



Análisis de la implementación de las reformas de descentralización y modernización en Colombia

Ben Meade y Alec Gershberg

Lima, 15 noviembre 2010

(traducido en abril 2010)

Documento de Trabajo

“Las opiniones del autor vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o del Gobierno de los Estados Unidos.”

Contenido

Análisis de la implementación de las reformas de descentralización y modernización en Colombia	3
Prologo	3
Introducción	5
1. La primera ola de reformas de descentralización.....	8
2. La segunda ola de reformas de descentralización.....	12
3. Reformas de modernización	19
4. Estudio de caso: Los colegios por concesión en Bogotá	23
5. Conclusión.....	27
Bibliografía.....	30

Análisis de la implementación de las reformas de descentralización y modernización en Colombia

Prologo

El proyecto SUMA es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU) que busca fortalecer la capacidad de gestión descentralizada de la educación en los tres niveles de gobierno y mejorar la calidad de la enseñanza en la educación básica en las áreas menos favorecidas del país.

En esta oportunidad SUMA pone a disposición el estudio de la experiencia del proceso de descentralización de Colombia como referente para el dialogo técnico y político en el sector. Perú inicio su camino hacia una descentralización franca la década pasada. Dado que muchos otros países como Colombia han iniciado este proceso mucho antes, permite a los analistas y decisores públicos, observar las políticas y estrategias que estos países tomaron en referencia específica al sector educación. Esta publicación busca - manteniendo las diferencias de contexto, estructura gubernamental, tamaño y actores-, abstraer estrategias e instrumentos aplicados en las reformas de descentralización y modernización del sector vinculados a la educación y observar sus efectos en la gestión escolar.

En este número se presenta el caso colombiano, cuyo recuento y análisis recorre dos periodos marcadamente diferentes por los ajustes en los incentivos de gerencia, esquemas de financiamiento, aporte del sector privado y su apuesta por la autonomía escolar y desarrollo de modelos pedagógicos hacia resultados, fortaleciendo el rol del maestro y la relación con la comunidad. La información y reflexión sobre la misma puede brindar elementos para dialogar sobre los vacíos y propuestas por desarrollar en el Perú, sobre todo de aquellos que dan incentivos para un buen gobierno, con sus consecuentes efectos directos o indirectos en el desarrollo educativo.

El estudio fue desarrollado por dos reconocidos investigadores, Alec Gershberg y Ben Meade. El señor Gershberg es doctor (PhD) en Desarrollo Regional por la *Pennsylvania University*. Su interés de investigación y consultoría gira en torno a desarrollo de la educación, desarrollo humano y finanzas públicas, especialmente las relaciones intergubernamentales y fiscales. Actualmente es profesor de The New School University, en la facultad de la maestría de asuntos internacionales y educación. Sus publicaciones son múltiples y ha desarrollado consultorías y asesorías en el Banco Mundial, UNDP, The Urban Institute, Research Triangle Institute, entre otros .

Asimismo, el señor Meade, es un consultor independiente, con doctorado (PhD) en educación y desarrollo internacional por la New York University y Maestría en Políticas Públicas por The New School University en Nueva York. Su interés profesional gira torno a las reformas educativas y su influencia en la gestión escolar y rendimiento de los alumnos. Es docente universitario en las materias de desarrollo de la educación y estadística aplicada. Ha publicado en varios *journals* reconocidos.

Como se comentó párrafos arriba, el objetivo no es recomendar un caso específico sino que la lectura de los casos incentive el análisis de las políticas e instrumentos que consolide el camino hacia un modelo descentralizado en el país, no sólo con un mejor manejo de los recursos sino que lleve a tener servicios educativos con mejores resultados.

Introducción

Desde fines de la década de los noventa, el Gobierno de Colombia ha intentado mejorar la eficiencia y la equidad en la administración de la educación mediante la reestructuración y modernización del sistema administrativo (Lowden 2004). La primera ola de reformas en Colombia que descentralizó la administración a departamentos y municipios grandes no ha sido suficiente para hacer frente a las deficiencias y podría presentar problemas incluso más graves, tales como coordinación insuficiente, clientelismo y malversación de fondos educativos. Además, debido en parte al modo en que se distribuyeron los fondos centrales para educación en el sistema, se produjeron disparidades significativas en los niveles de fondos por alumno entre las regiones urbanas y rurales y, del mismo modo, grandes brechas interregionales en el acceso a la educación primaria y secundaria.

La ola de reformas más reciente ha intentado equilibrar una mayor autonomía local con una mayor responsabilidad, racionalización y estandarización de las funciones administrativas a fin de mejorar la eficiencia y la equidad (López 2005). Las reformas comenzaron a implementarse en 2001, pero se relacionan con los cambios en la legislación y las políticas que surgieron después de la Constitución de 1991, que intentaban “institucionalizar un espíritu anticlientelista en el sistema político” (Sanin y Rueda 2004, pág. 238). Entre las reformas se ha destacado una modificación en la manera en que se distribuían los fondos centrales para educación. Se consolidaron los fondos en un flujo único con una distribución con factores ponderados a fin de proporcionar mayores niveles de financiamiento a las Secretarías de Educación (SE) que prestan servicio a los alumnos más necesitados.

Entre los componentes clave de las reformas, se destaca en segundo lugar un proyecto que busca modernizar la administración y mejorar la eficiencia mediante el aumento de la capacidad local, el esclarecimiento y la estandarización de funciones y responsabilidades facultativas, además de la modernización de la infraestructura (López 2005). En el proyecto, agencias y miembros contratados del Ministerio de Educación apoyan al personal de las unidades administrativas descentralizadas en la modernización de su infraestructura y equipamiento de comunicación e informático, en la reestructuración de sus unidades y a mejorar su capacidad para cumplir sus funciones administrativas. La implementación comenzó en 2002 y, en 2007, 65 de las 70 SE en Colombia participan en alguna medida del proyecto, aunque los componentes de implementación han variado en cada una de ellas.

Este informe está basado en la investigación existente sobre las reformas y la investigación original producida por los autores para analizar el diseño, la implementación y la evidencia

preliminar respecto de los efectos de los componentes clave de la última ola de reformas.¹ El estudio pretende brindar información a los esfuerzos de reforma que se llevan a cabo en contextos similares.

A fin de comprender el contexto en el que se introdujeron las recientes reformas, las primeras secciones describen la primera ola de reformas de descentralización dentro del sector de educación básica en Colombia. La siguiente sección describe la legislación que subyace a la segunda ola de reformas, el contexto político en que se introdujeron las reformas, los elementos clave relacionados con las reformas y, en la medida de lo posible de acuerdo con la información disponible, los efectos iniciales de las reformas en el acceso y la equidad educativos. La sección final del informe analiza la implementación y los efectos de la reforma administrativa en Bogotá como un estudio de caso de la reforma. Esta sección se centra en el modelo de colegios por concesión en Bogotá a fin de ilustrar las posibilidades y las limitaciones de los modelos no tradicionales implementados bajo el sistema descentralizado, como parte de un esfuerzo por abordar las disparidades de acceso y calidad.

Antes de analizar las reformas, en primer lugar se describen algunas características esenciales del sector de educación básica colombiano en comparación con las del Perú. Los datos generales acerca del gasto y la cobertura de la educación básica en Colombia y Perú se presentan en la Tabla 1. La educación básica formal en Colombia está compuesta por uno o dos años de preescolar (jardín de infantes y transición), cinco grados de educación primaria básica, cuatro años de educación secundaria inferior y dos años de educación secundaria media o superior. Según los datos obtenidos a partir de la Encuesta de Hogares, los años de escolaridad promedio para las personas de 15 a 24 años en Colombia es aproximadamente un año menor que en Perú (7,5 años en comparación con 8,7). Los promedios para las personas en el primero y quinto quintiles de riqueza son casi idénticos; no obstante, las disparidades entre ambos grupos son significativas en ambos países. Los promedios rurales son significativamente bajos en Colombia, y representan sólo 6,6 años. Los niveles de cobertura para la educación secundaria inferior y secundaria superior son similares en ambos países, aunque es inferior en Colombia. La tasa neta de escolaridad para Colombia en 2007 fue de 71%, en comparación con el 76% en Perú.

¹ Además, se consideró un informe general realizado por los autores para el Informe de Monitoreo Global 2008 de la UNESCO, un informe presentado en el XXI Congreso Mundial de Ciencia Política con los autores y Pablo González, y un informe para la Fundación Tinker realizado por Ben Meade.

Tabla 1: Características y cobertura en los sectores de educación básica en Colombia y Perú

Indicador	Colombia	Perú
General		
Población	43,6 m	28,3 m
PBI per cápita (en USD)	2.985 USD	3.350 USD
Coefficiente de Gini	58,6	52,0
Gastos en educación		
Gasto de educación pública en % de INB	5,4	3,1
Salarios docentes en % del gasto total en educación	86,8	84,3
Años promedio de escolaridad, de 15 a 24		
Total	7,5	8,7
Quintil de riqueza 1	6,2	6,3
Quintil de riqueza 5	11,2	11,3
Rural	6,6	8,0
Urbana	9,6	10,7
Tasa bruta de escolaridad		
Preescolar	49,4	67,9
Primaria	119,9	112,8
Secundaria inferior	99,7	113,2
Secundaria superior	72,2	74,0
Tasa neta de escolaridad		
Preescolar	43,6	64,2
Primaria	90,0	96,8
Secundaria	71,2	75,9

Fuentes: Encuestas Demográficas y de Salud, Instituto de Estadística de la UNESCO y GMR recopilados a través del Centro de políticas y datos educativos (Education Policy and Data Center, EPDC).

Notas: Los datos sobre el gasto en educación como porcentaje del Ingreso Nacional Bruto INB pertenecen al 2002. Los datos sobre salarios docentes pertenecen a 2006. Los datos sobre años promedio de escolaridad pertenecen a 2005. Todos los demás datos pertenecen a 2007 ó 2008.

