEC generalmente se aproximan al trabajo docente desde una perspectiva de valor añadido; es decir, no tan solo esperan que el profesorado lleve a término sus responsabilidades, sino que, además, también esperan que la ejecución de dichas responsabilidades produzca resultados positivos y cuantificables, particularmente relativos al aprendizaje del alumnado. La siguiente cita de un rector de CEC refleja esta aproximación de valor añadido a la gestión del profesorado:

Les exigimos mucho, primero un valor agregado que tienen los colegios en concesión es que nos esmeramos mucho por formar a los maestros, no solamente los contratamos, sino una vez contratamos, los capacitamos permanentemente, por ejemplo en este colegio los niños entran a las 7:30 de la mañana, pero los profesores entran a las 6:45 de la mañana, todos los días los profesores tienen capacitación de 6:45 a 7:30 de la mañana, todos los días... [Tratan de] pedagogía, administración de educación, modelo pedagógico, de valores, de formación humana, para los maestros mismos porque sí son gente bien formada es mejor el trabajo que van a ejecutar. (BOGACT10).

Como resultado de dichas demandas, el profesorado de los CEC dedica 12 horas semanales más que sus homólogos de las escuelas públicas, tal como se destaca en la tabla 1. Además de soportar jornadas laborales más largas, el profesorado de los CEC está peor remunerado. Mientras que la mayoría del profesorado de las escuelas públicas (83,2 %) cobra más de dos veces el salario mínimo, la mayoría del profesorado de los CEC (66,5 %) cobra dos o menos salarios mínimos (Termes et al., 2015). Los CEC no tienen la voluntad de pagar al profesorado de acuerdo con su rango profesional y experiencia. Un profesor de la Universidad Nacional afirma:

En esa época eran 14 los niveles del escalafón salarial, que esos se ascendían de acuerdo a antigüedad, a estudios, capacitaciones, etc. Entonces, si yo necesitaba trabajo y estaba en categoría 13, en esa categoría, hoy en día, se gana 2 millones, la categoría más alta es 14 y se gana 2 millones y medio aproximadamente. Eso sería, 1000 y algo de dólares, entonces si yo iba a un colegio en concesión y yo quiero trabajar, me pedían mis papeles, qué categoría tenía, si tuviera categoría 13 te tendría que pagar 2 millones 200, sino no te puedo pagar tanto. Si me decía que tenía que ganar tanto, le decían, entonces tráeme el certificado de la categoría 8 y yo te pago lo del 8. O sea te pago la mitad. (NATACT2).

Esto, combinado con el horario escolar de los CEC, que va desde 7 a. m. hasta las 3:30 p. m. en muchas ocasiones, dificulta al profesorado de los CEC encontrar —en caso que lo deseen— empleos adicionales. En resumen, el profesorado de los CEC, de media, tiene contratos temporales, tiene una jornada laboral más larga, y peores salarios —en comparación al profesorado de los colegios públicos—. Un rector de los CEC expuso estas dinámicas:

Nosotros tomamos como base esa regulación de los colegios oficiales y estamos un poco por encima. El gran problema es que los maestros en el distrito ganan un poco menos, pero por medio tiempo. El distrito tiene tres jornadas, la de la mañana que normalmente es de 6:00-6:30 a 11:30-12:00, de 12:30-1:00 a 6:00 y de 6:00 a 10:00. Esas son las tres jornadas que tiene el distrito. Un maestro se puede ganar aquí 100 000 pesos menos que el nuestro, o sea, 50 dólares menos o 60 dólares

menos, pero va a trabajar de 6:30-12:30. Aquí tiene que trabajar de 7:00 de la mañana, viste que estaban entrando cuando íbamos, hasta las cuatro de la tarde o hasta las tres, porque es jornada única. (BOGACT1).

Estos hallazgos son congruentes con la literatura académica previa (García, Espinosa, Jiménez y Parra, 2014; Sarmiento et al., 2005; Termes et al., 2015; Villa y Duarte, 2002). Un rector de un CEC afirmó:

Los colegios en concesión a pesar de ser oficiales no dignifican la labor del maestro. ¿Por qué no la dignifican? porque no pagan ni la cantidad ni el número de veces que pagan los sectores oficiales. (BOGACT1).

Como consecuencia, buena parte del profesorado de los CEC —el que solo tiene un contrato inferior a 12 meses— no recibe pagos durante vacaciones estivales o navideñas.

La voluntad del profesorado de los CEC de trabajar bajo estas condiciones puede parecer sorprendente, pero se vincula con la ausencia de ofertas laborales alternativas en el sector educativo bogotano. Así, cuando se preguntó si en la implementación inicial de los CEC fue difícil contratar profesorado, la respuesta fue “no, porque también el desempleo aquí es bárbaro, a todo nivel” (BOGACT3), aunque es más fácil para el profesorado de ciertas áreas (como inglés, matemáticas) encontrar trabajo. Por ejemplo, se calcula que, en el 2015, 300 000 profesores se inscribieron para conseguir una de las 24 250 posiciones en Colombia (Osorio, 2015).

