

Asociaciones público-privadas en la
educación: consideraciones de política y
posibilidades para el Perú

Por: Arlette Beltrán y César Guadalupe



UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

AGENDA 2014. PROPUESTAS PARA MEJORAR LA DESCENTRALIZACIÓN

Asociaciones público-privadas en la educación: consideraciones de política y posibilidades para el Perú

Por: Arlette Beltrán y César Guadalupe¹

Arlette Beltrán Barco

M.A. in Economics, Georgetown University (ILADES, Chile). Licenciada en Economía, Universidad del Pacífico.

César Guadalupe Mendizábal

Doctor of Education (EdD); University of Sussex. M.A. in Social and Political Thought, University of Sussex. Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica del Perú.

¹ Los autores expresan su agradecimiento a Micaela Chuquilín por la colaboración brindada para la elaboración de este documento.

Contenido

I. Introducción	3
II. ¿Pueden las APP en educación contribuir a superar la crisis de aprendizajes? ¿Cuál es el desempeño actual de las APP educativas en el Perú?	5
III. ¿Qué es una APP y cuáles son las modalidades bajo las que puede operar?	8
IV. ¿Cuáles son las modalidades posibles de APP en educación?	11
V. ¿Cuál es el marco normativo que rige a las APP en el Perú?	12
VI. Reflexiones finales y posibles opciones de política nacional y regional	18
VII. Referencias	23
VIII. ANEXOS	26
Anexo 1: Aspectos metodológicos.....	26
Anexo 2: Tipos de riesgos de una APP	27
Anexo 3: Tipos de garantías de APP	28
Anexo 4: Proceso para la aprobación de una APP	29
Anexo 5: Breve revisión de experiencias de APP en otros países.....	30

I. Introducción

El presente documento ofrece una reflexión acerca de las posibilidades de desarrollar asociaciones público-privadas (APP) en el terreno de la educación en nuestro país, como una alternativa de respuesta rápida de las instancias del Gobierno subnacional — Gobiernos regionales y locales— frente a la dramática situación por la que atraviesa la educación peruana, la misma que se refleja, como sucede a escala global, en una crisis en los aprendizajes (Unesco, 2013).

En el Perú, como en diversas partes del mundo, se ha experimentado un importante progreso en garantizar el acceso de las personas —especialmente de los menores— a oportunidades educativas mediante el sistema escolar. Sin embargo, dicho acceso no ha sido suficiente para hacer posible el logro de los aprendizajes, que constituyen el sentido profundo del ejercicio del derecho a la educación.

La educación brinda a las personas, familias, comunidades locales, nacionales y a la comunidad global, inmensos beneficios en ámbitos muy diversos de la vida (McMahon & Boedonio, 1992; McMahon, 1997; Muñoz Izquierdo, Núñez Gornés, & Sánchez Pérez, 2004). Sin embargo, va más allá de esos beneficios, pues se entronca con la naturaleza de las personas como seres que aprendemos de modo constante a desarrollar nuestra identidad, nuestra pertenencia al mundo y nuestra capacidad para hacer. En ese sentido, la educación es un derecho humano fundamental², razón por la cual la responsabilidad central que tenemos las sociedades civilizadas en este terreno consiste en garantizar dicho derecho mediante la acción pública.

Ahora bien, la forma como la acción pública se organiza es diversa y, por lo mismo, no hay una única receta válida en todo tiempo y lugar. La mayor parte de las sociedades optó por establecer sistemas educativos nacionales en los que el propio Estado gestiona de modo centralizado la prestación de los servicios educativos, aunque no necesariamente de modo exclusivo. Esta forma de operar está asociada a la intención fundamental de asegurar principios básicos relativos al acceso equitativo a los servicios educativos. Así, se ha de lograr que nadie esté impedido de acceder a la escuela, sea porque: (i) no hay una escuela en la localidad (lo que podría suceder si la oferta de servicios educativos se definiera en función de la rentabilidad privada); (ii) la escuela selecciona a sus estudiantes de acuerdo a algún criterio que pudiera resultar discriminatorio (por motivos socioeconómicos, raciales, etc.); (iii) la familia no puede sufragar los costos de la educación (de ahí que la educación pública tienda a ser gratuita; es decir, financiada mediante impuestos y no mediante tasas pagadas por los usuarios del servicio).

Sin embargo, si bien la educación gestionada por el Estado ha dado frutos importantes en estos ámbitos, esto no es suficiente para decir que ha tenido éxito en garantizar el derecho a la educación. La crisis actual de aprendizajes no hace sino demostrar que ello no se ha logrado. Esta es una razón por la que en los últimos años la gran mayoría de países ha

² Así lo estipula el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948), al igual que la mayoría de constituciones nacionales.

venido diseñando formas de subsanar esta crisis en las que los esquemas descentralizados han jugado un papel muy importante.

En el caso peruano, el proceso de regionalización vivido desde hace poco más de una década ha significado el traspaso de un conjunto fundamental de tareas vinculadas a la operación de los sistemas educativos hacia las instancias del Gobierno subnacional, en particular de las regiones. Por esta razón, cabe esperar que sean estos agentes quienes tomen las principales iniciativas en este terreno —o participen de ellas—, dada su mayor cercanía con la prestación de los servicios y los roles de gestión que deben desempeñar según el marco legal sobre regionalización del país.

Lo anterior, sin embargo, no ha de traducirse en desconocer que hay un conjunto de tareas de política nacional —como fijar un currículo nacional— que se han mantenido como prerrogativas del Gobierno central. En este ámbito es clave tomar en cuenta que la gestión del personal —incluyendo la forma como se fijan los salarios docentes—, así como muchos programas nacionales de apoyo y orientación de la labor pedagógica, de manejo de infraestructura, y de formulación y aprobación de acuerdos institucionales —como los requeridos para formar una APP— siguen siendo áreas donde el Ministerio de Educación (Minedu) juega un rol central.

Acciones más concretas para atacar la crisis de aprendizajes pasan por reformar la educación brindada por el Estado, modificar las regulaciones que se aplican a la educación privada, o crear fórmulas de gestión no estatal de la educación pública, entre otras.