1. La primera ola de reformas de descentralización

La estructura de la administración educativa de las décadas del sesenta y setenta se ha caracterizado por una coordinación insuficiente e ineficiente y una rendición de cuentas insatisfactoria (Hanson 1986, Hanson 1995, Duarte 1998). Debido a que el gobierno central era responsable de financiar la mayoría de la educación primaria, el MEN (Ministerio de Educación Nacional) tenía un control reducido sobre cómo se utilizaban los fondos principales (Duarte 1998). Los presidentes designaban gobernadores que, a su vez, designaban secretarios de educación que actuaban con poca supervisión central. Los problemas comunes incluían el uso de transferencias para educación en proyectos de infraestructura visibles y la contratación ilegal de docentes no calificados basada en sus vinculaciones con los políticos (Duarte 1998, Hanson 1995). Debido a que se contrataron más docentes de los que podían financiarse, en muchos casos los docentes experimentaron retrasos o falta de pago (Duarte 1998, Hanson 1995).

La Constitución creada por medio de una convención de representantes electos en 1991 promovió un aumento en el compromiso gubernamental hacia la educación y la descentralización de la administración de la educación básica.² La devolución de las funciones de administración educativa a las entidades regionales (departamentos y municipios) coincidió con la descentralización política, ya que se eligieron por primera vez intendentes en 1989 y gobernadores en 1991. Las reformas estuvieron, principalmente, impulsadas por problemas políticos, entre ellos violencia política y malestar social generalizados como consecuencia de la frustración por el fuerte control de la élite política, la falta de oportunidades para la participación política y las profundas injusticias económicas (Fiske 1996, Hanson 1995).

Aunque las reformas de 1991 incorporaron algunos pasos importantes hacia la estandarización, el modelo de reforma en su conjunto carecía de coherencia. Durante el proceso de diseño, el gobierno hacía concesiones frente a una competencia de presiones que a menudo eran conflictivas como las del sindicato docente nacional, los gobernadores, los intendentes, las escuelas católicas, entre otros (Lowden 2004, Gómez 2000). La legislación diversa y las políticas asociadas con las reformas de descentralización carecían de alineación, ya que algunas de las leyes aprobadas durante el período ponían énfasis en la devolución de funciones a los municipios y otras a los departamentos y, de este modo, las responsabilidades para numerosas funciones comenzaron a ser compartidas entre los gestores de las políticas nacionales, regionales y locales (Lowden 2004, Gómez 2000, Fiszbein 2005). Con frecuencia, existían en la misma ciudad escuelas secundarias, por ejemplo, administradas por el MEN, el departamento y

² Si bien las reformas de 1991 marcaron el inicio de las reformas de descentralización más sólidas, a fines de la década del ochenta se realizaron algunos avances hacia la descentralización de la administración educativa.

el municipio. Algunas personas también sostenían que los beneficios completos de la descentralización no tuvieron lugar bajo las reformas de 1991 porque las entidades regionales estaban altamente limitadas en su autonomía administrativa (Zapata, Acosta y Gonzalez 2001).

La legislación clave que impulsó la ola inicial de reformas de descentralización fue la Ley 60 de 1993. La Ley 60 exigía una devolución gradual de las funciones administrativas a los departamentos y municipios grandes, aunque estas no se implementaron a gran escala hasta que se introdujo la segunda ola de reformas (Lowden 2004). Junto con las reformas de descentralización, el MEN amplió y creó programas con el objetivo de mejorar la calidad educativa. Los nuevos programas implementados durante este período incluyeron un programa de transferencia de dinero condicional (*Familias en Acción*) y varios nuevos modelos educativos alternativos con el objetivo de satisfacer las necesidades de las personas pobres en áreas rurales y urbano-marginales, entre ellos el modelo *Escuela Nueva* documentado extensamente (McEwan 1998) y un programa de cupones o *vouchers* educativos (Angrist y otros, 2002). A continuación, se describe en primer lugar cómo se distribuyeron las funciones administrativas de conformidad con la ley y, posteriormente, se describe cómo la ley modificó el financiamiento educativo.

a. División de las funciones administrativas de conformidad con la Ley 60

En 1991, el MEN central inició una transición apartándose de la administración de educación básica y orientándose hacia la generación de políticas, el monitoreo y evaluación, y la promoción de la estandarización. Según la nueva legislación, el Ministerio de Educación de Colombia (MEN) sería responsable del desarrollo de políticas y normas relacionadas con el plan curricular y la pedagogía, además de la gestión del sistema de información educativo nacional (Legia Melo 2006). Se produjo, además, una optimización del MEN cuando se eliminaron 300 posiciones centrales de un total de 1.300.

Los departamentos, conjuntamente con los municipios, eran responsables de gestionar la educación primaria y secundaria, administrar la transferencia fiscal central para educación, además de capacitar y evaluar a los docentes (Legia Melo 2006). A fin de promover la capacidad local y una administración más estandarizada, la ley exigía la certificación de los departamentos a fin de que pudieran recibir la transferencia central para el financiamiento de la educación y la salud, el Situado Fiscal (SF). La certificación implicaba la creación de una estructura institucional conforme a las normas nacionales, mediante el desarrollo de un plan de desarrollo educativo y un plan para aumentar la cobertura educativa, a la vez que se desarrollaba un sistema de administración de datos para rastrear la utilización de los fondos educativos, la matrícula de alumnos, el nombramiento de docentes, entre otros indicadores de administración educativa.³

³ En los casos en que los departamentos no fueron certificados, el SF continuó siendo administrado por unidades centrales de auditoría, conocidas como Fondos educativos regionales (FER), aunque también se devolvió la autoridad sobre dichas unidades a nivel departamental durante el período.

En 1997, los 32 departamentos y los cuatro distritos especiales en su totalidad recibieron certificación. Los municipios, de acuerdo con la Ley 60, eran responsables de la administración de los servicios educativos de conformidad con las condiciones establecidas por los departamentos y, además, de la administración de la construcción de centros escolares y su mantenimiento, y de la supervisión de la prestación educativa (Legía Melo 2006). Tanto los departamentos como los municipios tenían la responsabilidad de financiar las instalaciones, aunque la administración de la construcción y el mantenimiento de los centros educativos se transfirieron a nivel municipal.

b. Distribución de la transferencia fiscal central para educación conforme a la Ley 60

La Ley 60 intentó, por primera vez, estandarizar los fondos para los servicios públicos mediante el establecimiento de normas relacionadas con la distribución del SF. La ley sirvió de base para realizar modificaciones posteriores en el financiamiento educativo, que orientaban mejor los fondos educativos a los pobres. Según el acuerdo de financiamiento modificado, gran parte del SF, el 85%, se distribuyó sobre la base de la distribución de docentes en el país en 1993. Debido a que los docentes tendían a concentrarse en las áreas urbanas, se produjeron disparidades significativas en el financiamiento entre las regiones (Vergara y Simpson 2001, Lowden 2004).⁴ La Ley 60 exigió que el SF aumentara durante la década del noventa de una base del 15% del ingreso corriente de la Nación en 1993 a un 25%⁵ en 1996.

Otra transferencia central de fondos para salud y educación fue la “participación municipal”. Esta se distribuyó directamente a los municipios según la población, la población bajo la línea de pobreza, los indicadores de eficiencia y, en teoría, estaba orientada a los municipios más pobres y pequeños (Acosta y Bird 2003).

En 1996, se creó una tercera transferencia, el Fondo Educativo de Compensación (FEC), para abordar los déficits en el financiamiento central. Este fondo se creó para brindar financiamiento a las entidades locales que no podían cubrir los costos de la nómina de docentes y fue distribuido a los departamentos y los municipios según los déficits en el salario docente. A fines de la década del noventa, el gobierno central financió el 86% de la prestación educativa. De ellos, el 53% de las transferencias se destinaron a los departamentos a través del SF, el 16% directamente a los municipios a través de la participación del ingreso corriente, el 14% a los

⁴ En 2001, la transferencia per cápita de fondos educativos realizada por el gobierno central a las SE variaba de \$560.000 a \$3.300.000 pesos (una proporción de 1 a 5,9) y existía una relación inversa entre los niveles de pobreza locales y la distribución de los recursos (Lilia Caro 2004).

⁵ http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85889_archivo_pdf.pdf

departamentos y municipios a través del FEC y el 3% restante se asignó a los municipios y los departamentos mediante cofinanciación (Borjas y Acosta 2000).

c. Evidencia relacionada con la implementación y los efectos de la primera ola de reformas

Existe evidencia significativa de que varios de los problemas que dificultaron una administración equitativa y eficiente previo a la descentralización aún persisten y que han surgido nuevos problemas apremiantes relacionados con la dificultad para coordinar y supervisar la prestación en el sistema descentralizado (Hanson 1995, Lowden 2004, Vergara y Simpson 2001, Borjas y Acosta 2000, Duarte 1998, di Gropello 2004). Entre los problemas se incluyen que el MEN tenía pocos medios para promover la rendición de cuentas e identificar o abordar los problemas o irregularidades en el sistema. En mayor medida, solamente las SE en las áreas más desarrolladas recolectaron los datos administrativos en forma regular y los administraron de un modo estandarizado (Duarte 1998, Borjas y Acosta 2001). Además, la frecuente rotación entre los administradores hizo que la promoción de la capacidad y la estandarización locales sean sumamente difíciles. Los problemas tales como la inestabilidad y la renovación políticas fueron especialmente graves en las regiones menos desarrolladas. Entre 1998 y 2003, la duración promedio de un Secretario de Educación era de 14 meses, y variaba de 12 secretarios diferentes en Vichada a solamente uno en Envigado (MEN 2006).

Numerosas SE tenían déficits en los fondos para educación básica debido a que se contrataba a una mayor cantidad de docentes de los que se podían financiar con los fondos centrales y locales (Echavarría, Rentería, y Steiner 2001, Zapata, Acosta, y Gonzalez 2001, Lowden 2004). Entre 1991 y 1998, se produjo un aumento de 38% en la cantidad de docentes empleados en las escuelas públicas y las proporciones de docente por alumno disminuyeron de un promedio de 30 alumnos por docente en 1990 a 23 en 1997 (Acosta y Bird 2003, Borjas y Acosta 2001). Los fondos centrales para educación, que aumentaron en un porcentaje del PBI de 3,1% en 1990 a 4,2% en 2000, se concentró en el FEC. El gobierno central tenía dificultades para sostener los costos crecientes, en especial durante el período de crisis fiscal que tuvo lugar a fines de la década del noventa. Como evidencia de la falta de alineación entre la asignación de recursos y las necesidades, entre 1995 y 1999 los departamentos que contrataron a la mayor cantidad de docentes fueron aquellos en donde disminuyó la cobertura o en donde los aumentos fueron mínimos (Gobierno de Colombia 2001, citado en Lowden 2004).⁶

⁶ Por otro lado, existe evidencia de que la contratación de docentes creció en las regiones con los mayores niveles de necesidad, según se calculó al considerar que tenían la proporción de docentes por alumno más elevada (Borjas y Acosta 2001).