Dadas las peores condiciones laborales (largas jornadas, reducido salario, inseguridad laboral), buena parte del profesorado que empieza su carrera laboral en los CEC se trasladan al sector público tan pronto como aparece una oportunidad (Bonilla J., 2011; Termes et al., 2015). Hay, además, otra razón para que el profesorado de los CEC continúe trabajando incluso en peores condiciones laborales: una alta implicación, frecuente particularmente en los CMO con alta vocación social y religiosa (Termes et al., 2015; esta paradoja también ha sido identificada en revisiones de literatura que analizan las condiciones laborales del profesorado de las escuelas chárter, como en Malloy y Wohlstetter, 2003). En este sentido, rectores de los CEC consideran que es especialmente eficiente contratar a profesorado con alto compromiso (social, religioso) con el proyecto del CMO, que tiende a hacer más por menor precio. En palabras de un rector de un CEC:

El maestro de acá en eso se le caracteriza, hace más de lo que se le pide, tiene mayor compromiso con el proceso educativo de los muchachos, entonces yo veo que hay un manejo más eficiente de los recursos, hay mayor compromiso de los maestros, hay mayor organización de los ambientes escolares, hay un mayor sentido del trato humano hacia los muchachos. (BOGACT11).

Una estrategia fundamental para conseguir plantillas profesionales con alto compromiso pasa por la no renovación del profesorado que no se adapta ni adhiere a las altas exigencias laborales y pedagógicas de los CEC (Bonilla J., 2011; Sarmiento et al., 2005; Termes et al., 2015). En cualquier caso, y tal como se explica en la siguiente sección, el salario del profesorado es solo una de las áreas a través de las cuales los CEC intentan maximizar sus recursos.

Provisión y uso de los recursos

Entre 1999 y 2003, 25 CEC fueron construidos por la SED de Bogotá. Cada escuela fue diseñada para acomodar entre 800-1200 alumnos en 24 aulas con “infraestructura de máxima calidad” (Villa y Duarte, 2005, p. 1142). Los CEC están, pues, particularmente bien equipados, muchos de ellos disponen de salas de recreo, laboratorios de ciencia, salas de arte, clases de tecnología, bibliotecas, y salas multifuncionales, todo plenamente equipado (Villa y Duarte, 2002); supuestamente, la calidad del edificio y sus infraestructuras debían ser una fuente de orgullo para el alumnado, la comunidad, y espacios de desarrollo social donde sería posible aumentar las expectativas sobre los procesos de aprendizaje en general (Villa y Duarte, 2002).

Los CEC también reciben un monto por alumno anual, y dicha cantidad evoluciona de acuerdo con la inflación. Al inicio del programa, los CEC de media recibían 545 USD por alumno y año, y en 2014 —resultado de la inflación— 945 USD (Termes et al., 2015)⁸. El monto inicial estaba calculado a partir de una cesta de servicios educativos que se consideraban necesarios y que incluía costes de personal (como salarios y otros beneficios), materiales educativos, mantenimiento de la infraestructura, administración escolar, servicios de seguridad, servicios de limpieza, y comida diaria (Villa y Duarte, 2002). El monto por alumno de las escuelas públicas es controvertido; al inicio de la implementación las figuras oscilaban entre 430 USD hasta 599 USD (Barrera-Orsorio, 2007; Iregui, Melo y Ramos, 2006). En el 2013, las estimaciones del monto anual por alumno en las colegios públicos crecieron hasta aproximadamente 1720 USD, en gran parte debido al incremento de la inflación (Pérez, 2015).

Sin embargo, estos datos deben interpretarse con cautela, ya que la estimación del monto por alumno en los colegios públicos es metodológicamente problemática (tal como pasa en otros contextos, p. ej., en Estados Unidos). En primer lugar, los colegios públicos y los CEC tienen jornadas escolares distintas (5 horas y 8,5 respectivamente); además,

8 El presente ensayo utiliza el tipo de cambio de un dólar estadounidense equivalente a dos mil cien pesos colombianos (basándonos en Iregui et al., 2016, que siguen el *Trading Economics*, 2016).

la SED tiene tanto gastos específicos (p. ej., transporte) como sistémicos —a los que los CEC no se enfrentan—. Así, tal como afirma una persona entrevistada que implementó el programa CEC en Bogotá y, posteriormente, a nivel nacional:

Aquí en esta Secretaría [de Educación de Bogotá], hoy, nadie sabe cuánto vale un niño oficial. Entonces, un día salen con una cifra y al día siguiente dicen que no, que es la mitad, y al día siguiente salen con otra y nadie ha podido saber cuánto vale. (NATACT6).

Sin embargo, tal vez el análisis más útil hasta el momento es el de la Secretaría de Bogotá (Secretaría de Educación, 2013b), que calcula las diferencias de gastos entre colegios chárter y públicos, tomando como punto de referencia las escuelas 40×40, un programa en que los colegios públicos ofrecen jornadas escolares de 40 horas semanales, y una ratio profesorado-alumnado de 40, pero que se aplica solo en un pequeño fragmento de los colegios públicos bogotanos (el 13 % en el 2013). La comparación a partir de varias dimensiones (recursos humanos, planta física, material y otros insumos para los alumnos, administración, transporte, y refrigerio —comida caliente—) muestra que los colegios públicos 40×40 cuestan 2091 USD por alumno anualmente, mientras que los CEC, 1071 USD. Sin embargo, el 55 % de las diferencias entre colegios públicos 40×40 y CEC se da en recursos humanos, así como transportes (7,7 % de la diferencia) o refrigerio (13 %) (Termes et al., 2015).