Uno de los primeros elementos que surge de esta experiencia reciente es la necesidad de no usar como sinónimos dos términos distintos: *educación estatal* y *educación pública*. La primera es aquella que gestiona el Estado; la segunda sirve, más bien, al interés público al garantizar el derecho a la educación. Así, es posible pensar que la educación pública puede ser gestionada por agentes no estatales —las escuelas Fe y Alegría en el Perú son ejemplos de ello— o que incluso agentes privados pueden contribuir de modo directo a garantizar el derecho de las personas a la educación en los casos en los que su operación coincida con el interés público. Asimismo, es posible considerar que la educación estatal puede terminar sirviendo un interés distinto del público, en cuyo caso estaríamos frente a una educación privatizada o corporativizada, dependiendo del tipo de intereses que sirva de modo primario.

Las APP operan exactamente sobre un espacio en el que el esfuerzo privado o no estatal *puede* coincidir con el interés público. La clave para *convertir esta posibilidad en realidad* está vinculada a la existencia, promoción y garantía de continuidad de los espacios donde los intereses de ambos agentes se alinean. Como veremos más adelante, esto puede tener diversas formas, pero a manera de introducción cabe subrayar que las APP en educación tienen sentido si y solo si contribuyen a garantizar el interés público relativo al derecho universal de aprender.

La presente propuesta se basa en afirmar esta posibilidad a partir de las experiencias exitosas que ya tenemos en el terreno educativo en nuestro país y en diversas partes del mundo, para luego explorar los elementos que están en la base de las opciones de política destinadas a fomentar este tipo de asociaciones. Asimismo, la propuesta se entronca con el

proceso de regionalización implementado en el país y que se traduce en brindar a las instancias del Gobierno subnacional un rol protagónico en la provisión de las acciones estatales destinadas a garantizar el derecho a la educación. También reconoce los diferentes niveles de desarrollo institucional existentes entre las regiones, de modo que sugiere que la promoción de APP en educación sea, al menos de modo inicial, una iniciativa de Gobiernos subnacionales que se encuentren en condiciones de formular este tipo de acuerdos de colaboración, así como de desarrollar las acciones de supervisión y acompañamiento que de él se derivan.

II. ¿Pueden las APP en educación contribuir a superar la crisis de aprendizajes? ¿Cuál es el desempeño actual de las APP educativas en el Perú?

No existe ninguna razón intrínseca por la que una escuela gestionada por el Estado esté condenada a no garantizar los aprendizajes y, de modo recíproco, que una escuela no gestionada por el Estado sí lo haga. Garantizar los aprendizajes es el resultado de un conjunto de factores vinculados a la gestión de la escuela, a los recursos que dicha gestión pueda manejar, al desempeño individual y colectivo de los docentes, y a la forma en que la acción de los diversos actores —incluyendo a los padres y otros agentes locales— es capaz de responder a las necesidades y características específicas de los estudiantes.

Un punto de partida posible para corroborar estas afirmaciones consiste en recurrir a la evidencia empírica. En el caso peruano, la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) que conduce el Ministerio de Educación desde 2007 es una fuente de evidencia confiable que, si bien solo mide algunos de los aprendizajes fundamentales, es suficiente para tener una aproximación sistemática al tema que nos ocupa³.

Sus resultados muestran la magnitud de la crisis de aprendizajes: para 2013 solo uno de cada tres estudiantes lograba desempeños considerados satisfactorios en lectura y uno de cada seis lo lograba en matemáticas (Perú: Ministerio de Educación, 2014). Ahora bien, esta situación es resultado de una mejora relativa de la aún más dramática situación observada en 2007. Sin embargo, es importante anotar que parte de ella no se explica necesariamente por haber ofrecido una educación de mayor calidad, sino por las mejoras en las condiciones socioeconómicas que ha experimentado el país en los últimos años⁴. Asimismo, el ritmo de mejora es discreto y se han presentado momentos de estancamiento, a lo que se suma el hecho que las brechas existentes entre estudiantes —según su sexo, áreas urbanas y rurales, colegios estatales y no estatales, colegios completos o multigrados, por nivel socioeconómico y lengua materna— son de magnitudes muy importantes (Guadalupe, León, & Cueto, 2013; Perú: Ministerio de Educación, 2014).

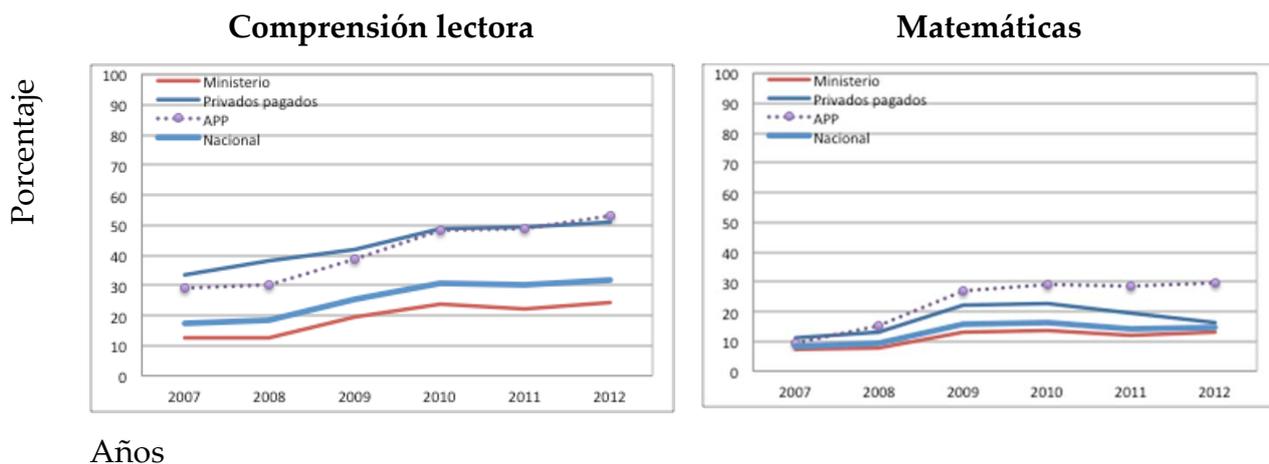
Más allá del dramatismo de estos resultados, cabe preguntarse en qué medida quienes asisten a *escuelas públicas no gestionadas por el Estado* logran desempeños diferentes. Así, el

³ Véase el Anexo 1 para detalles metodológicos sobre la forma como se ha usado la información de la ECE en este documento, así como sus principales limitaciones.