2. La segunda ola de reformas de descentralización

Según se analizó anteriormente, a finales de siglo resultó evidente para numerosos formuladores de políticas educativas que existía una fuerte necesidad de modificar el modo en que se distribuían los fondos centrales para educación, como también de fortalecer la supervisión del uso de dichos fondos, generar capacidad local y perfeccionar las políticas de manera que los fondos educativos se usaran con mayor eficiencia, efectividad y se distribuyeran más equitativamente. Los costos crecientes en la educación, en parte debido a los costos crecientes originados por los salarios y beneficios docentes, y los déficits locales resultantes junto con la percepción de la necesidad de racionalizar el sistema educativo, condujeron a que las asociaciones de gobernadores e intendentes respaldaran la reforma (Lowden 2004). Debido a la crisis tributaria en el país y a una tasa de desempleo superior al 20%, el público no parecía estar particularmente interesado en cómo las reformas afectaban a los docentes quienes, en comparación con otros empleados del sector público, tenían un paquete generoso de pensiones y, en comparación con un trabajador promedio colombiano, una mayor estabilidad laboral y un salario más elevado (Borjas y Acosta 2000, Lowden 2004). Según Lowden (2004), la falta de adherencia pública con los docentes ayudó a garantizar que las leyes se aprobaran a pesar de la firme oposición del sindicato docente.

La piedra angular de la segunda ola de reformas fue la Ley 715 de 2001. La Ley 715 significó una reforma constitucional que conservaba la estructura básica de la estructura anterior pero, a su vez, intensificaba la descentralización y modificaba el sistema de transferencias para gastos sociales, además de esclarecer las funciones administrativas en (MEN 2002, Peña 2005). La Ley y los decretos relacionados con esta tenían como fin, además, esclarecer las funciones en el sistema administrativo y mejorar la capacidad del MEN para supervisar a las SE y, además, de las entidades locales para administrar la prestación, en un esfuerzo por lograr una prestación más racional y eficiente del servicio (MEN 2002, López 2005). A continuación, se describe en primer lugar la distribución de funciones en el sistema modificado y, posteriormente, los cambios en la asignación de la transferencia fiscal central, como también los efectos de dichos cambios en la distribución de los fondos. Posteriormente, se describen los componentes y la implementación de la reforma de modernización seguido de un análisis basado en cómo las reformas recientes parecen haber afectado el acceso a la educación.

a. Distribución de funciones en el sistema modificado

Como se mencionó anteriormente, un componente importante de la reforma política fue la devolución de las funciones administrativas para la prestación educativa a los municipios grandes, después de que demostraran que tenían capacidad y recursos para administrar los fondos de conformidad con los criterios del MEN. Se exigió la certificación de los 42 municipios y los cuatro distritos con más de 100.000 habitantes a fin de que pudieran recibir las transferencias centrales. En 2005, los municipios autónomos y los distritos especiales prestaban

servicio a aproximadamente el 44% del total de alumnos de educación básica⁷ y secundaria superior matriculados en las escuelas públicas (López 2005).

En el sistema modificado, el Ministerio de Educación de Colombia (MEN) debía desempeñar un papel más activo en la promoción de una prestación más coherente, racional, eficiente y equitativa mediante la supervisión de las entidades locales y la implementación de programas de generación de capacidad. Según la Ley 715, el MEN tenía la responsabilidad de supervisar el uso de los fondos centrales y garantizar la prestación local de conformidad con las normas nacionales (Corpoeducación 2006).⁸ A continuación, la Tabla 2 brinda una descripción general de cómo se distribuyen las funciones en el sistema.

Tabla 2: Distribución de funciones administrativas clave para la educación básica posterior a 2001

Función	Regulación	Implementación	Vigilancia/Monitoreo	Financiamiento
Recursos humanos	Central/SE/Mun	SE/Mun/IE	Central/SE/IE	Central/SE/Mun
Materiales educativos	Central/SE	IE	SE/Mun/IE	Central/SE/Familia
Organización del servicio	Central	IE	Central/SE /IE	Central/SE
Infraestructura	SE/Mun	Mun	SE/Mun	Central/SE/Mun

Se exigió a los departamentos la certificación de los municipios más pequeños a fin de garantizar de que contaban con la capacidad de administrar las transferencias en forma autónoma. Los departamentos y los municipios certificados tenían la responsabilidad de evaluar a los rectores (directores de escuelas individuales o de grupos de escuelas; véase la descripción de IE a continuación). Asimismo, eran responsables de supervisar la calidad de la educación en las regiones y administrar las funciones locales de recursos humanos, que incluían el nombramiento y la transferencia de docentes a las escuelas o, en el caso de los departamentos, a los municipios. Los municipios, tanto certificados como no certificados, debían tomar decisiones respecto de la colocación de docentes dentro de las escuelas en los municipios.

⁷ Inicial, primaria y secundaria básica.

⁸ Se llevó a cabo la supervisión de calidad mediante la creación de exámenes a nivel nacional en las asignaturas principales. Desde 2005, el MEN ha administrado el examen anual nacional a alumnos de 5^{to} y 9^{no} grado (3ro. de Secundaria) en Matemática, Lengua, Ciencia y Educación Cívica y los datos de las calificaciones de los exámenes están disponibles en línea para las escuelas individuales.

La Ley 715, junto con otras políticas relacionadas, intentaron promover un uso más eficiente y una distribución más equitativa de los docentes. En un esfuerzo por controlar los costos, las SE no podían contratar docentes si el costo de hacerlo superaba la suma asignada en el SGP (Lowden 2004). El Decreto 1850 de 2002 buscó maximizar el uso de docentes en el sistema exigiendo un aumento en la cantidad requerida de horas de enseñanza de aproximadamente 33% para los docentes de educación preescolar y primaria y de 46% para los docentes de educación secundaria. El decreto requería que los docentes de educación primaria prestaran instrucción durante un mínimo de 25 horas semanales y 1.000 horas anuales y los docentes de educación secundaria prestaran instrucción durante un mínimo de 30 horas semanas y 1.200 horas anuales. Posteriormente, el Decreto 3020 exigió que el nombramiento de docentes tenga “como punto de referencia” 32 alumnos por docente en las áreas urbanas y 22 alumnos por docente en las áreas rurales. Las SE debían nombrar un docente por grupo de alumnos para educación primaria y 1,36 para educación secundaria inferior y superior.⁹ En parte debido a la aplicación del decreto, se reasignó una gran cantidad de docentes a áreas de mayor necesidad y las proporciones de docente por alumno en las escuelas oficiales aumentó en la educación primaria de 23 alumnos por docente en 1999 a 28 en 2006 y en la educación secundaria de 19 a 27 durante el mismo período (World Bank 2008). Además, se produjeron aumentos significativos en las proporciones promedio de docente por alumno durante este período.¹⁰

La Ley 715 estaba destinada, además, a reducir la deserción y mejorar la eficiencia mediante la modificación del modo en que se administraban las escuelas y, por ello, se impulsó la creación de la Institución educativa (IE). Una IE puede ser una única escuela, como es el caso de numerosas escuelas urbanas o varias escuelas, como suele ser el caso en las áreas rurales. Cada IE debe ofrecer un año de preescolar, el ciclo de educación básica completo de primero a noveno grado, y educación secundaria superior, que abarca los grados 10 y 11. Se requirió que las escuelas que no ofrecían el espectro completo de grados se unieran con otras escuelas para formar una IE. Este elemento de la reforma estaba destinado a abordar la grave escasez de disponibilidad de educación secundaria inferior y superior. En 2002, el 35% de las instituciones ofrecían solamente los grados primarios y únicamente el 5%, el ciclo de educación básica completo (Corpoeducación 2004). En teoría, la integración de los centros educativos impulsada por la reforma permitiría la creación de un sistema en donde había un lugar disponible en los grados secundarios para cada alumno que ingresaba a la escuela primaria y, además, el alumno que pasaba de la escuela primaria a la secundaria ya no tendría que ir en busca de una vacante

⁹ La ley otorgó flexibilidad a las SE que tenían tasas netas de escolaridad superiores al promedio. Se permitió a los modelos de escuela alternativos que siguieran sus propias normas respecto del nombramiento de docentes.

¹⁰ El aumento de las proporciones de docente por alumno también podría estar relacionado con una mano de obra docente de edad creciente y un aumento en los estándares educativos para los nuevos docentes.

en una escuela secundaria (Corpoeducación 2004). Es, de hecho, difícil abordar este problema sin aumentar la cantidad de oportunidades disponibles para la educación secundaria.

Además, las IE buscaban promover una mayor eficiencia. Todas las IE estaban administradas por departamentos o municipios certificados y no debía haber más escuelas administradas por el MEN ni por entidades sin certificación. Cada IE debía estar gestionada por una única administración, liderada por un director, incluso en los casos en donde una IE estaba formada por varias escuelas o cuando las escuelas tenían más de una *jornada*. Se otorgó a los directores la responsabilidad de participar en la contratación de docentes, aunque no está claro en qué medida participan realmente en dichas decisiones, ya que los municipios y departamentos certificados siguen controlando el nombramiento y las transferencias de docentes, la evaluación y la administración de docentes y la administración de los fondos escolares (MEN 2002). Los directores, a su vez, recibían asistencia administrativa de los coordinadores, que eran nombrados sobre la base de la cantidad de alumnos que recibían servicios en una IE. La cantidad de coordinadores variaba de uno para 500 alumnos hasta 8 para 5.400 (Decreto 3020).