La necesidad de conseguir recursos adicionales

Los datos presentados anteriormente muestran solo una parte de la estrategia económica de los CEC: cómo invierten la financiación pública que reciben. Para una imagen más completa de este esquema, es necesario también añadir las diversas estrategias de los CEC para generar y utilizar recursos alternativos. Las direcciones de los CMO y de los CEC dedican un tiempo y energías significativas con el objetivo de conseguir recursos adicionales, ya que consideran que el monto que reciben por alumno es insuficiente para cubrir sus gastos. Por un lado, esta percepción es debida al hecho de que ciertos costes aumentan más rápidamente que la ratio de crecimiento de la financiación por alumno. El ejemplo clave es el salario del profesorado, ya que la escala salarial ha aumentado más rápidamente que la inflación —esta determina la ratio de ajuste de la financiación de los CEC— (Termes et al., 2015). Por otro lado, los CEC perciben la adquisición de recursos adicionales como algo necesario, ya que no están dispuestos a comprometer la oferta de servicios educativos que consideran necesarios e innegociables. Así pues, mientras la SED afirma que “la plata era muy justa [...] apenas suficiente para tener un colegio como ellos imaginaban y nosotros también” (NATACT6), los CEC —contrariamente— afirman: “Perdemos

dinero porque la manera en la que nosotros queremos hacer la educación en un ambiente como este, no nos alcanza la plata para [ofrecer lo que queremos ofrecer]" (BOGACT1).

Irónicamente, la sensación de injusticia está presente tanto en colegios públicos como en chárter. Así, los rectores de los CEC están frustrados con lo que perciben como financiación inadecuada, los de los colegios públicos están frustrados por lo que consideran una injusticia comparativa: los CEC están provistos con instalaciones nuevas y completamente equipadas —fuera del alcance de los colegios públicos—. En ambos sectores, pues, existe una paradójica sensación de que el “otro” se beneficia de un trato privilegiado; dicha sensación de agravio comparativo se ve agrandada en un contexto en que el monto exacto por alumno de los colegios públicos se desconoce.

Recursos adicionales de los CEC

Tal como se destacó previamente, los CEC se instalaron en nuevos edificios con equipamiento moderno. A estos costes iniciales, las direcciones de los CMO y CEC han añadido una serie de nuevos recursos. La tabla 2 sintetiza los varios tipos de recursos: tal como se observa, los CEC ofrecen donaciones al alumnado y familias en forma de asistencia para uniformes y comida, así como comidas extra para el alumnado en los colegios —que van más allá de lo requerido en los contratos de los CEC—. Otros recursos se relacionan con la salud y servicios médicos; si bien los colegios públicos ofrecen algunos de los mismos servicios suplementarios que los CEC, como psicólogos, o trabajadores sociales. La diferencia, sin embargo, es la ratio de alumnos por especialista, tal como el director de una oficina local de la SED de Bogotá comentó:

Pero los colegios oficiales también tenemos sicólogo y orientador lo que pasa es que no los tenemos en el número que ellos los tienen, pero nosotros tenemos un orientador por cada 600 estudiantes, ellos tienen orientador por 350 o 400, pero nosotros como secretaría de educación sí tenemos sicólogos contratados. (BOGACT18).

Igualmente, algunos CEC tienen “súper aulas” para alumnos con dificultades de aprendizaje, además de ofrecer múltiples formas de vinculación con el alumnado y familias en las tardes y fines de semana.

La relación con la comunidad es un aspecto que los CEC consideran fundamental para conseguir un impacto educativo real. Por eso, los CEC realizan abundantes programas extraescolares y las actividades de fin de semana, que incluyen temas como el buen uso del tiempo libre, refuerzo de matemáticas o lenguas, o capacitación tecnológica. Algunos CEC también trabajan con líderes comunitarios para implementar estos programas en el contexto local de los colegios. En otros CEC, los rectores y el profesorado

mantienen un contacto directo con las familias en las tardes y fines de semana, especialmente en los casos de estudiantes con dificultades. Además de la estrategia tradicional de visitas domiciliarias, los CEC también han enfatizado programas de trabajo simultáneo entre familias y alumnado, p. ej., de apoyo a la lectura y escritura, tal como relata un rector de los CEC:

Hacemos muchos talleres de padres. Entonces antes pensamos era por el impacto de la comunidad, y llegamos a la conclusión que tenemos que impactar a los papás, cambiar a los papás, y tenemos varios proyectos. Por ejemplo, otro que le cuento además de los talleres de padres, tenemos un plan de lectura y escritura, donde los papás son parte de eso. Entonces todas las semanas vienen los papás a llevar unos libros para leer en la casa como familia o estamos yendo una biblioteca aquí cerquita, nos vamos los sábados con los niños y los papás a leer allá. Qué queremos, fomentar una cultura. (BOGACT3).

Para implementar estos programas, los CEC ocasionalmente confían en que el profesorado trabaje horas extras. El trabajo voluntario y no remunerado del profesorado es un elemento central de la gestión de recursos de los CEC; además de este elemento, los CEC utilizan otros elementos, en una estrategia general encarada a ofrecer recursos adicionales a familias y alumnado, como los que se detallan en la siguiente sección.

Tabla 2
Recursos no pedagógicos ofrecidos por los CEC de Bogotá

| Recursos | Ejemplos |
|----------------------------------|---|
| Donaciones | Uniformes escolares y deportivos, comida para familias con necesidades. |
| Comida | Segunda comida o <i>snack</i> para alumnos. |
| Vinculación con familias | Visitas domiciliarias*, talleres para familias. |
| Servicios médicos alumnado | Enfermería*, trabajo social*, psicología**. |
| Servicios médicos suplementarios | Fisiología, enfermería, revisiones dentales, oftalmología, apoyo para prótesis. |
| Necesidades especiales | "Súper aula" para alumnos con dificultades. |
| Clubs extraescolares | Apoyo en tiempo libre, bandas musicales, orquesta, clubs de danza, etc. |
| Actividades de fin de semana | Trabajo (viernes, sábado) organizado sobre matemáticas, inglés, tecnología, sesiones de lectura y escritura. |
| Servicios religiosos | Cursos de educación en valores, vestimenta para la primera comunión, participación de una iglesia o congregación local en el colegio. |

Continúa

| Recursos | Ejemplos |
|----------------------|--|
| Transporte | Autobuses para excursiones*** |
| Apoyo postsecundaria | Becas escolares (p. ej., a través de asociaciones de alumnos). |
| Apoyo al profesorado | Subsidios para comida escolar, para desarrollo profesional, créditos sin interés para especialización académica. |

* Los colegios públicos también pueden ofrecer esta actividad.