⁴ Como ha sido corroborado usando otra fuente de datos que permite este análisis (Guadalupe & Villanueva, 2013).

Gráfico N.º 1 muestra los porcentajes de estudiantes con desempeño satisfactorio en comprensión lectora y matemáticas según la gestión de la escuela, distribuidos en cuatro grupos: (i) las escuelas estatales gestionadas por el sector educación (Minedu), (ii) las escuelas privadas pagadas, (iii) las APP (es decir, las públicas financiadas por el Estado y gestionadas por un agente no estatal), y (iv) el total nacional.

Gráfico N.º 1: Resultados censales de la ECE 2007-2012. Nacional. Porcentaje de estudiantes de segundo grado con desempeño satisfactorio en comprensión lectora y matemáticas según gestión (grupos seleccionados)



Nota: elaboración propia sobre la base de la información de la ECE. Para mayores detalles véase la nota metodológica en el Anexo 1.

Es claro que las escuelas gestionadas mediante APP han logrado que una proporción mayor de sus estudiantes alcancen un desempeño satisfactorio en comparación con los otros grupos en la Evaluación Censal de Estudiantes. En particular, destaca que tengan niveles de aprendizaje similares (en comprensión lectora) o superiores (en matemáticas) a los de aquellos que asisten a escuelas privadas pagadas. Esto es particularmente destacable si se tiene en cuenta que las APP suelen atender a una población de diferente extracción socioeconómica que las escuelas privadas (lo que podría incidir sobre el rendimiento escolar de sus estudiantes). Sin embargo, aún les queda un largo camino por recorrer para asegurar aprendizajes a todos sus estudiantes, ya que hoy solo la mitad de estos logran desempeños satisfactorios en comprensión lectora y un tercio en matemática, sin considerar otros aspectos sobre los cuales no se cuenta con evidencia estadística⁵.

⁵ Existe una tendencia a equiparar la “calidad de la educación” con los logros de aprendizaje en lectura, matemáticas y ciencias. Esta es una visión reduccionista del tema, ya que la educación (como espacio de desarrollo de las personas) abarca aspectos mucho más complejos. Tales aspectos se destacan, por ejemplo, en la iniciativa “Primero la Educación”, del Secretario General de las Naciones Unidas (<http://www.globoaleducationfirst.org>), que incluye un elemento fundamental como la *ciudadanía global*; o en los planteamientos acerca de siete dominios de aprendizaje recientemente postulados por la *Learning Metrics Task Force* (Learning Metrics Task Force, 2013), en <http://www.brookings.edu/about/centers/universal-education/learning-metrics-task-force>.

La evidencia existente, aunque parcial, es suficiente para mostrar que, con costos similares a los de la operación estatal —y menores que en gran parte de la educación pagada—, y atendiendo a sectores sociales desfavorecidos, las APP son efectivamente capaces de garantizar en mejor medida el derecho al aprendizaje. Ello sugiere que el camino de las APP es uno que vale la pena explorar como una forma de enfrentar los problemas educativos actuales, más aun considerando que, hoy en día representan una fracción muy reducida de la matrícula (aproximadamente 2% del total en educación primaria).

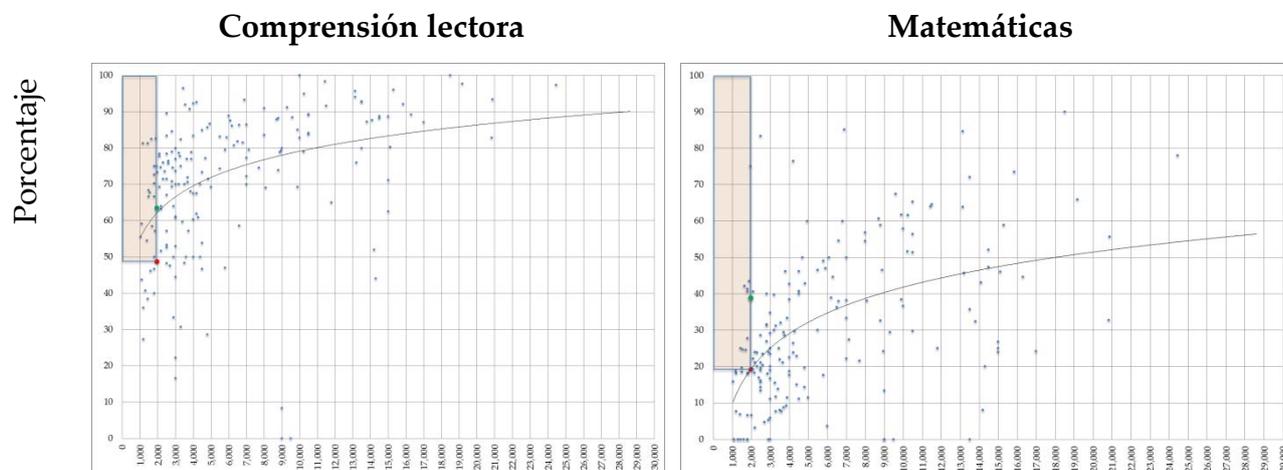
De otro lado, es importante considerar que hoy la educación primaria estatal tiene un costo aproximado de S/. 2000 por año por estudiante⁶. Este costo es comparable no solo al de las escuelas públicas gestionadas mediante APP, sino también al de varias escuelas del sector privado pagado. Lamentablemente, no existe información sistemática sobre los montos de pensiones escolares que rigen en este último, aunque lo poco que está documentado (<http://educacionalfuturo.com>) sugiere que hay una gran heterogeneidad en este sector. Esto dado que para el año 2012 el costo anual de las pensiones escolares en un grupo de 200 escuelas de Lima oscilaba entre los S/. 1000 y los S/. 28 000.