La creación de las IE y la implementación de las políticas del MEN según la Ley 715, incluido el decreto que determina la cantidad mínima de alumnos por docente, condujeron a una reorganización a gran escala de las escuelas a la vez que se consolidaban numerosas escuelas. Si bien la evidencia se limita a los artículos periodísticos que cubren la reestructuración, existen pruebas de que la consolidación estuvo asociada con numerosas complicaciones y otros problemas, ya que muchas comunidades perdieron sus escuelas y algunos alumnos debieron ser transferidos porque sus escuelas cerraron (Plataforma 2007). También existe evidencia de que algunas IE habían tenido dificultades para integrar los centros educativos y, además, que hubo ocasiones en que existió conflicto entre los diferentes centros que se combinaban en una misma IE (Corpoeducación 2006).

La Ley 715 y el Decreto 4313, que esclarecían las normas, alentaron la participación privada en la prestación educativa permitiendo a las entidades territoriales utilizar la transferencia central para educación en la contratación de servicios.¹¹ Se promovió la contratación como un método para ampliar la matrícula para las poblaciones y regiones en donde la prestación oficial resultaba insuficiente. De acuerdo con el Decreto 4313, las SE no podían utilizar entidades contratadas para reemplazar escuelas oficiales y debían destinar la prestación contratada a la educación secundaria, las áreas rurales y las áreas urbanas marginales, además de focalizar en los grupos necesitados de alumnos: indígenas, alumnos discapacitados y alumnos afectados por la violencia. Para financiar la prestación bajo contrato con el SGP, el costo por alumno por docente no debía superar el estipulado por el Ministerio. El Decreto 4313, además, estableció pautas respecto de la selección de prestadores potenciales y un sistema para supervisar y evaluar la prestación contratada (Castillo Verela 2008). La prestación bajo contrato ha venido a

¹¹ La prestación bajo contrato no comenzó con la Ley 715. No obstante, le ley permitió por primera vez que se utilizara la transferencia central para educación para financiar la prestación bajo contrato.

ocupar un papel importante en la escolaridad total y, en 2007, las entidades contratadas matricularon aproximadamente el ocho por ciento de todos los alumnos de educación básica y secundaria superior (MEN 2008), con aumentos especialmente marcados en los grados de educación secundaria inferior y superior (Catillo Verela 2008). Poco más de tres cuartos de la educación contratada se brinda a través de modelos educativos tradicionales y el resto a través de algún tipo de modelo flexible (Castillo Verela 2008). La experiencia de Bogotá con la prestación bajo contrato se describe en el estudio de caso.

b. Distribución de la transferencia fiscal central para educación en el sistema modificado

Entre los cambios más significativos que produjeron las reformas de la Ley 715 se incluía el movimiento hacia una distribución más racional y equitativa de los fondos centrales para educación. Desde sus comienzos en 2002, la Ley 715 modificó la fórmula de financiamiento para la transferencia central y consolidó todos los fondos de servicios sociales del gobierno central en un único flujo, el Sistema General de Participaciones (SGP). Aproximadamente el 59% del SGP debía asignarse a la educación, y el resto se destinaría a salud, agua potable y otros servicios. La ley determinó la distribución del SGP, la misma que requería que la mayor parte de los fondos para educación, aproximadamente el 80%, debían asignarse sobre la base de la población que recibía la prestación, medida por la cantidad de alumnos matriculados (DNP 2004).¹² A fin de promover la estabilidad y un aumento gradual en el gasto social, en el 2002 se estableció el SGP con un año base ajustable anualmente por la inflación, fijándose un aumento del dos por ciento cada año. No obstante, el gasto social para el año 2000, año base, fue relativamente bajo.

La mayor parte de la suma de la transferencia central para educación pasó de ser determinado por la cantidad de docentes asignados a una SE a la cantidad de alumnos matriculados, con fondos adicionales disponibles para los alumnos cuyos costos de servicio fueran mayores. Por lo tanto, la fórmula brinda un incentivo para las SE a fin de aumentar la escolaridad y podría, teóricamente, equilibrar las disparidades entre las regiones. Se describen brevemente los componentes más importantes de la asignación para el alumno i en SE j en la siguiente ecuación.

¹² En 2004, también se distribuyó aproximadamente el 10% según la cantidad de alumnos en edad escolar que no recibían la prestación y en el caso de *Recursos de Calidad*, la cantidad de alumnos matriculados, pero se destinaban más fondos a los municipios con una mayor proporción de su población en la pobreza, según se calculó mediante el índice local de necesidades básicas insatisfechas (NBI) (DNP 2004). *Recursos de Calidad* tenía por objetivo mejorar la calidad y el gobierno nacional exigió su utilización para materiales educativos, mejoras en los centros educativos, transporte escolar para los más pobres y para brindar fondos adicionales para alimentos escolares. En 2007, el financiamiento per cápita para *Recursos de Calidad* acumulaba aproximadamente \$31.000 pesos (13 USD) (MEN 2008).

$$\text{Transferencia central}_{ij} = (\text{Docente}_i + \text{Admin}_i) + (\text{Dispersa}_j + \% \text{Rural}_j + \% \text{Secundaria}_j)$$

La asignación por alumno consiste en dos componentes: costo básico y tipología. El costo básico se determina por el costo del docente que presta servicios al alumno (su posición en la escala salarial) más los costos administrativos estimados (Admin).¹³ La tipología se determina por el nivel de dispersión geográfica de la población (Dispersa), el porcentaje de la población que es rural (% Rural) y el porcentaje de los alumnos matriculados en la escuela secundaria inferior y secundaria superior (% Secundaria).¹⁴ Las entidades territoriales individuales se agrupan en cuatro grupos con las entidades rurales más pobres, que reciben un porcentaje adicional sobre el costo básico.¹⁵ En 2006, este porcentaje variaba de un 4,1% adicional en los municipios más grandes a 7,1% en los departamentos más pobres (MEN 2006). Los siete departamentos más pobres y rurales con mayor cantidad de alumnos sin escolaridad se encuentran en una categoría de tipología separada y, en 2006, recibieron entre 39% y 112% más sobre la cantidad básica que los otros departamentos (MEN 2006).

Además, la ley establecía normas respecto del financiamiento a fin de evitar el exceso de costos y promover una utilización equitativa y eficiente de los fondos. Primero, se prohibió a los departamentos y municipios certificados adquirir déficits en los fondos educativos. La contratación y los aumentos del salario docente no debían superar la cantidad del SGP y se restringió a los departamentos y municipios en la cantidad de fondos centrales que podían asignar a aumentos de costos en la nómina de docentes.¹⁶ Segundo, la ley restringió la utilización del SGP y determinó que se utilizaran los fondos por alumno para el salario docente, los costos administrativos y de las instalaciones, la contratación de entidades educativas para los pobres y el mejoramiento en la calidad. Tercero, en un esfuerzo por abordar la escasez de docentes, se realizaron modificaciones en el *Estatuto Docente* de manera que los docentes en las áreas rurales y las áreas de difícil acceso recibieran un 15% adicional sobre su base salarial.

Estas restricciones en la utilización del SGP y en los gastos educativos locales, junto con los requisitos que determinaban que un porcentaje fijo de la cantidad del SGP iría a la educación,

¹³ El costo administrativo variaba de 7,4% a 8,8% adicionales sobre el costo estimado de alumnos por docente y los municipios recibían más que los departamentos.

¹⁴ Esto refleja la fórmula de financiamiento inicial para la asignación del SGP y no la fórmula modificada.

¹⁵ Las SE donde los fondos no cubren los costos de la nómina de docentes reciben fondos adicionales sobre la base de la cantidad de alumnos que reciben la prestación.

¹⁶ Sólo se permitió un aumento del uno por ciento en los fondos para costos de nómina entre 2002 y 2005 y un aumento de 1,25% entre 2006 y 2008. Toda suma que excediera esa cantidad debía financiarse con fondos locales.

han sido cuestionadas por restringir la autonomía de las entidades locales y, así, inhibir los beneficios potenciales de la descentralización (López 2005). También se restringió a los departamentos debido a que el SGP apenas cubría sus costos. En 2004, el SGP financió un promedio de 98% de los costos educativos de los departamentos, de los cuales el 93% se destinó al salario de docentes y personal de instrucción y administrativo que participan en la prestación de servicios educativos (López 2005). Por otro lado, los distritos y municipios, tanto autónomos como no autónomos, financiaron un promedio de 84% de la prestación de servicios educativos con el SGP, aunque existe una variación significativa dentro del grupo (López 2005). Además, algunos municipios tenían mayor capacidad que otros de recaudar fondos mediante impuestos locales a la propiedad y otros medios.

Existe evidencia de que los esfuerzos realizados bajo la Ley 715 para controlar y estabilizar el gasto gubernamental en educación en Colombia fue ampliamente satisfactorio y que se destinaron más fondos para educación por alumno en los niveles de grado que prestaban servicio a la mayor proporción de pobres (véase Meade y Gershberg 2008). Las mejoras son especialmente notorias a nivel departamental. En 2006, las SE de los departamentos más pobres del país comenzaron a recibir sustancialmente más fondos per cápita que los departamentos más desarrollados. Durante ese año, uno de los departamentos más pobres y menos desarrollados del país, Chocó, recibió más del 47% de fondos per cápita por alumno del gobierno central en comparación a Valle, uno de los departamentos más urbanizados y desarrollados, mientras que los departamentos más pobres, Vaupés, Guainía, y Vichada, recibieron más del doble que Valle. Asimismo, entre 2000 y 2006, los niveles de financiamiento per cápita disminuyeron en 10 de los 12 departamentos con los índices de necesidades básicas más bajos (por debajo de 25).¹⁷

A nivel municipal, no obstante, mientras que los municipios urbanos grandes, como Medellín, parecen no estar recibiendo más fondos que los municipios más pequeños y pobres, tampoco están recibiendo significativamente menos y, además, la mayor parte de los municipios se concentran en un rango de financiamiento relativamente estrecho, sin considerar los niveles de pobreza en el municipio. La concentración de más docentes y una mayor proporción de docentes en las áreas urbanas y menos pobres aún parecen actuar para impulsar los fondos centrales hacia las áreas urbanas grandes y menos pobres y, así, contrarrestan los componentes de mejoramiento en la equidad de la fórmula de financiamiento (Lilia Caro 2004). Es importante señalar que la pobreza no es un factor para determinar los fondos para la mayor parte de la transferencia central que, por el contrario, otorga más fondos por alumno en donde los costos estimados de servicio son mayores: alumnos rurales y de escuela secundaria.