** En colegios públicos existe o bien un trabajador social o bien un psicólogo con el título de orientador.

*** La SED ofrece transporte a los colegios públicos para excursiones, pero no a los CEC.

Fuente: elaboración propia.

Estrategias de adquisición de recursos

La presente investigación identifica cómo los CEC confían en cinco estrategias de adquisición de recursos, más allá de la infraestructura inicial provista por la administración. La primera es las prioridades del presupuesto: esto es, los CEC y los CMO que los supervisan enfatizan algunas dimensiones específicas. Tal como el supervisor de la implementación de los CEC de la SED comentó: “[un CMO elitista] gasta mucho en esa aula especializada que tiene para nivelar niños y tiene algunos elementos pedagógicos que pueden ser más costosos porque requieren más personal” (NATACT6). Un rector de los CEC también se refirió a las prioridades presupuestarias en relación a las actividades extraescolares:

Sí hay una banda, la paga la plata de la concesión. Es parte de ese déficit [en financiación] que usted tiene. O sea, los programas, las actividades extracurriculares, como que haya una banda en [este CEC] o que usted le haga un club de baile por la tarde, esas cosas son parte de la concesión. (BOGACT5).

Así pues, no solo los CEC distribuyen sus recursos de forma diferenciada, sino que, tal como la cita anterior indica, los CEC se comprometen a proveer servicios que no pueden ser cubiertos tan solo con el monto por alumno recibido.

De forma adicional a la financiación pública, existen otras donaciones externas, incluyendo familias de CMO (que pueden proveer buses para excursiones), asociaciones de familias-profesorado (que pueden proveer financiación por uniformes escolares y deportivos), y fundaciones (que pueden donar equipamiento y materiales para formación profesional). En relación con las últimas, un rector de CEC explicó:

Nosotros no llegamos a decir: “Necesitamos 100 millones de pesos para esto”. No, eso nunca. Nosotros buscábamos, yo por ejemplo salía a buscar en la fundación, miren, les decía: “Queremos montar unas

máquinas ¿no quieren ustedes facilitar unas máquinas?” Si yo le digo al colegio es posible que el colegio me diga que sí, pero entonces como yo quería involucrar fundaciones y medios de otros distintos al colegio, para que las ayudas fueran más rápidas y buscando calidad, esa es la ayuda que yo le estoy explicando. (BOGACT16).

Es interesante que, aunque los rectores de los CEC pueden utilizar el presupuesto escolar para ciertos materiales, tienden a preferir los recursos externos de las fundaciones privadas, ya que son percibidas como una forma más rápida y de calidad de obtener ayuda.

La tercera estrategia identificada es el uso de voluntariado, incluyendo alumnado universitario, familias, y profesorado. Mientras que el profesorado ayuda a implementar actividades extraescolares, las familias realizan actividades de voluntariado alrededor de la escuela, los CEC también implementan programas con universidades locales (ocasionalmente vinculadas con los CMO). En otro caso, alumnado universitario trabajaba en los clubs de danza, y eso era convalidado como créditos universitarios en el marco de su licenciatura universitaria. Además de voluntariado, sin embargo, alianzas mayores fueron también establecidas con universidades y otras organizaciones.

Justamente, las alianzas con agentes externos son la cuarta estrategia de los CEC. En concreto, los CEC de Bogotá han establecido alianzas con organizaciones religiosas (p. ej., iglesias o congregaciones locales), para recibir ropa o zapatos para el alumnado, o para participar en actividades como la primera comunión; o, también, con el Sistema Nacional de Orquestas Juveniles e Infantiles de Colombia. De forma notable, estas estrategias de alianzas (altamente publicitadas por los propios colegios) pueden reforzar la reputación de los CEC. Estrategias de obtención de recursos se han identificado también en otros contextos (como el norteamericano, ver Scott y Holmes, 2002).

La quinta y última estrategia identificada son las redes de antiguos alumnos. Esta estrategia es particularmente relevante en relación a las becas universitarias: los rectores contactaban con exalumnos que en la actualidad trabajasen en distintas universidades colombianas, pidiéndoles la habilitación de becas universitarias para el alumnado de los CEC.

Conclusión

Este manuscrito ha intentado arrojar luz sobre las estrategias de gestión del profesorado y adquisición de recursos de las chárter a partir del estudio de caso de los CEC de Bogotá. En relación con la gestión del profesorado, p. ej., se ha identificado cómo el profesorado de los CEC disfruta de un entorno laboral positivo, con una alta participación en planificación grupal con otros colegas, actividades de desarrollo profesional, colaboración

con los rectores, recepción de retroalimentación profesional a partir de visitas en el aula, o discusiones sobre objetivos de la escuela y solución de problemas comunes. Existen una serie de hallazgos inconsistentes en la literatura académica; por un lado, la identificación de que el profesorado de los CEC disfruta de un ambiente de trabajo más positivo (Ni, 2012), pero también con menos oportunidades de desarrollo profesional (Wei, Patel, y Young, 2014); son necesarias más investigaciones para identificar con más precisión la naturaleza de esta relación, particularmente, en distinguir los distintos tipos de gestión de los colegios chárter (p. ej., entre colegios chárter independientes y estos gestionados por CMO). Es relevante señalar que, en contraste con la literatura académica previa, el profesorado de los CEC no ha reportado más autonomía pedagógica en el aula (p. ej., Malloy y Wohlstetter, 2003; Ni, 2012; Wei et al., 2014); esto se relaciona con el hecho de que la aproximación pedagógica a la que el profesorado se adhiere es definida por los CMO (lo que ocurre también en el contexto norteamericano, Finnegan, 2007; Lake, Dusseault, Bowen, Demeritt y Hill, 2010); este hallazgo cuestiona una de las principales asunciones del programa chárter: su supuesta mayor autonomía en comparación al sector público.