La relación entre los montos de pensiones pagados —que tras de sí involucran el nivel socioeconómico de los estudiantes— y el desempeño académico de quienes asisten a las escuelas privadas de Lima Metropolitana —para las que se cuenta con información— se muestra en el Gráfico N.º 2. La complejidad de dicha relación se pone de manifiesto tanto por la dispersión en los resultados, como por el aplanamiento de la línea de tendencia una vez que se alcanza cierto umbral. Ello no debe entenderse como que ese umbral representa un límite respecto de lo que debe costar educarse, sino más bien que parte de los costos en que se incurre se destinan a fines que, siendo probablemente muy valiosos para la formación de los estudiantes, no se traducen en mayores puntajes en este tipo de pruebas.

En estos gráficos se ha incluido como referencia el porcentaje de estudiantes con desempeño satisfactorio en las escuelas del sector educación (Minedu) de Lima Metropolitana y su costo medio (punto rojo), así como en las escuelas que operan como APP en Lima Metropolitana y su costo medio (punto verde). Además, se destaca con un recuadro a las escuelas privadas pagadas que logran mejores resultados que las gestionadas por el sector educación a un costo por alumno *igual o menor* que lo pagado por los contribuyentes en estas. La dispersión en los resultados sugiere que hay formas más y menos efectivas de utilizar los recursos con relación al logro de los aprendizajes medidos en la ECE, por lo que con costos no muy elevados se puede obtener buenos resultados

⁶ Véase la información disponible en <http://escale.minedu.gob.pe>.

Gráfico N.º 2: Relación entre el porcentaje de estudiantes de segundo grado con desempeño satisfactorio en comprensión lectora y matemáticas en la ECE 2012 y el monto anual de pensiones. Escuelas privadas pagadas con información disponible de Lima Metropolitana.



Pensiones anualizadas en nuevos soles corrientes

Nota: información sobre pensiones tomada de Grupo Educación al Futuro (2012), anualizada y empatada con los resultados censales de la ECE 2012.

La información y la discusión desarrollada en las páginas precedentes nos permite afirmar que *la gestión no estatal de la educación puede efectivamente traducirse en una mejor garantía del derecho a la educación de las personas que la que proviene en la actualidad del Estado peruano.*

Así, cabe plantearse la necesidad de explorar si estas modalidades de prestación del servicio educativo podrían ser ampliadas mediante un impulso mayor de las APP en el sector educación. El presente documento aborda las distintas consideraciones que es preciso tomar en cuenta a la hora de optar por dar el mencionado impulso.

Cabe anotar, sin embargo, que esta apuesta por la APP no debe ser entendida como una alternativa a la reforma de la educación brindada por el Estado. Ambas deben ser rutas complementarias, ya que un crecimiento de las APP y de la educación privada de bajo costo y buena calidad plantea también desafíos acerca de cómo la acción estatal debe ajustarse a un nuevo escenario, poniendo énfasis en la necesidad de asegurar la calidad en la prestación de los servicios, independientemente de quién sea el proveedor directo de los mismos. En este sentido, la capacidad estatal para supervisar y regular la acción educativa es un tema clave que afecta a todo el sector —y no solo al gestionado por agentes no estatales— y es un área en la que el Estado peruano ha sido particularmente débil.

III. ¿Qué es una APP y cuáles son las modalidades bajo las que puede operar?

Una asociación público privada (APP) puede definirse como aquel acuerdo que permite la participación activa de los sectores público y privado en el desarrollo de un proyecto, con

el objetivo de atender un asunto de interés público. La efectividad y el éxito de este esfuerzo colaborativo dependerá de una adecuada distribución de sus riesgos entre los actores, de tal manera que se alinee los intereses privados con el público.

En particular, según la Ley de Marco de Asociaciones Público-Privadas del Perú (Decreto Legislativo N.º 1012), las APP son modalidades de participación de la inversión privada en las que se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuye riesgos y recursos —preferentemente privados—, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos, así como desarrollar proyectos de investigación aplicada y/o de innovación tecnológica.

En la actualidad, las APP operan en diversos sectores que involucran infraestructura energética y de transporte, provisión de servicios de agua y saneamiento, esquemas de irrigación, y servicios de educación, salud y carcelarios.

Asimismo, existen diferentes modalidades de APP que responden a los objetivos específicos de cada proyecto o iniciativa. De esta manera, el sector privado puede: i) encargarse del diseño, la construcción, el mejoramiento o la operación de algún servicio; ii) asumir riesgos relacionados con el proyecto, los cuales suelen ser financieros, comerciales, técnicos y/u operacionales; iii) recibir un retorno financiero por la prestación del servicio, ya sea mediante pagos de los usuarios o mediante los acuerdos financieros establecidos contractualmente con el Estado; y iv) recibir o no una transferencia de propiedad sobre los activos. Las características principales de cada modalidad propuesta se presentan en el Cuadro N.º 1.

Cuadro N.º 1: Tipos de colaboración del Estado con el sector privado

Atributos	Tipos				
	Contrato de gerencia	Arrendamiento ⁷	Concesión cofinanciada ⁸	Concesión autosostenible ⁹	Joint venture
	El Gobierno contrata la administración del servicio público	El Gobierno contrata la administración y operación del servicio público	El Gobierno contrata la disponibilidad de servicios básicos, y la administración y operación del servicio público	El Gobierno contrata la disponibilidad de servicios básicos, y la administración, y operación del servicio público	Acuerdo para llevar a cabo, de manera conjunta y por un plazo determinado, una operación económica
Propiedad de los activos	Sector público	Sector público	Sector público / privado	Sector público / privado	Sector público / privado
Duración (años)	2 a 5	10 a 15	25 a 30	25 a 30	30 a más
Operación y mantenimiento	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector público / privado
Inversión de capital	Sector público	Sector público	Sector público / privado	Sector público	Sector público / privado
Riesgo contractual	Sector público	Sector público	Sector público	Sector público	Sector público/privado
Riesgo técnico	Sector público / privado	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector público / privado
Riesgo financiero	Sector público / privado	Sector público / privado	Sector público / privado	Sector privado ¹⁰	Sector público / privado
Riesgo comercial	Sector público	Sector público / privado	Sector público / privado	Sector privado	Sector público / privado
Retorno financiero al sector privado	Cuota fija (paga directamente el Estado)	Parte de los ingresos obtenidos por el cobro de tarifas a los usuarios	Recibe dos pagos: PAO ¹¹ y PAMO ¹²	Se financia mediante tarifas, peajes o precios que se cobra a los usuarios	Los retornos son compartidos y dependen de las condiciones del contrato