¹⁷ De hecho, los gobiernos locales en Antioquia y Bogotá presentaron informes que demuestran cómo la transferencia central cubría cada vez menos los costos educativos locales, forzando así a los gobiernos locales a destinar más fondos propios para cubrir los gastos educativos. En este caso el índice 25 del censo indica que las regiones fueron las menos pobres y más urbanas.

3. Reformas de modernización

Según la Ley 715, se estableció que el MEN tenía la responsabilidad de brindar soporte técnico a las entidades territoriales, aunque resulta impreciso en los detalles. El MEN volvió operativos los componentes de la Ley 715 que exigían que el Ministerio brindara asistencia técnica a las entidades locales para desarrollar un sistema de información nacional y para garantizar que las entidades locales administraran la educación de conformidad con las normas nacionales, en parte mediante un proyecto denominado Proyecto de Modernización de Secretarías de Educación (PMSE).¹⁸ El proyecto recibe fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de los gobiernos locales y del gobierno nacional. En el proyecto, el MEN facilita la modernización de las funciones administrativas y la infraestructura dentro de las agencias educativas locales participantes (tanto las SE a nivel municipal como departamental). La modernización se implementa mediante el aumento de la capacidad local, el esclarecimiento de las funciones y las responsabilidades en la prestación, el mejoramiento de los sistemas de tecnología de la información, y la creación de estándares y protocolos para garantizar una utilización equitativa y eficiente de los recursos (López 2005). El proyecto busca fortalecer la gestión de las Secretarías para apoyar de mejor manera a la calidad, cobertura y eficiencia educativa. así como “profundizar el proceso de descentralización mediante el fortalecimiento y la modernización de la administración local” (MEN 2007).¹⁹

El PMSE forma parte de un esfuerzo más amplio del Gobierno colombiano por desarrollar un sistema de evaluación y supervisión a nivel nacional (Sistema de Evaluación y Gestión o SINERGIA) en todos los ministerios estatales. El objetivo del sistema es desarrollar los elementos administrativos para supervisar o realizar un seguimiento de los resultados, las evaluaciones estratégicas y la rendición de cuentas. Está diseñado para brindar a los formadores de políticas, entre ellos los representantes políticos y los funcionarios dentro del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Finanzas, como también a los líderes dentro del MEN y al público en general, información que podría resultar útil para la supervisión de la eficacia del gobierno en el cumplimiento de las metas nacionales. Asimismo, el Gobierno colombiano reconoció el valor del programa como una herramienta administrativa que ayudaba en la promoción de la administración orientada a los resultados (Ospina y otros, 2004). En el sistema modernizado, se espera que las funciones estén definidas con mayor claridad y que los administradores puedan garantizar que las partes involucradas cumplan su función y, además, que exista una coordinación optimizada entre el ministerio central y las entidades educativas

¹⁸ La información respecto de la implementación del PMSE se obtuvo principalmente de las entrevistas con funcionarios del MEN, realizadas por uno de los autores durante febrero de 2007. Para obtener información adicional acerca del proyecto, visite el sitio web de PMSE en <http://www.modernizacionsecretarias.gov.co/modernizacion.asp?did=89>

¹⁹ Traducción realizada por los autores.

municipales y estatales, como así también dentro de los departamentos y los municipios. (López 2005).

Existen cuatro unidades dentro del PMSE. La sección División de Sistemas e Información trabaja en conjunto con prestadores contratados en forma privada para brindar a las SE la infraestructura de intercambio de información, además de capacitación. La sección del PMSE denominada Gente y Cultura respalda el proceso de cambio en las SE individuales mediante talleres de desarrollo profesional, conferencias y el intercambio de las mejores prácticas. La sección Procesos trabaja para respaldar los pasos de la implementación en cada SE. Estos pasos dependen, en parte, de las necesidades de cada SE. Por ejemplo, numerosas SE necesitaban asistencia para la creación de un entorno más profesional en la oficina, lo que requería gastos para su remodelación. La sección Estructura centra sus esfuerzos en la organización de los administradores que participan en la implementación de la reforma. Cada SE debe incluir un gerente de proyectos, un facilitador, un gerente de la reforma del sistema de datos y un gerente de la reforma de recursos humanos. Como se mencionó anteriormente, el alcalde local o el gobernador y las compañías privadas contratadas también desempeñan funciones importantes en la reforma.

El proceso de implementación en cada una de las SE está dividido en las etapas de preparación, diagnóstico, diseño, implementación y mantenimiento. Un componente importante del PMSE es un sistema de información denominado Sistema de Información del Sector Educativo, que consiste en diversas bases de datos individuales que integran los datos administrativos de numerosas fuentes.²⁰ El hecho que la distribución del SGP dependiera de la escolaridad y el nombramiento de docentes hizo sumamente importante que los datos de estas dos fuentes se integraran, fueran precisos y estuvieran actualizados.²¹ El sistema permite a los administradores calcular los niveles de matrícula por escuelas, la inscripción y la transferencia de alumnos individuales junto con medidas adicionales más amplias de calidad y cobertura. Por lo tanto, el sistema busca otorgar medios a los administradores a nivel local y central para distribuir los recursos entre las escuelas de manera más eficiente y equitativa y, a su vez, estimar los costos futuros. Entre las principales funciones del PMSE se incluye brindar a las SE la infraestructura y la capacitación necesarias para conectar y utilizar el sistema eficazmente.

²⁰ Para obtener una descripción más detallada, visite el siguiente sitio web de MEN en

<http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-156303.html>

²¹ Además, el decreto estableció que el MEN debe realizar auditorías para garantizar la calidad de la información mediante la comparación de los datos reportados con otros datos (el Registro Nacional del Estado Civil). Además, regula la realización de informes, la accesibilidad, la calidad y el uso de la información. Respecto de la calidad, el decreto establece que los datos son de calidad cuando al menos el 95% no contiene errores.

Cada SE atraviesa al proceso de evaluación de sus necesidades administrativas y de obtención de un plan para abordarlas. Algunas SE, como por ejemplo en Medellín, ya poseen una infraestructura relativamente avanzada (computadoras y un sistema de gestión de datos), además de administradores experimentados. En esos casos, el proyecto se centra en garantizar que los sistemas existentes se ajusten a las normas nacionales junto con la implementación de otros elementos requeridos, tales como la capacitación en el sistema nacional de administración de datos. En las SE más rurales, tal como la que presta servicios al departamento de Chocó, que carecen de electricidad regular y tiene administradores menos capacitados y, a menudo, con menos experiencia debido a la rotación frecuente, la implementación del proyecto se centra en generar capacidad en los trabajadores (por ejemplo, capacitación en informática) y establecer la infraestructura básica necesaria (por ejemplo, computadoras y conexión a Internet).

A pesar de la variación debido a las diferencias contextuales, la implementación del proyecto sigue un formato general, que incluye la contratación de una universidad u otra organización para respaldar el desarrollo del proyecto, la creación de equipos de implementación para los componentes individuales del proyecto y los talleres de desarrollo profesional para dichos equipos, además del diseño y la implementación de los procesos individuales dentro de cada departamento administrativo (por ejemplo, Recursos Humanos, planilla). Por ejemplo, en el departamento de Recursos Humanos, un componente clave de la implementación es modificar los procesos para la recopilación y el intercambio de datos y realizar una revisión exhaustiva de todos los nombramientos docentes del SE en la planilla. El propósito de la revisión es determinar si los docentes han sido nombrados, actualmente, de conformidad con los criterios de nombramiento modificados y, a su vez, brindar datos precisos y actualizados para el nuevo sistema de gestión de datos. Además, la revisión permite descubrir irregularidades, tales como docentes que reciben un salario por trabajar tiempo completo aunque solamente trabajen medio tiempo o no trabajen (Peña y Rodríguez 2005).

De un total de 78 SE en Colombia, al 2007, 70 participaron del proyecto de Modernización. Las SE ingresan al proyecto al firmar un “acuerdo de cooperación”, que describe los aportes esperados de cada una de las entidades que participan en la implementación del proyecto: la SE y el alcalde o gobernador, el ministerio y la compañía privada contratada para respaldar el proceso. Las SE que se vinculan con el proyecto de Modernización deben tener una infraestructura mínima, que incluye aire acondicionado, acceso a Internet por cable y acceso electrónico estable. Debido a la infraestructura y la inversión, los alcaldes de las ciudades se vuelven socios importantes del proyecto.

Si bien participaron numerosas SE, la implementación de los componentes individuales del modelo parecen haber sido inconsistentes y, además, parecen haber enfrentado gran cantidad de obstáculos a nivel local. A pesar de los intentos por implementar ampliamente el sistema de base de datos, a partir de 2007, un total de 20 SE estaban usando la base de datos de recursos humanos, “el Sistema de Información de Nómina”, y otras 20 estaban usando la base de datos de escolaridad (el Sistema de Información de Matrículas) (MEN 2007). Además, en 2007, 20 de las 70 SE que participaban en el proyecto habían creado páginas web.

Los administradores dentro del proyecto analizaron numerosos factores locales que juegan un rol importante en la determinación del éxito de la reforma en las SE individuales. Existe un alto grado de variación entre las regiones de Colombia en cuanto a los recursos, la estabilidad política, el nivel de desarrollo de las prácticas democráticas, la capacidad de los funcionarios y la infraestructura local (Safford y Palacios 2002). Los factores tales como el acceso inconstante a Internet y, principalmente en las regiones rurales y menos desarrolladas, a la electricidad, parecen haber dificultado la implementación del SIMAT (Sistema de Matrículas Estudiantil). Según los entrevistados, un impedimento importante para la implementación del PMSE ha sido la falta de infraestructura en las SE en las áreas rurales y más aisladas. Un funcionario del Ministerio sostuvo que aquellos que participaban en la implementación de la reforma comenzaron con la idea de seguir el modelo de implementación llevado a cabo por Bogotá en cada una de las SE, “Pero cuando fuimos a los municipios en la Región Amazónica o a Quibdó (la capital de Chocó), nos encontramos con algo totalmente diferente. Encontramos personas que no sabían cómo manejar una computadora, no había electricidad constante ni siquiera durante el día”. El entrevistado sostuvo que, en ciertos casos, habían tenido que ajustar la implementación del proyecto a la realidad local. Para abordar este problema, los entrevistados observaron una imperiosa necesidad de crear un entorno administrativo más profesional y formal. Se consideró que los factores políticos locales tenían un efecto significativo sobre la capacidad administrativa de las SE.