Además, los CEC usan su autonomía de gestión en otros sentidos. Por ejemplo, contratan a profesorado que no está sindicalizado, por periodos menores a un año, con altos requerimientos (ocasionalmente superiores a los de los colegios públicos), les ofrecen peores salarios —con más largas jornadas laborales— que el profesorado del sector público. Otra vez, estos hallazgos se alinean y difieren de los de la literatura académica previa. La alta formación del profesorado de los CEC de Bogotá se asemeja a los de los CMO elitistas norteamericanos contratando profesorado proveniente de las universidades más competitivas (Brewer y Ahn, 2010; Cannata, 2008). Sin embargo, mientras otras investigaciones han indicado que la demanda de colegios chárter de profesorado altamente cualificado en Estados Unidos es superior a la demanda (Farrell et al., 2014), en Colombia, los CMO se benefician de una sobreoferta de profesorado. Jornadas laborales más largas, peor salario, y la ausencia de seguridad laboral de los CEC en Bogotá es similar a la de estudios previos (Brewer y Ahn, 2010; Cannata, 2008; Harris, 2006), y —por lo tanto— con mayor rotación de profesorado (Brewer y Ahn, 2010; Cannata, 2008; Clark, 2001; Malloy y Wohlstetter, 2003). Y de forma paralela, también se observa que existen casos en los que el profesorado de los colegios chárter prefiere trabajar en una escuela con una gran afinidad electiva con su misión (una preferencia más común en las instituciones de órdenes religiosas) (Cannata y Peñaloza, 2012).

Obviamente, la cuestión de los salarios del profesorado destaca como un aspecto de la gestión de los recursos humanos que requiere mayor atención. Por un lado, los hallazgos presentados aquí indican que los CEC

ignoran y no respetan las escalas salariales por categorías —basadas en las cualificaciones y años de experiencia del profesorado—, y que incluso asignan al profesorado peores categorías profesionales que las que les corresponden. Los representantes de la SED de Bogotá son conscientes de estas prácticas, pero no han emprendido acciones correctivas; esta inacción genera importantes dudas sobre las razones de la SED. Una explicación podría ser que la administración no está en una posición de reemplazar los CMO con una organización de gestión alternativa, ya que existen pocas organizaciones tan cualificadas con interés en gestionar los CEC, sin ánimo de lucro, en áreas marginales de la ciudad. En cualquier caso, la conformidad efectiva de los CEC con las escalas profesionales y salariales del profesorado exige una investigación profundamente detallada.

Por otro lado, los salarios del profesorado requieren más atención en relación con la adquisición y usos de recursos en general. De forma previsible, en un contexto con exceso de oferta laboral y de contratos no sindicalizados, la mano de obra sufre peores salarios; este hallazgo está en la línea de otros relacionados con otros programas chárter (Arsen y Ni, 2012; Huerta y D'Entremont, 2010). Además, en un contexto donde la financiación está concebida como inadecuada, los CEC están dispuestos a enfrascarse en una serie de estrategias para conseguir recursos adicionales, pero no a aumentar la remuneración del profesorado.

Aunque no es posible discutir directamente la eficiencia en el uso de los recursos de los CEC, estos consideran injusto el sistema de financiación que los rige, lo cual es un estímulo para adoptar nuevas estrategias de gestión y uso de recursos —tal como se ha señalado en otras investigaciones— (Huerta y D'Entremont, 2010). Este ensayo muestra que existen cinco estrategias para conseguir más recursos: jerarquización presupuestaria, donaciones, voluntariado, alianzas, y redes de exalumnos.

En esta lista existen dos diferencias fundamentales con otras estrategias de programas chárter (Huerta y D'Entremont, 2010; Scott y Holme, 2002). La primera es la confianza en becas y estrategias de recaudación de fondos, que no se da en los CEC por dos razones principales: porque el Gobierno ya ha proveído a los CEC de infraestructuras nuevas y bien equipadas, lo que elimina la necesidad de recaudar fondos para infraestructura, materiales, mobiliario, etc. (que típicamente las chárter deben asumir individualmente); y, porque, también, los CEC pueden adquirir recursos a través de otras estrategias. La otra diferencia es que, en contraste con otros programas chárter, los CMO para poder presentarse a las licitaciones de los CEC debían presentar un excelente historial educativo. Esto implica que, a diferencia de otros contextos, los CMO bogotanos no eran nuevos actores del sector educativo, sino actores bien conectados y con excelente reputación. Por eso, los CEC bogotanos gozaban en una mejor posición para empezar su acción educativa.

Discusión

El apoyo a los CEC es, en último término, una cuestión altamente politizada, especialmente debido a que estos no cumplen con algunas de sus asunciones básicas.