Elaboración propia a partir de Asian Development Bank (2009); RFA: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo – BMZ (2003); Banco Mundial (2012) y Perú: Congreso (2014).

⁷ A diferencia del contrato de gerencia, en el caso del arrendamiento el operador no recibe una tarifa fija por sus servicios (por parte del Estado), pero cobra una cuota directamente a los usuarios del servicio público en el plazo que dure el arrendamiento. De los ingresos totales obtenidos por el cobro de esta tarifa una parte la recibe el Estado, como propietario de los bienes, y el resto es retenido por el arrendatario.

⁸ Una concesión es cofinanciada cuando el proyecto es socialmente rentable, pero requiere del Estado para ser rentable desde el punto de vista privado. En esta modalidad el Estado respalda la inversión del concesionario (como aval para su endeudamiento), cubre la inversión parcial y asume parte de los costos de operación del concesionario.

⁹ Es aquella cuya explotación es rentable desde la perspectiva social y privada, por lo que no requiere inversión del Estado. Es importante considerar que ambos modelos de concesión (cofinanciada y autosostenible) pueden adoptar diferentes formas de acuerdo al compromiso del sector privado con el proyecto. Entre las más conocidas se encuentran: *Build-Operate-Transfer* - BOT (donde el agente privado se encarga de construir y operar, y luego transfiere la propiedad al Estado) y *Build-Own-Operate* -BOO (en este caso el privado se encarga de construir y operar, pero manteniendo la propiedad del activo).

¹⁰ En el caso de las APP autofinanciadas, los riesgos comerciales y financieros pueden también ser asumidos por el Estado, pero en una proporción muy pequeña. Para más detalle véase el Anexo 2.

¹¹ Pago Anual por Obras –PAO. Es el pago anual que el Estado se compromete a brindar por concepto de la inversión destinada a la construcción de infraestructura.

¹² Pago Anual por Mantenimiento y Operaciones –PAMO. Es el pago anual que entrega el Estado como retribución de las actividades de operación que realiza el concesionario para la prestación del servicio.

IV. ¿Cuáles son las modalidades posibles de APP en educación?

La finalidad de una APP en el sector educación debe ser contribuir a asegurar el derecho de las personas a acceder a una educación de calidad. Con este objetivo, el sector público puede realizar los diferentes tipos de contratación o acuerdos mencionados en el Cuadro N.º 1, los mismos que pueden destinarse a:

▪ Gerencia del servicio educativo

Contratación de servicios de gestión (p. ej.: manejo financiero, diseño del plan de estudios¹³ y capacitación docente), y soporte (p. ej.: transporte de los estudiantes y alimentación escolar). El Gobierno cubre los costos de capital (p. ej.: inversión inicial) y corriente (p. ej.: sueldo del personal y del administrador). En este último pago se incluye el retorno fijo que recibe el administrador privado.

La ventaja de este tipo de contratos es que permite: (i) aprovechar las habilidades profesionales del sector privado, (ii) dar mayor libertad en el manejo administrativo, e (iii) incrementar la calidad y reducir los costos en los servicios de soporte. Sin embargo, existen desafíos en su implementación debido a la dificultad de encontrar indicadores adecuados que midan y evalúen el desempeño del agente privado, así como a la reducida oferta de este tipo de administradores (de calidad) en algunos ámbitos de la economía nacional.

La medición del desempeño del agente a cargo (sea estatal o no estatal) es una tarea difícil por la complejidad del fenómeno educativo, que se manifiesta en la presencia de muchos factores adicionales a la gestión administrativa o de soporte que contribuyen, positiva o negativamente, con la calidad y cobertura del servicio.

▪ Arrendamiento del servicio educativo

En este caso se establece un acuerdo con el agente privado o no estatal para administrar y operar una escuela pública. Así, se convierte en administrador, y contrata y/o selecciona al personal docente, administrativo y directivo. A diferencia del caso anterior, el agente no estatal cubre ahora parte de los costos corrientes. Por ejemplo, en el caso de Fe y Alegría, esta organización se encarga de los gastos de mantenimiento, equipo e implementación, mientras que el sector estatal cubre las remuneraciones del personal de la escuela mediante contratos hechos directamente por el propio Estado.

▪ Concesión del servicio educativo

La concesión permite que el agente privado se encargue de garantizar la disponibilidad de servicios básicos (p. ej.: infraestructura, agua, desagüe, energía eléctrica, acceso a Internet), así como de ofrecer la administración y operación de una escuela pública.

¹³ Identificación y desarrollo de contenidos de aprendizaje fundamentales y básicos que deben desarrollar los estudiantes en cada nivel educativo y que, si bien parten de un marco nacional, tienen un componente de adaptación regional que debe desarrollarse (Perú: Ministerio de Educación, 2009).

Con ello el Estado deja de ser el proveedor y asume responsabilidades vinculadas a la regulación de las condiciones de prestación del servicio (incluyendo tarifas, calidad, pautas de admisión, etc.).

La ventaja de las dos modalidades anteriores es que proveen incentivos al sector privado para mejorar el servicio ofrecido en términos de eficiencia y eficacia, puesto que sus ingresos dependerán directamente de su desempeño. Sin embargo, esto último está condicionado a un adecuado diseño de contrato que determine los estándares mínimos de calidad requeridos para los operadores de las escuelas y que permita evaluar también su desempeño, así como a la capacidad operativa del Estado para supervisar y regular la prestación de los servicios.