Cambios en el acceso a la educación durante el período de reforma

Una distribución más equitativa de los fondos junto con aumentos en los fondos y los esfuerzos por promover un uso más eficiente de éstos, además de una prestación de servicios más estandarizada, parecen haber provocado algunas mejoras en la cobertura educativa en las áreas más necesitadas. A pesar de estas mejoras, aún persisten las disparidades para los niveles superiores de educación y entre las regiones más pobres y menos pobres.

Entre los estudios más sólidos que analizan los efectos de las reformas de descentralización fiscal a nivel municipal, se encuentra el estudio de Faguet y Sánchez (2008), que analiza cómo la descentralización afectó la cobertura educativa en los municipios colombianos. Mediante un análisis de regresión para analizar los datos de panel a nivel municipal durante el período previo a las reformas de descentralización recientes y durante su transcurso, Faguet y Sánchez (2008) analizan la relación entre los cambios en las matriculas municipales y los factores asociados con la descentralización, que incluyen la autonomía municipal, pero también el nivel de recursos locales destinados al financiamiento de la educación. Los autores incluyen, además, numerosas variables de control local, incluidos los indicadores que capturan los niveles socioeconómicos de la comunidad y el entorno político local. Los autores determinan que la autonomía municipal estaba asociada con aumentos en el compromiso local hacia la educación y con aumentos en las matriculas. Los autores determinan que los municipios más pequeños y pobres presentaron las mejoras más significativas en las matriculas durante la descentralización, como también lo hicieron aquellos con bajos niveles de iniquidad, en los que había mayor respaldo del alcalde.

Las municipalidades con un nivel de control local más altos experimentaron un mayor crecimiento en cobertura educativa y provee evidencia que los logros fueron resultados de un mejor uso de los recursos del sector más que niveles mayores de financiamiento.

En la misma línea, el análisis de la cobertura educativa por ámbito geográfico durante el período de revisión revela que los aumentos sorprendentes en la cobertura han coincidido con una distribución más equitativa de los fondos, en especial en varias de las regiones más pobres del país (véase Meade y Gershberg 2008). Varias de las regiones más pobres y aisladas, no obstante, continúan atrasadas respecto de las más desarrolladas en relación con las tasas de acceso a la educación y, además, se observa una gran variación en la cobertura secundaria entre los diversos municipios. Por ejemplo, para la educación secundaria inferior, el porcentaje de alumnos en el grupo etario correspondiente y matriculado varía de aproximadamente 77% en municipios con poblaciones de menos de 2.500 habitantes a más de 88% en áreas urbanas con poblaciones de más de 500.000 habitantes. Respecto de la educación secundaria superior, la disparidad es incluso mayor y varía de 51% en los municipios más pequeños a casi 70% en los más grandes. Como podría esperarse, los municipios con las tasas de asistencia más bajas tienden a ser los más pobres y aislados.

4. Estudio de caso: Los colegios por concesión en Bogotá

Durante la década de los noventa, la ciudad de Bogotá implementó numerosas reformas administrativas, incluidas la promoción de modelos educativos no tradicionales, como parte de un esfuerzo por ampliar el acceso a la educación entre los alumnos más pobres de manera que se garantizara la calidad (Villa y Duarte 2002). En parte debido al gran aumento en las poblaciones desplazadas, que se concentraban en los vecindarios marginales de la ciudad, en 1997, el año en que el gobierno de Enrique Peñalosa asumió el poder, había más de 140.000 niños en edad escolar en la ciudad que no asistían a la escuela (Uribe y otros, 2006). El objetivo del nuevo gobierno fue ampliar la escolaridad en 100.000 alumnos mejorando el acceso tanto a las escuelas públicas (construcción de nuevas escuelas, renovación de escuelas antiguas y garantía de una distribución más equitativa y eficiente de los docentes) y proporcionando acceso a los alumnos en dos de los estratos más pobres a las escuelas operadas en forma privada con financiamiento público (Peña y Rodríguez 2005, Uribe y otros. 2006). Este último se implementó brindando acceso a los alumnos a escuelas privadas contratadas o subsidiadas y colegios por concesión (Uribe y otros, 2006).

En el siguiente tema asociado a las reformas de Bogotá se analiza el programa de colegios por concesión. En el programa, la SE de la ciudad contrata organizaciones seleccionadas para brindar servicios educativos a los niños pobres en escuelas estatales. El programa busca mejorar el acceso a una educación preescolar, primaria y secundaria de alta calidad entre las poblaciones menos beneficiadas aprovechando la capacidad de instituciones educativas locales sólidas y, a

su vez, evitando las regulaciones que se ven como obstáculos para la calidad en el sector público (Sarmiento y otros, 2005, Barrera-Osorio 2006, Villa y Duarte 2002, Zimmer y Buddin 2006). El caso sirve para ejemplificar las fortalezas y limitaciones del uso de modelos no tradicionales para intentar abordar las disparidades de acceso y calidad.

Entre las ciudades de Colombia, podría argumentarse que Bogotá brinda una ubicación ideal para la implementación del modelo de colegios por concesión. El ingreso per cápita en Bogotá es mayor que en otros municipios de Colombia y más de ocho veces superior que el de Chocó, el departamento más pobre de Colombia (Bonet y Meisel 2006, citado en Roca y Romero 2007). Bogotá también alberga siete de las 10 mejores y 46 de las 96 escuelas secundarias de mejor desempeño en el país de acuerdo con las calificaciones del ICFES, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (El Tiempo 2002, citado en Rodríguez 2005). La mayoría de estas escuelas son instituciones privadas. Además, Bogotá cuenta con mayores niveles de capacidad e infraestructura que muchas SE. Además, el proceso de reforma se vio facilitado en Bogotá debido a la continuidad de los directivos y del personal de la SE durante el período de reforma y, también, por el compromiso y la visión compartidos respecto de la reforma entre los administradores de la SE y otros miembros de la municipalidad. El hecho de que el modelo de colegios por concesión requiera una sólida rendición de cuentas y supervisión locales y haga uso de la capacidad de instituciones privadas locales podría significar que el modelo se adapta mejor a una SE con la infraestructura y la capacidad de Bogotá.

a. El modelo de colegios por concesión

El diseño del programa de los colegios por concesión se ajusta a la teoría de que las instituciones privadas contratadas podrían brindar servicios de mayor calidad ya que no funcionarían bajo las mismas restricciones laborales y pedagógicas que las instituciones públicas y, por lo tanto, tendrían más autonomía en las funciones clave, tales como la contratación y el despido de personal y la orientación del método de enseñanza (Barrera-Osorio 2006, Villa y Duarte 2002). Aunque innovadores y muy publicitados, los colegios por concesión no se conceptualizaron como un proyecto a gran escala sino para que sirva de ejemplo a otras escuelas de lo que se puede lograr (Lowden 2004). Según los defensores del modelo de colegios por concesión, las escuelas podrían tener mayor calidad ya que los directores escolares tendrían mayor flexibilidad en el modo de administrar la escuela, en especial respecto de las decisiones clave, tales como la contratación y el despido de docentes (Villa y Duarte 2002). Además, los partidarios de este modelo afirmaban que las escuelas podrían brindar una educación de alta calidad a los alumnos pobres, ya que serían administradas por escuelas que habían funcionado con éxito durante varios años, tenían instalaciones de mejor calidad y operaban según contratos que exigían que los alumnos cumplieran parámetros de logros (Barrera-Osorio 2006). A diferencia de otras reformas de privatización implementadas en América Latina, los defensores

no afirmaban que las escuelas pudieran mejorar la elección de escuelas, ya que las mismas debían ubicarse en áreas en donde el acceso a la educación fuera limitado (Torche 2005).

En el programa, las escuelas seleccionadas firmaron contratos por 14 años con la SE a fin de brindar educación generalmente en los grados de 1 a 11 a partir de 2000. La SE decidió celebrar un contrato por un período más prolongado a fin de promover la estabilidad entre las instituciones y atraer a los licitadores de alta calidad (Sarmiento y otros, 2005). Se seleccionaron los licitadores sobre la base de su desempeño en los últimos cinco años en la calificación del examen de graduación de la escuela secundaria (30%), la percepción de la calidad del perfil propuesto de administración y de los docentes que emplearían los licitadores (30%), el plan educativo para brindar una educación de calidad (Proyecto Educativo Institucional (PEI) (30%) y el nivel de solicitud de fondos por alumno que realizaban los licitadores (10%) (Rodríguez 2005).

Las organizaciones participantes consideraron el programa como una oportunidad para ampliar sus servicios a los pobres y generar una publicidad positiva para sus organizaciones. Las organizaciones que actualmente administran los colegios por concesión incluyen una coalición (Alianza Educativa) formada por una de las universidades privadas más prestigiosas del país (Universidad de los Andes) y tres escuelas privadas, otra universidad privada, dos organizaciones solidarias sin fines de lucro (cajas de compensación), dos organizaciones religiosas, una de las cuales es Fe y Alegría, una fundación educativa y dos escuelas secundarias privadas. En la actualidad, las escuelas prestan servicio a aproximadamente 30.000 alumnos, que representan alrededor del 3% del total de matrícula de la ciudad y los contratos actuales seguirán vigentes hasta 2014 (El Tiempo 2009, Barrera-Osario ,2006).

Los contratistas brindan servicio en las instalaciones estatales recientemente construidas en los vecindarios pobres de la ciudad que no contaban con una prestación educativa secundaria adecuada. Todos los alumnos que viven en los vecindarios de las escuelas y de los estratos socioeconómicos más bajos son elegibles para presentar una solicitud en los colegios por concesión y la SE exige que la admisión no dependa del desempeño anterior ni de ningún otro criterio (Sarmiento y otros, 2005). Los alumnos que no son aceptados en los colegios por concesión son reubicados en otras escuelas del vecindario (Barrera-Osorio 2006). Las escuelas están situadas en las áreas más empobrecidas de la ciudad, en donde el gobierno local aún enfrenta el desafío de brindar servicios debido a la creciente población de individuos desplazados desde otras regiones del país (Rodríguez 2005).