Así, los CEC no ofrecen mejores resultados académicos —p. ej., en términos de ICES— que los colegios públicos, una vez controlado la variable de la jornada escolar y origen socioeconómico del alumnado (Termes et al., 2015)⁹. Esto cuestiona una de las asunciones básicas del programa chárter: que estos colegios ofrecen una excelente calidad, superior a la de los colegios públicos (Edwards, DeMatthews, y Hartley, 2017)¹⁰.

Además, los CEC están bien equipados, y pueden ofrecer un amplio rango de servicios y recursos suplementarios. Gozan, pues, de una objetiva ventaja competitiva en comparación con los colegios públicos: son islas de excelencia en las que algunos —pocos— alumnos se benefician. Esta desigualdad podría ser relativamente equitativa si el acceso a los CEC estuviera controlado. también se cuestiona otro de los principios fundamentales del programa chárter: dada su financiación pública, estos colegios tienen la obligación de aceptar todo tipo de alumnado, sin discriminación económica, étnica, de género, o académica. De hecho, brindar excelencia académica al alumnado más vulnerable es la *raison d'être* de este modelo. Sin embargo, los CEC han realizado prácticas sistemáticas de selección de alumnado, y son inaccesibles para determinados perfiles de alumnado¹¹. A pesar de que un principio legitimador de los CEC es la discriminación positiva —en el

9 Es destacable que buena parte de la literatura académica compare los resultados de los CEC y los colegios públicos sin controlar ni por jornada escolar ni por origen socioeconómico del alumnado (p. ej., IDEP, 2011; Peña, 2004; Vélez, 2013). En contraposición, cuando se controlan ambas variables, se identifica que la jornada escolar impacta significativamente en los resultados ICES (Bonilla L., 2011; IDEP, 2008), o que controlando el origen socio-económico del alumnado los resultados de colegios públicos y privados son similares (García et al., 2013).

10 El énfasis en la educación de calidad del programa chárter se enmarca, también, en un movimiento más amplio de la educación pública: desde un paradigma basado en los *inputs* hacia uno focalizado en la rendición de cuentas, los resultados y otros *outcomes* (Finnegan, 2007). Este es también el caso de la SED bogotana desde 1998 (Castro et al., 2012).

11 Como resultado, los CEC se benefician de la composición del alumnado y de la habilidad y voluntad de sus familias de participar voluntariamente en los diferentes proyectos que ofertan. En contraposición, los colegios públicos ven cómo muchas de sus familias más motivadas se dirigen a los CEC (lo que se añade a una infraestructura más vieja y peor equipada, mayor número de alumnado, jornadas escolares más cortas, y menos autonomía pedagógica y de gestión) (Edwards, DeMatthews, y Hartley, 2017; Termes et al., 2015). Las prácticas de selección de alumnado son frecuentemente denunciadas en la literatura académica, por lo que se trata de una consecuencia indeseada —más que inesperada— (Bulkley y Fisler, 2003; Huerta y D'Entremont, 2010; West, Ingram y Hind, 2006).

marco de una política focalizada— (Peña, 2004); en su práctica, los CEC no han sido realmente accesibles al alumnado más vulnerable —económica o académicamente—. Esto ha originado

una discriminación positiva entre niños pobres. En un barrio o sector de la ciudad un niño de la misma cuadra iba a un colegio nuevo, bien dotado, entregado en concesión en jornada única y otro niño, quizás de la misma cuadra, iba a una escuela vieja, semidestruida, sin ninguna dotación y en media jornada. (Castro et al., 2012, p. 144).

Otra asunción es que, según sus promotores, la mera implementación de los CEC debía generar más competencia en el mercado educativo local y, por ende, siguiendo las premisas de la teoría de la elección pública aplicada a los cuasimercados educativos, mejorar todos los colegios de la zona, tanto chárter como públicos (dado que estos últimos se ven incentivados a mejorar vía competencia). Pero, en la práctica, ¿a quién beneficia la implementación de los CEC? Debido al desequilibrio entre demanda y oferta de plazas escolares de Bogotá (Termes et al., 2015), el mecanismo de la competencia no funciona en el contexto local de los CEC, por lo que estos no han generado ningún efecto positivo en los colegios públicos de sus alrededores.

Otra asunción fundamental, y elemento central de este ensayo, es la comparación entre la efectividad económica de colegios chárter y públicos “tradicionales”: ¿son los CEC más costo-efectivos para la administración (p. ej., menor monto por alumno)? La respuesta es ambivalente. Por un lado, el cálculo es metodológicamente complejo, y la comparación imprecisa en la medida que el sector público asume más gastos (p. ej., relativos a la jornada escolar, transporte, o sistémicos y administrativos). Por otro lado, los CEC complementan la financiación pública con otros recursos adicionales; entre los cuales destacan servicios suplementarios sanitarios y médicos, actividades extraescolares y de fin de semana, becas universitarias, y apoyo del profesorado, entre otros. La capacidad de adquirir recursos extra, a través de estrategias —muchas veces inasequibles para los colegios públicos— (p. ej., incluyendo las redes y capital social de muchos de sus CMO, rectores, exalumnos, o familias), significa que los CEC promueven una experiencia educacional de alta calidad (aunque solo para unos pocos alumnos) sin que la administración incurra en muchos de estos costes.