▪ **Prestación integral del servicio educativo**

En vez de establecer un contrato con una entidad no estatal para manejar una escuela pública, algunos Gobiernos contratan directamente la matrícula de estudiantes en escuelas privadas —se subsidia a toda o a parte de la matrícula que asiste a la escuela privada mediante becas u otra forma de transferencia de recursos—. En este caso se podría incrementar el acceso de los sectores con menores recursos de modo rápido, pues no se necesita incurrir en gastos de infraestructura y/o equipamiento en nuevas escuelas.

En cualquiera de estos cuatro tipos de acuerdos es necesario considerar que el establecimiento de una APP por sí sola no garantiza el acceso a una educación de calidad. Esto dependerá, en primer lugar, de la capacidad del Estado de generar incentivos y mecanismos de supervisión que tiendan a alinear los intereses públicos —garantizar el derecho a la educación— con los intereses particulares de los agentes no estatales y, en segundo lugar, de la transferencia real de riesgos hacia el sector privado¹⁴. Todo ello puede ser más complicado cuando los Gobiernos carecen de los recursos y la habilidad necesarios para negociar, gestionar y regular una APP.

A manera de ilustrar estas posibles modalidades, en el Anexo 5 se presentan algunas experiencias internacionales en materia de APP en el sector educación.

V. ¿Cuál es el marco normativo que rige a las APP en el Perú?

Desde los años noventa se ha acrecentado el interés estatal en expandir la inversión privada¹⁵. Esta fue orientada, en su mayoría, hacia la privatización de las empresas

¹⁴ Es decir, existen riesgos técnicos, financieros y comerciales que debe asumir, total o parcialmente, el sector privado, pues es este su aporte en el esquema de colaboración de una APP. Para garantizar que ello suceda son necesarios: (i) reglas claras en el diseño del esquema colaborativo e (ii) incentivos adecuados para que el agente privado asuma lo que le corresponde (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

¹⁵ En 1991 se promulgó la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada” (Decreto Legislativo N.º 757), a partir de la cual se empezó a eliminar una serie de acciones administrativas que eran vistas como obstáculos a la inversión privada. Esto es parte de una visión del Estado en su rol de garante de “la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad

públicas, sin considerarse en ese momento la posibilidad de las APP. El Decreto Legislativo N.º 1016 de 2008 (Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la Generación del Empleo Productivo - LMAPP) estableció el marco legal para la realización de proyectos en los ámbitos de infraestructura, servicios públicos, investigación aplicada y/o innovación tecnológica, mediante asociaciones colaborativas entre los sectores público y privado. Esta ley ha sido objeto de recientes modificaciones¹⁶ por medio de las cuales se ha confirmado su objetivo principal de promover y agilizar los procesos de las APP.

Tomando en cuenta lo señalado por el Banco Mundial (2012) hay tres aspectos claves que pueden mejorar las probabilidades de éxito de una APP: (i) claridad en los riesgos que asume cada parte en el diseño del contrato, (ii) rigurosidad en la toma de decisiones (reduciendo la interferencia de intereses subalternos), y (iii) mejora en la capacidad del sector público de negociar, regular y supervisar al sector privado.

A continuación se analizará la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas con relación a estos tres aspectos.

▪ **Claridad en los riesgos que asume cada parte en el diseño del contrato**

Una motivación usual para establecer una APP es que estos acuerdos pueden ayudar a incrementar los fondos disponibles para realizar inversiones en sectores de interés nacional. A cambio de los servicios que las inversiones generan, la mayoría de APP asignan una tarifa a los usuarios durante un plazo determinado, de tal manera que se pueda cubrir los costos de inversión, operación y mantenimiento asumidos. La desventaja de esta forma de APP es que implica compromisos fiscales de largo plazo, los cuales se encuentran sujetos a diversas contingencias —por ejemplo, riesgos comerciales y financieros¹⁷—. Para mitigar este problema se requiere un alto grado de claridad respecto a los riesgos que asume cada parte.

La LMAPP va en esta dirección y presenta una clasificación de los proyectos según la demanda de garantías por parte del Estado: autosostenibles y cofinanciados (ver Cuadro N.º 2).

económica (...)” (Artículo 1, pág. 2 del DL N.º 757). Asimismo se buscó garantizar la estabilidad jurídica para incentivar la inversión privada.

¹⁶ La última dada en marzo de 2014 a través de la Ley N.º 30167.

¹⁷ Véase el Anexo 2.

Cuadro N.º 2: Tipos de contratación del Estado con el sector privado

	APP autosostenible	APP cofinanciada
Definición	Aquellas APP cuya demanda de recursos públicos es mínima o nula.	Aquellas APP cuya demanda de recursos públicos es significativa.
Garantías del Estado	Tienen demanda nula o mínima de garantías financieras o no financieras por parte del Estado ¹⁸ .	Requieren el otorgamiento o la contratación de garantías financieras o no financieras ¹⁹ .
Retorno financiero al privado	Se financian por medio de las tarifas, peajes u otras modalidades similares de recuperación de inversión que pagan los usuarios. Por ende, no requieren del uso de recursos públicos.	Los ingresos del concesionario son dos: PAO (Pago Anual de Obras) y PAMO (Pago Anual por Mantenimiento y Operación) ²⁰ . Estos ingresos son asumidos por el Estado como contraprestación por los servicios del agente privado.
Ejemplos	RED VIAL 5: Tramo Ancón-Huacho – Pativilca (US\$ 73 millones / 25 años).	IIRSA Norte: Paita – Yurimaguas (US\$ 220 millones/ 25 años).

Fuentes: Perú: Congreso de la República (2014) y Manual de Asociaciones Público-Privadas de ProInversión (Perú: ProInversión, n.d.)