El modelo de colegios por concesión incorpora un elemento de rendición de cuentas basado muy fuertemente en el desempeño y la SE supervisa el desempeño mediante un evaluador independiente. La renovación anual del contrato se relaciona, en teoría, con el desempeño y, en caso de que las instituciones no cumplieran con las metas anuales relacionadas con la calidad y la equidad, podrían perder sus contratos. Se exige a las escuelas, por ejemplo, tener calificaciones medias de exámenes estandarizados más elevadas y menores tasas de abandono que las escuelas públicas que prestan servicio a poblaciones de alumnos similares (Barrera-Osorio 2006, Rodríguez 2005). Asimismo, las escuelas deben mantener las instalaciones de

acuerdo con los estándares de la SE, emplear a personas que cumplan con los requisitos mínimos y proporcionar un plan de estudio de conformidad con los estándares y las normas pedagógicas nacionales (LaRocque 2005). De acuerdo con las pautas del programa, una escuela que no cumpliera con los parámetros anuales durante dos años consecutivos, según lo determine un evaluador independiente, podría perder su contrato (Rodríguez 2005).

Junto con las diferencias en el modo en que se supervisan y evalúan los colegios por concesión, existen numerosas diferencias entre las escuelas públicas tradicionales y los colegios por concesión, que resultan relevantes al momento de comparar los resultados educativos. Las tres diferencias clave son:

1. Instalaciones de mejor calidad
2. Funcionan en una única jornada en lugar de jornada doble y tienen más tiempo de enseñanza
3. Niveles de financiamiento más elevados por alumno de la SE

b. Evidencia de la eficacia de los colegios por concesión

Si bien la evidencia respecto de la eficacia del programa es limitada y preliminar, existen ciertos indicios de que los colegios por concesión están brindando una educación de alta calidad a un grupo de los alumnos más pobres de la ciudad. De acuerdo con el diseño del programa, se ha descubierto que los colegios por concesión prestan servicio a los alumnos de contextos similares, al igual que las otras escuelas locales del vecindario (Sarmiento y otros, 2005, Barrera-Osorio 2006). En la mayoría de los casos, no se ha determinado que los colegios por concesión seleccionaran a los alumnos y recibieran matriculados de la SED ni que seleccionaran alumnos únicamente sobre la base de si vivían en el vecindario de la escuela. Se determinó que unos pocos colegios por concesión, no obstante, seleccionaban alumnos con base en los logros a través de exámenes de admisión u otros indicadores de logros o entrevistas a los alumnos (Sarmiento y otros, 2005).

De acuerdo con las evaluaciones formativas que comparan los colegios por concesión con las escuelas públicas tradicionales que prestan servicio a poblaciones similares, las diferencias clave en la disponibilidad de los recursos y las operaciones entre ambos tipos de escuela incluyen (Barrera-Osorio 2006, Sarmiento y otros, 2005, Corpoeducación 2004a):

- Un enfoque más sólido en las asignaturas académicas principales y un modelo pedagógico más claro y mejor estructurado
- Más recursos de enseñanza disponibles, tales como computadoras y servicios más individualizados para el alumno, incluidos los servicios de orientación, intervenciones destinadas a los alumnos ausentes y una política de puertas abiertas durante los fines de semana

- Niveles promedio de matrícula más bajos
- Tasas más altas de despido de docentes y más autonomía en la selección del personal

Entre la evidencia temprana respecto de la efectividad de los colegios por concesión, las tasas de asistencia de alumnos y docentes resultaron ser mayores en los colegios por concesión que en las escuelas públicas tradicionales similares (Sarmiento y otros, 2005). Una evaluación más exhaustiva que estima los efectos de asistir a un colegio por concesión con base en las calificaciones de exámenes estandarizados entre alumnos similares proporciona evidencia de los beneficios notables respecto de la asistencia. Se descubrió que asistir a un colegio por concesión se asociaba con una calificación promedio 2,4% más alta en el examen de Matemática y una calificación promedio 4% más alta en el examen de Lectura (Barrera-Osorio 2006). No obstante, es difícil determinar en qué medida estos hallazgos reflejan niveles más elevados en el tiempo de enseñanza y los recursos disponibles en los colegios por concesión o beneficios que podrían atribuirse a un modelo de programa que brinda mayor flexibilidad a los administradores. Además, las operaciones y los resultados fueron variables entre las escuelas (Sarmiento y otros, 2005, Corpoeducación 2004a).

5. Conclusión

En la teoría y la investigación que analizan las reformas de descentralización, algunas personas han expresado sus inquietudes respecto de si la mayor variación en la administración y la prestación que acompaña comúnmente a la descentralización podrían acentuar las inequidades educativas (Cuéllar-Marchelli 2003, Paes de Barros y Mendoça 1998). La prestación local en los modelos descentralizados parece ser dependiente en gran medida de si las organizaciones locales tienen la capacidad y la motivación para asumir mayores responsabilidades y, así, la descentralización podría conducir a una mayor heterogeneidad en las operaciones y posibles resultados (Angel, Lowden, y Thorp 2001, Grindle 2007, Galiani, Gertler, y Schargrodsky 2008). La variación en la implementación podría producirse, además, debido a que determinados grupos tienen una influencia desproporcionada en algunas comunidades. Si bien es posible identificar dichas irregularidades, los administradores centrales pueden no tener acceso a mecanismos de aplicación efectivos en la capacitación y la organización como para interpretar y utilizar la información (Goetz y Jenkins 2001).

En la primera ola de reformas de descentralización en Colombia, problemas tales como una coordinación insuficiente entre las unidades administrativas y el clientelismo generalizado, en especial respecto de la contratación de docentes sobre la base de su filiación política, fueron documentados como obstáculos significativos para una prestación eficiente, equitativa y eficaz, en particular en las regiones menos desarrolladas (Hanson 1995, Fiszbein 2005, Lowden 2004, Duarte 1998). En la ola de reformas más reciente en Colombia, el gobierno central ha intentado

combinar la autonomía local con una mayor responsabilidad y ha establecido un compromiso más sólido para abordar las inequidades educativas en el nivel de educación básica (Heredia y Schneider 2003, Navarro 2007, Ackerman 2004, Reimers 2000). Además, se ha modificado el modo en que se distribuían los fondos centrales para promover aún más la equidad educativa.

Resulta alentador que haya evidencia de una mejor equidad en la distribución de, al menos, los fondos centrales para la educación básica y una mejor orientación de los recursos hacia las áreas necesitadas. También existe evidencia de un mejor acceso a la educación secundaria y una reducción de las disparidades entre los grupos y regiones de diferentes ingresos. No obstante, el acceso a la educación terciaria entre los más pobres aún parece ser sumamente limitado, como también lo es el acceso a la educación secundaria en las comunidades más pobres y aisladas.

La capacidad del gobierno central parece aún tener que enfrentar el desafío de promover el uso equitativo y eficiente de los fondos e identificar y abordar las irregularidades. El PMSE ha intentado mejorar la capacidad y la infraestructura locales, además de la supervisión central. Se trata de una reforma sumamente ambiciosa y a gran escala destinada a abordar los problemas que han surgido durante el proceso de más de una década de descentralización administrativa. Si bien existe únicamente evidencia anecdótica respecto de la implementación, el modo en que se implementaron las reformas de modernización en Bogotá, con los administradores que observaron la necesidad de reforma y la llevaron adelante por sí mismos, esta parece contrastar con el modo en que se implementa el PMSE en las SE más pobres y menos desarrolladas. La reforma en la SE de Bogotá pareció haberse beneficiado de la experiencia, el conocimiento, los recursos, el respaldo político y la motivación interior de los administradores que la llevaron a cabo. Además, la reforma tuvo lugar en Bogotá durante un período en el que la ciudad experimentaba crecimiento económico y, a diferencia de algunas áreas, estabilidad política. Aún no resulta claro si la implementación de la reforma conducirá a cambios significativos y sostenidos en las prácticas administrativas dentro de otras SE.

Si bien las reformas recientes también promueven la participación de la prestación contratada, existen dudas sobre el modo en que se supervisará y regulará a estos prestadores en los diferentes contextos. Después de que las leyes permitieran una mayor flexibilidad para la participación privada, la prestación contratada parece haber desempeñado un papel importante en la expansión del acceso a la educación en numerosos municipios pobres en Colombia (Meade y Gershberg 2008). En Bogotá, que brinda un contexto más favorable para la participación privada que otros municipios de Colombia, existe evidencia de que los alumnos en los colegios por concesión obtuvieron mejores resultados que los alumnos similares de escuelas tradicionales. Los mecanismos que explican estas diferencias no son claros y es incierto de qué modo factores tales como una mayor flexibilidad respecto de la contratación y el despido de docentes, por ejemplo, podrían explicar las diferencias en los resultados. Los alumnos en las escuelas parecen haberse beneficiado de que los prestadores contratados pudieran ofrecer más recursos, servicios más individualizados y exhaustivos para abordar sus necesidades y más

tiempo de enseñanza que los que hubieran recibido en las escuelas públicas tradicionales. La implementación del modelo en contextos menos desarrollados con prestadores con menores niveles de capacidad, recursos y experiencia podría asociarse con una implementación y resultados muy diferentes. De hecho, se han planteado inquietudes respecto de la calidad de los prestadores contratados en otras regiones, como también de la capacidad de otras SE para supervisar y regular la calidad (Lowden 2004).

Bibliografía

Abadzi, H. (2006). *Efficient Learning for the Poor: Insights from the Frontier of Cognitive Neuroscience*. Washington D.C.: The World Bank.

Acosta, O. L. and Bird, R. M. (2003). The Dilemma of Decentralization in Colombia. International Tax Program Papers No. 0404, International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto.

Angell, A., Lowden, P. and Thorp, R. (2001). *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change*. Oxford: Oxford University Press.

Attanasio et al. (2005). How effective are conditional cash transfers? Evidence from Colombia. The Institute for Fiscal Studies Briefing Notes, BN54.

Barrera-Osorio, F. (2006). Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concession Schools. World Bank Policy Research Working Paper 4121. Washington D. C.: The World Bank.

Borjas, G. J. and Acosta, L. A. (2000). Education Reform in Colombia. FEDESARROLLO Working Paper No. 19.