Además, en el sector educativo, gran parte de los costes son humanos (salariales): p. ej., los datos de Unesco-UIS apuntan a que, en Colombia, en el 2015, del total del gasto educativo en el sector público, el 69% correspondía a gastos de personal (básicamente profesorado), estos datos ascendían al 83% en educación primaria y secundaria, donde los CEC operan (OECD, 2016). Esto implica que, en países con constricciones presupuestarias, habitualmente, la respuesta más directa para aumentar

la costo-eficiencia del sistema público pasa por el empeoramiento de las condiciones laborales del profesorado. También parece ser este el caso colombiano; así, en pos de mejorar su eficiencia económica, los CEC contratan al profesorado ofreciendo escasos salarios, contratos temporales, y unas condiciones peores que las del sector público. En la práctica, la gran diferencia entre la gestión presupuestaria de colegios chárter y públicos “tradicionales” bogotanos se reduce al empeoramiento de las condiciones laborales del profesorado por parte de los CEC.

Finalmente, hay otro elemento clave para cuestionar la costo-eficiencia de los CEC: más allá del argumento ético, la selección del alumnado también tiene consecuencias económicas, ya que implica que los CEC matriculen al alumnado más académico y, por lo tanto, más “barato” de educar. Esto se contrapone con los colegios públicos, que se encuentran con una situación de “desventaja competitiva” intrínseca dado su carácter inclusivo (Zancajo, 2017): obligados a ser competitivos y costo-eficientes, y al mismo tiempo, con el mandato de atender a una realidad social extremadamente compleja —y, así, más “cara” de educar—. Todas estas cuestiones —metodológicas, educativas, éticas, y políticas— deben servir para problematizar la supuesta ventaja comparativa y costo-eficiente, tanto de los CEC bogotanos como también del programa chárter en general.

Referencias

- Arsen, D. y Ni, Y. (2012). Is administration leaner in charter schools? Resource allocation in charter and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, 20(31), 1-24.
- Barrera-Osorio, F. (2007). The impact of private provision of public education. *Policy Research Working Paper Series*. Washington, DC.
- Barrera-Osorio, F. (2009). The concession schools of Bogota Colombia. En *School choice international* (pp. 193-218). Massachusetts: MIT Press.
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D. y Rodríguez, C. (Octubre de 2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Documento de trabajo 126. Bogotá: Facultad de Economía, Universidad del Rosario.
- Bonilla, J. (2011). *Contracting out public schools for academic achievement: Evidence from Colombia*. Departamento de Economía, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brazil.
- Bonilla, L. (2011). Doble jornada escolar y calidad de la educación en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional*, 143.

- Brewer, D. J. y Ahn, J. (2010). What do we know about teachers in charter schools? En J. R. Betts y P. T. Hill (eds.), *Taking measure of charter schools: Better Assessments, Better Policymaking, Better Schools* (pp. 129-152). Nueva York: Rowman and Littlefield.
- Bulkley, K. (2004). Reinventing an idea: The political construction of charter schools. *The Journal of Educational Foundations*, 18(1), 5-31.
- Bulkley, K. (2005). Understanding the charter school concept in legislation. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 18, 527-554.
- Bulkley, K. y Fisler, J. (2003). A decade of charter schools: From theory to practice. *Educational Policy*, 17, 1-27.
- Cannata, M. (2008). *Teacher qualifications and work environments across school types*. Education Policy Research Unit. Arizona State University.
- Cannata, M. y Peñaloza, R. (2012). Who are charter school teachers? Comparing teacher characteristics, job choices, and job preferences. *Education Policy Analysis Archives*, 20(29).
- Castro, J. O., Pérez, Á. y Álvarez, A. (2012). *Historia Institucional Secretaría de Educación Distrital*. Bogotá: Corporación Internacional para el Desarrollo Educativo (CIDE).
- Chubb, J. y Moe, T. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Clark, R. J. (2001). Past and Future Trends Affecting K-12 Employment Relations: A Management Perspective. *Journal of Law & Education*, 30(2), 227-245.
- Edwards Jr., D. B. (2014). *Public-private partnerships in Colombian educational governance: The case of Bogotá's Concession Schools*. University of Amsterdam: Amsterdam.
- Edwards Jr., D. B., DeMatthews, 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), 1-32. doi: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2556>.
- Farrell, C., Wohlstetter, P. y Smith, J. (2012). Charter management organizations: An emerging approach to scaling up what works. *Educational Policy*, 26(4), 499-532.
- Finnegan, K. (2007). Charter school autonomy: The mismatch between theory and practice. *Educational Policy*, 21(3), 503-526.
- García, M., Espinosa, J. R., Jiménez, F. y Parra, J. D. (2013). *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*. Bogotá: CEDJS.
- García, M., Torres, C. y Zuluaga, D. (2014). Calidad y costos en la educación en Colombia, mirada a colegios públicos, privados y en concesión. *Isocuanta: Resultados de investigación formativa*, 4(2), 37-44.