Este criterio de clasificación ayuda a evaluar con mayor claridad los riesgos financieros que asumen las partes involucradas en una APP. Sin embargo, a fin de evitar la subestimación de los costos de estos esquemas es importante tomar en consideración otros tipos de riesgos, como el comercial y el técnico.

- **Rigurosidad en la toma de decisiones (menor interferencia de intereses subalternos)**

El empleo de recursos limitados en proyectos poco costo-efectivos tiene como consecuencia la provisión de servicios de baja calidad y elevados costos. Este problema es el resultado, entre otros factores, de la falta de rigurosidad en el diseño del proyecto.

En ese sentido, el sector privado puede contribuir con un criterio profesional en la elección de proyectos rentables, basado en su experiencia, conocimiento técnico y manejo de información disponible. Sin embargo, este alcance es limitado, ya que el propio sector privado puede no actuar profesionalmente, y dado que el Gobierno sigue siendo el responsable final de la elección, las decisiones también pueden verse sujetas a intereses subalternos en este plano. Es preciso, por tanto, crear mecanismos de transparencia y ética que minimicen los espacios para la corrupción o para la presencia de intereses ilegítimos.

¹⁸ Según el Reglamento del DL N.º 1012 (2008), las garantías financieras serán consideradas como mínimas cuando representan menos del 5% del costo total de la inversión (no incluye los costos de operación y de mantenimiento). En el caso de las garantías no financieras, ello sucederá cuando la probabilidad de uso de recursos públicos no sea mayor a 10% durante los cinco primeros años de ejecución.

¹⁹ Véase el Anexo 3.

²⁰ Véase el Cuadro N.º 1.

Ante ello, la LMAPP propone la metodología del Comparador Público–Privado (CPP)²¹ para evaluar con mayor rigurosidad la viabilidad de una APP en la provisión de infraestructura o de servicios públicos, en el desarrollo de investigación aplicada y/o innovación tecnológica. Con este fin se comparan los costos netos ajustados por riesgo de la modalidad de contratación pública tradicional, con aquellos que se obtendrían si el mismo proyecto fuera ejecutado mediante una APP. La diferencia entre ambos es el “Valor por Dinero” (VpD). Este valor es usado como indicador que permite decidir si la participación del sector privado aportará más valor (por dinero) a la prestación del servicio con relación a la modalidad estatal. De esta manera, si el VpD es positivo se puede concluir que el costo de realizar el proyecto bajo obra pública es mayor que el de realizarlo mediante APP, por lo que el proyecto deberá ser ejecutado mediante la segunda alternativa²².

Finalmente, se debe considerar que la metodología CCP presenta limitaciones, sobre todo al evaluar proyectos de índole social, puesto que existen otros aspectos no tangibles o difíciles de cuantificar que no se suelen tomar en cuenta en dicho tipo de análisis. Por ejemplo, en el caso de un proyecto educativo, los beneficios esperados podrían incluir mejoras en los desempeños de los alumnos. Evidentemente, este es un tipo de beneficio que no puede fácilmente expresarse en términos monetarios. Por esta razón, esta metodología debería tener solo un valor referencial en el caso de proyectos sociales como la educación.

- **Mejora en la capacidad del sector público de negociar, regular y supervisar al sector privado**

Si bien bajo determinadas circunstancias el sector privado suele ser más eficiente y eficaz en la gestión y administración de un proyecto, las APP por sí solas no dan garantía de ello. Esto dependerá, en primer lugar, de la capacidad del Estado de generar incentivos para que los objetivos e intereses privados se alineen con el interés público, y, en segundo lugar, de la transferencia real de riesgos hacia el sector privado. Todo ello puede ser más complicado cuando los Gobiernos carecen de los recursos y la habilidad para negociar, gestionar y regular una APP. Por lo mismo, es necesario detenerse también en estos aspectos a la luz de lo señalado en la LMAPP.

La capacidad de negociación del sector público se define en las garantías financieras y no financieras²³ cuyo conocimiento contribuye en los procesos de negociación de las APP. Muchos de los proyectos con alto nivel de riesgo en sectores tradicionales o no tradicionales no son rentables desde el punto de vista privado, por lo que la posibilidad

²¹ La metodología del CPP se presenta en el DS N.º 226-2012-EF

²² Para hacer más robusta esta conclusión se deberá realizar un análisis de sensibilidad sobre los parámetros empleados para examinar la variabilidad del VpD.

²³ Las garantías financieras son las que otorga el Estado para respaldar las obligaciones financieras del socio privado. Las no financieras son las que otorga el Estado para mitigar los riesgos asociados al proyecto APP a través de cláusulas en su contrato. Estas definiciones se basan en el Decreto Legislativo 1012 y en European PPP Expertise Centre (2011).

que tiene el Estado de ofrecer estas garantías puede hacer viable la intervención para el agente privado.

La capacidad de regular y supervisar del sector público se manifiesta desde el proceso de aprobación de una APP, ya que contempla la intervención de cuatro grupos de actores: (i) a nivel sectorial, los ministerios correspondientes y los Gobiernos regionales y locales, los cuales tienen la facultad de identificar y formular los proyectos que pueden realizarse bajo la modalidad de APP; (ii) los Organismos Promotores de la Inversión Privada (OPIP), responsables del proceso de promoción (p. ej.: convocatoria para los concursos públicos). A nivel nacional está ProInversión, mientras que a nivel regional y local son el Consejo Regional y Municipal, respectivamente; (iii) los organismos reguladores tienen el deber de opinar sobre los contratos de concesión en aspectos de su competencia, como por ejemplo las tarifas y/o el acceso y la calidad del servicio, entre otros; (iv) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que se encarga de opinar sobre el diseño de los contratos en relación a la capacidad presupuestal del Estado, la responsabilidad fiscal, garantías, asignación de riesgos, etc. Asimismo, tiene a su cargo la evaluación, declaración de viabilidad y/o verificación de viabilidad de los proyectos de APP en el marco del Sistema Nacional de Inversión Pública – SNIP (véase el diagrama del proceso de aprobación de una APP reproducido en el Anexo 4).