Castillo Verela, A. M. (2008) ¿Calidad o Cobertura? Análisis de la Contratación de los Servicios Educativos en Colombia. Bogotá, Proyecto Educación Compromiso de Todos.

Corpoeducación/Fundación Corona/EXE/PREAL (2006). *Hay avances, pero quedan desafíos: Informe de progreso educativo de Colombia*. Bogotá, PREAL.

Corpoeducación (2004). *La Nueva Institución Educativa: Orientaciones para su Integración*. Bogotá, Fundación Corona.

Corpoeducación. (2004a). Evaluación Integral Proyecto de Concesión Educativa. Unpublished Report.

Corpoeducación/Fundación Corona/EXE/PREAL (2008). *Educación ¿Qué dicen los Indicadores?* Bogotá, PREAL.

Cuéllar-Marchelli, H., (2003). Decentralization and privatization of education in El Salvador: assessing the experience. *International Journal of Education Development*, 23(2), 145–166.

Davis, J. (2004). Corruption in Public Service Delivery: Experience from South Asia's Water and Sanitation Sector. *World Development*, 32(1), 53–71.

Departamento Nacional de Planeación. 2004. Distribución de la última Doceava, el Mayor Valor por Ajuste de Inflación y de los Excedentes de la Ajuste de Inflación y de los Excedentes de la Participación para Educación del Sistema General de Participaciones de 2004. Bogotá: DNP.

Duarte, J. (1998). State Weakness and Clientelism in Colombian Education. In Posada-Carbó (ed). *Colombia: the politics of Reforming the State*. New York, St. Martins Press.

Echavarría, J. J., Rentería, C. and Steiner, R. (2001). Decentralization and Bailouts in Colombia. Inter-American Development Bank, Research Network Working paper No. R-442.

Faguet, J. P. and Sánchez, F. (2008) Decentralization's Effects on Educational Outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*, 36(7), 1294-1316.

Fiske, E. B. (1996). Decentralization of Education: Politics and Consensus. Washington, D.C.: The World Bank.

Fiszbein, A. (ed.) (2005). *Citizens, politicians and providers: the Latin American experience with service delivery reform*. Washington, DC, USA, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Galiani, S., Gertler, P. and Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92, (10-11), 2106-2120.

Goetz, A. M., and Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, 3(3), 363–383.

di Gropello, E. (2004). Education Decentralization and Accountability Relationships in Latin America. World Bank Policy Research Working Paper No. 3453. Washington, DC: The World Bank.

Grindle, M. (2003). The Good, the Bad, and the Unavoidable: Improving the Public Service in Poor Countries. In J. D. Donahue and J. S. Nye (Eds). *For the People: Can We Fix the Public Service?* Washington, DC: Brookings, 90-113.

Grindle, M. S. (2007). *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise of Good Governance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Gómez, A. S. (2001). Equity and Education in Colombia, in F. Reimers (Ed.) *Unequal Schools, Unequal Chances: the challenges to equal opportunity in the Americas*. Cambridge: Harvard University Press.

Hanson, M. (1986) *Education Reform and Administrative Development: The Cases of Colombia and Venezuela*. Hoover Institution Press. Stanford, CA.

Hanson, M. (1995). Democratization and Decentralization in Colombian Education. *Comparative Education Review*, 39(1), 101-119.

Hanson, E. M. (1997) Educational Decentralization: Issues and Challenges, Program to Promote Education Reform in Latin American and the Caribbean (PREAL), Occasional Paper Series No. 9, Washington, D.C.: Inter-American Dialogue.

Herrán, C. y Uribe, C. (2004). Incentivos a las escuelas y maestros: la experiencia colombiana. En: Maestros en América Latina: Nuevas Perspectivas Sobre su Formación y Desempeño. Washington DC: PREAL and Inter-American Development Bank.

Lacireno-Paquet, N., Holyoke, T. T., and Moser, M. (2002). Creaming versus cropping: Charter school enrollment practices in response to market incentives. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(2), 145-158.

LaRocque, N. (2005). Contracting for the Delivery of Educational Services: Private Management of Public Schools. Washington D.C.: The World Bank.

Ligia Melo, B., (2005). Impacto de la Descentralización Fiscal sobre la Educación Pública Colombiana. Borradores de Economía 350, Banco de la Republica de Colombia.

Lilia Caro, B. (2004). El nuevo esquema de financiación de la educación en Colombia. In: Conversemos sobre educación. *Memorias del foro Nuevo esquema de financiamiento de la educación básica primaria y media*, Noviembre 17 de 2004. Bogotá.

Lemus, G. B. (1998). The Decentralized State: An Administrative or Political Challenge? in Posada-Carbó (ed). *Colombia: the politics of Reforming the State*. New York, St. Martins Press.

López, M. (2005) Descentralización de la Educación Pública en Colombia. Documento Elaborado para la Fundación Konrad Adenauer. Para Ser publicado como capítulo del libro, "Descentralización de la Educación Pública en América Latina."

Lowden, P. S. (2004). Education Reform in Colombia: The Elusive Quest for Effectiveness. In R. R. Kaufman and J. M. Nelson, eds. *Crucial Needs, Weak Incentives: Social Sector Reform, Democratization, and Globalization in Latin America*. Washington, D.C. and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, pp: 350-75.

Meade, B. and Gershberg, A. (2008). Restructuring Towards Equity? Examining Recent Efforts to Better Target Education Resources to the Poor in Colombia. Background paper produced for UNESCO's Education for All Global Monitoring Report 2008.

Moore, A. S., DeStefano, J., and Gillies, J. A. (2007). Creating an Opportunity to Learn through Complementary Models of Education. *Journal of Education for International Development*, 3(3), 1-15.

Navarro, J. C. (2007). Education Reform as Reform of the State: Latin America Since 1980. In E. Lora, *The State of State Reform in Latin America*. Stanford University Press and The World Bank.

- Ospina, S., Grau, N.C., Zaltsman, A. (2004). Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability. *Public Management Review*, Vol. 6, No. 2, pp 229-251.
- Paes de Barros, R., and Mendonça, R. (1998). The impact of three institutional innovations in Brazilian education. In W.D. Savedoff (Ed.) *Organization matters: Agency problems in health and education in Latin America*, 75–130. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Peña, M. (2005). La Administración Descentralizada del Sector Educativo en Colombia. Unpublished Working Paper.
- Peña, M. and Rodríguez, J. S. (2005) Transparency in the Education Sector: Human Resource Management in Bogotá (1998-2003). Unfinished draft of working paper for UNESCO.
- Posner, P. (2003). Local Democracy and Popular Participation: Chile and Brazil in Comparative Perspective, *Democratization*, Vol. 10, No. 3, pp. 39-67.
- Ramírez, M. T., Téllez, J. (2006). La educación primaria y secundaria en Colombia en el siglo XX. Borradores de Economía 379, Banco de la Republica de Colombia.
- Reimers, F. (2000). Educational Opportunity and Policy in Latin America. Chapter 4 in Reimers, Fernando (Ed.) (2000) *Unequal Schools, Unequal Chances. The Challenges to Equal Opportunity in the Americas*. Cambridge, MA. Harvard University Press, 54-111.
- Reyes, J. (2001). Colombia: Decentralized Education Management. World Bank, Human Development Department, LSCHD Papers Series No. 6.
- Roca, A.M. and Romero, J. (2007). Igualdad de Oportunidades para Todas las Regiones. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 83. Banco de la República de Colombia, Cartagena.
- Rodríguez, A. (2005). Case Study: Public School Concession model of Bogotá, Colombia. Washington D.C.: The World Bank.
- Roca, A.M. and Romero, J. (2007). Igualdad de Oportunidades para Todas las Regiones. Documentos de Trabajo sobre Economía Regional, No. 83. Banco de la República de Colombia, Cartagena.
- Rubenstein, R., Schwartz, A. and Stiefel, L. (2006). Rethinking the Intradistrict Distribution of School Inputs to Disadvantaged Students. Draft of Paper prepared for the conference “Rethinking Rodriguez: Education as a Fundamental Right,” Boalt Hall School of Law University of California, Berkeley.
- Safford, F. and Palacios, M. (2002) *Colombia: Fragmented Land, Divided Society*. New York: Oxford University Press.

Sanin, F. G. and Rueda, L. R. (2004). The Tense Relationship between Democracy and Violence in Colombia, 1975-2001. In J. M. Burt and P. Mauceri (eds.) *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 228-247.

Sarmiento, A., Alonso, C. E., Duncan, G., y Garzon, C. A. (2005). Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003. Archivos de Economía-DNP, No. 291, Bogotá.

Tendler, J. (1997). *Good Governance in the Tropics*. Maryland: Johns Hopkins University Press.

El Tiempo. (2009, 10 de Enero) Proyecto de colegios en concesión cumple 9 años en funcionamiento. Bogotá, Colombia.

Torche, F. (2005). Privatization Reform and Equality of Educational Opportunity in Chile. *Sociology of Education*, 78(4): 316-343.

UNESCO (2006) UNESCO Institute of Statistics.

Uribe, C., Murname, R. J., Willett, J. B., and Somers, M. (2006) Expanding School Enrollment by Subsidizing Private Education: Lessons from Bogotá. *Comparative Education Review*. 50(2), 241-277.

Vargas, R. (2004). State, Esprit Mafioso, and Armed Conflict in Colombia. In J. M. Burt and P. Mauceri (eds.) *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 107-125.

Vergara, C. H. and Simpson, M. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Estudio general sobre los antecedentes, diseño, avances y resultados generales del proceso de descentralización territorial en el Sector educativo. Archivos de la Economía No. 168, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Villa L. and J. Duarte. (2002). Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar. Red de Educación, Documento de trabajo, Banco Interamericano para el Desarrollo.

World Bank (2001) Administrative Decentralization. Decentralization and Subnational Regional Economics.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/admin.htm>

World Bank (2003). World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2008). World Development Indicators. Washington D.C.: The World Bank.

Zapata, J. G., Acosta, O. L. and Gonzalez, A. (2001). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios Colombianos durante los años noventa? Archivos de la Economía No. 165, Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación.

Zimmer, R. and Buddin, R. (2006). Charter school performance in two large urban districts. *Journal of Urban Economics*, 60, 307-326.