- Harris, D. C. (2006). Lowering the bar or moving the target. *Educational Administration Quarterly*, 42, 424-460.
- Huerta, L. y D'Entremont, C. (2010). Charter School Finance: Seeking Institutional Legitimacy in a Marketplace of Resources. En C. Lubienski y P. Weitzel (eds.), *The Charter School Experiment* (pp. 121-146). Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) (2008). *Resultados de la III fase de evaluación a colegios en concesión: Informe final de evaluación*. Bogotá.
- Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) (2011). *Informe Final de la Evaluación a Colegios en Concesión: memoria técnica del proceso y análisis de los resultados de la evaluación CEC-Fase IV*. Bogotá.
- Iregui, A., Melo, L., y Ramos, J. (2006). *Evaluación y análisis de eficiencia de la educación en Colombia*. Bogotá.
- Jeynes, W. (2012). A meta-analysis on the effects and contributions of public, public charter, and religious schools on student outcomes. *Peabody Journal of Education*, 87(3), 305-335.
- Lake, R., Dussault, B., Bowen, M., Demeritt, A. y Hill, P. (2010). *Charter Management Organization (CMO) Effectiveness*. Seattle: Center on Reinventing Public Education.
- Larocque, N. (2008). *Public-private Partnerships in Basic Education: An International Review*. Reading: CfBT Education Trust.
- López, N. (2015). *Las leyes generales de educación en América Latina*. São Paulo, Buenos Aires: Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Unesco.
- Lubienski, C. (2003). Innovation in education markets. *American Educational Research Journal*, 40(2), 395-443.
- Lubienski, C., Gulosino, C. y Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives. *American Journal of Education*, 115(4), 601-647.
- Malloy, C. y Wohlstetter, P. (2003). Working conditions in charter schools-what's the appeal for teachers? *Education and Urban Society*, 35(2), 219-241.
- Miñana, C. (2006). *Estado, mercado y comunidad: Reformas educativas y redefinición de lo público en Colombia, 1994-2005* [State, market, and community: Education reforms and redefinition of the public in Colombia, 1994-2005] (tesis doctoral inédita). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Miñana, C. (2010). Políticas neoliberales y neoinstitucionales en un marco constitucional adverso. *Propuesta Educativa-Flacso*, 34, 37-52.

- Narodowski, M., Moschetti, M., y Alegre, S. (2016). Teacher strikes and private education in Argentina. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 27-45.
- Ni, Y. (2012). Teacher working conditions in charter schools and traditional public schools: A comparative study. *Teachers College Record*, 114, 3.
- Organización para la Educación y el Desarrollo Económico (OECD) (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación: La educación en Colombia*. Bogotá: OECD, Ministerio de Educación Nacional.
- Osorio, C. (30 de agosto de 2015). 800 profesores de Distrito no han podido comenzar a trabajar. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/800-profesores-del-distrito-no-han-podido-comenzar-trab-articulo-582671>.
- Patrinos, H. A. (2006). *Public-Private Partnerships: Contracting Education in Latin America*. Washington, D. C.: The World Bank.
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F. y Guaqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: The World Bank.
- Peña, M. (2004). Políticas de equidad educativa en Colombia en los 90. En J. Huidobro (ed.), *Políticas educativas y equidad* (pp. 69-91). Santiago de Chile: Ford Foundation, Unesco, Unicef, Universidad Alberto Hurtado.
- Pérez, A. (3 de agosto de 2015). Petro y la educación: avances y retrocesos. *Razonpublica.com*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/economia-y-sociedad/8702-petro-y-la-educaci%C3%B3n-avances-y-retrocesos>.
- Robertson, S., Mundy, K., Verger, A. y Menashy, F. (eds.) (2012). *Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world*. Londres: Edward Elgar Publishing.
- Sarmiento, A. (2000). Equity and education in Colombia. En F. Reimers (ed.), *Unequal schools, unequal chances: The challenges to equal opportunity in the Americas* (pp. 228-234). Harvard University Press: Cambridge.
- Sarmiento, A., Alonso, C., Duncan, G. y Garzón, C. (2005). Evaluación de la gestión de los Colegios en Concesión en Bogotá 2000-2003. *Archivos de Economía-Departamento Nacional de Planeación*, 291, 1-113.
- Scott, J. y Holme, J. (2002). Public schools, private resources. En A. West (ed.), *Where charter school policy fails* (pp. 102-128). Nueva York: Teachers College Press.

- Secretaría de Educación (2013a). *Caracterización sector educativo, año 2012*. Bogotá: Secretaría de Educación-Oficina Asesora de Planeación.
- Secretaría de Educación (2013b). *Informe: 15 años del modelo de concesión*. Bogotá.
- 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.
- Termes, A., Verger, A. y Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas charter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. *Educação & Sociedade*, 38(141), 911-934.
- Valencia, C. y Carrizosa, J. (2013). Formación para la paz, la convivencia y la ciudadanía: un análisis de la realidad en seis colegios en concesión de Bogotá. En B. Assy (ed.), *Derechos humanos y políticas públicas* (pp. 263-308). Bogotá: Unesco.
- Vélez, C. (2013). Los colegios en concesión en Colombia. En *PPP Américas* (p. 15). Cartagena: Inter-American Development Bank (IDB).
- Verger, A., Fontdevila, C., y Zancajo, A. (2016). *The privatization of education: A political economy of global education reform*. Nueva York: Teachers College, Columbia University.
- Verger, A., Zancajo, A. y Fontdevila, C. (2016). La economía política de la privatización educativa. *Revista Colombiana de Educación*, 70, 47-78.
- Villa, L. y Duarte, J. (2002). *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia*. Washington, DC: Documentos de trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Villa, L. y Duarte, J. (2005). Concessionary public schools in Bogotá: An innovation in school management in Colombia. En L. Wolff, J. Navarro y P. González (eds.). *Private education and public policy in Latin America* (pp. 95-130). Washington, D.C.: Preal.
- Wei, X., Patel, D. y Young, V. M. (2014). Opening the “black box”: Organizational differences between charter schools and traditional public schools. *Education Policy Analysis Archives*, 22(3), 1-31.
- West, A., Ingram, D., y Hind, A. (2006). “Skimming the Cream”: Admissions to charter schools in the United States and to autonomous schools in England. *Educational Policy*, 20(4), 615-639.
- World Bank (WB) (2003). *Making services work for poor people*. Washington, DC: The World Bank (WB) and Oxford University Press.
- Zancajo, A. (2017). *Las escuelas ante el mercado. Análisis de las respuestas de la oferta escolar en un entorno de competencia*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.