Aunque estos procedimientos parecen adecuados, es importante tomar en cuenta que en varias de sus etapas se pueden generar trabas innecesarias. En ese sentido, la Ley N.º 30167 indica explícitamente que “las entidades de la administración pública del Estado, en todos los niveles de gobierno (...) quedan obligadas a no realizar actos o dictar disposiciones que constituyan barreras burocráticas para la obtención de permisos, licencias o autorizaciones que resulten necesarias para la ejecución del proyecto (...)” (decimosegunda disposición complementaria).

Cabe mencionar que los Gobiernos regionales y locales pueden jugar dos roles distintos con relación a las APP: (i) formuladores de los proyectos y/o (ii) promotores de la inversión privada exclusivamente en el caso de las APP autofinanciadas²⁴. Es decir, encargados de elaborar el diseño del contrato y el proceso de promoción con el fin de atraer a postores del sector privado que puedan estar interesados en participar en el proyecto.

El éxito de una APP orientada a ampliar la cobertura y la calidad de un servicio público depende de un adecuado diseño del contrato que contemple (incentivos que alineen los objetivos e intereses públicos y privados, y la transferencia de riesgos hacia el sector privado. Asimismo, requiere una importante capacidad de supervisión que permita verificar que se logran los propósitos para los que se estableció la APP.

En el caso específico del sector educación, la normativa nacional presenta algunos aspectos adicionales que es preciso considerar²⁵. En primer lugar, la gestión del sistema educativo

²⁴ Esto se da de acuerdo a la reciente Ley N.º 30167, que sostiene que solo las iniciativas privadas autofinanciadas se encuentran a cargo de los Gobiernos regionales y locales, según sea el ámbito del proyecto, mientras que las APP de índole nacional y cofinanciadas son responsabilidad de ProInversión (artículo 14, inciso 3 de la Ley N.º 30167).

²⁵ Basado en el DS N.º 011-2012-ED: Reglamento de la Ley General de Educación.

nacional es descentralizada y cuenta con cuatro instancias: Institución Educativa (IE), Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), Dirección Regional de Educación (DRE) y Ministerio de Educación (Minedu).

Aun cuando las IE se definen como estatales o no estatales, por el tipo de gestión se puede establecer la siguiente clasificación²⁶:

- ✓ **Estatales gestionadas por un organismo estatal:** creadas y sostenidas por el Estado, prestan un servicio nominalmente gratuito en el punto de entrega y están a cargo de autoridades educativas nombradas por el sector Educación. Los inmuebles y bienes son de propiedad estatal y el pago de remuneraciones es asumido por el sector educación u otro sector de la administración pública que esté a cargo de la IE.
- ✓ **Estatales de gestión no estatal:** a cargo de entidades sin fines de lucro que prestan servicios educativos gratuitos en el punto de entrega en convenio con el Estado. Incluyen las instituciones educativas públicas creadas y sostenidas por el Estado que son gestionadas o administradas por la Iglesia católica y entidades privadas mediante convenio con el Minedu o el Gobierno regional. Los inmuebles y equipos son de propiedad del Estado o de la entidad gestora, y las remuneraciones del personal docente las asume el Estado en el marco de la legislación sobre la carrera pública magisterial.
- ✓ **De gestión privada a cargo de personas de derecho privado:** son las IE creadas por iniciativa privada.

Como se ve, de acuerdo a la normatividad nacional del sector educación respecto a la gestión de la IE, existe espacio para la implementación de proyectos de cualquiera de las diferentes modalidades de colaboración público-privada mencionadas (gerencia del servicio, arrendamiento del servicio, concesión del servicio y prestación del servicio).

²⁶ Para más detalle se puede revisar el artículo 130 del DS N.º 011-2012 ED (página 50).

VI. Reflexiones finales y posibles opciones de política nacional y regional

“...[Las instituciones educativas de propiedad privada o comunitaria que operan con financiamiento público] contribuyen a hacer efectivo el derecho a la educación, y son una clara manifestación de tal libertad en aquellos países cuyo ordenamiento jurídico consagra la libertad de enseñanza y el derecho de los padres a elegir. En la medida que operan con fondos públicos, tienen que estar sujetas al escrutinio público del uso de los fondos que reciben, que han de estar dirigidos de modo riguroso y estricto a la prestación del servicio educativo, sin discriminación de ninguna naturaleza”.

(Unesco/Santiago, 2007, p. 31)

Como hemos visto, las APP no tienen por qué ser vistas como sinónimo de privatización, sino más bien como una respuesta rápida, eficaz y ampliamente utilizada en el mundo para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a una educación de calidad, de manera oportuna. Incluso en el Perú ya se tiene experiencias exitosas de colaboración entre los sectores privado y público para ofrecer los servicios educativos, como se observa en el caso de Fe y Alegría, y en el del sistema de financiamiento de la educación superior a través del programa Beca 18.

Dado que la gestión de los servicios educativos en nuestro país se encuentra descentralizada y, por lo menos funcionalmente, está en manos de los Gobiernos regionales y locales, garantizar una educación de calidad enfrenta las limitaciones asociadas a la debilidad institucional de muchos de estos Gobiernos para hacer frente a una tarea de esas dimensiones. En este sentido, los esquemas colaborativos entre los agentes privados y estatales se pueden ver como una oportunidad interesante para alcanzar los estándares de calidad deseados.

Existen diversas modalidades o ámbitos de acuerdo que pueden ser explorados directamente por los Gobiernos regionales y locales, aunque en todos los casos se requiere la intervención del Minedu²⁷. Estos ámbitos incluyen:

- **Provisión de servicios de infraestructura bajo el esquema de obras por impuestos o mediante una APP si es que, adicionalmente, se considera la operación y mantenimiento**

De acuerdo a la Ley N.º 29230 (promulgada en 2008), la realización de obras por impuestos es una modalidad a partir de la cual la empresa privada tiene la opción de realizar el pago de hasta un 50% del Impuesto a la Renta del año fiscal siguiente a través de la ejecución de un proyecto de obra pública en una localidad municipal o regional. Así, es posible

²⁷ El Minedu interviene desde el otorgamiento de la opinión de relevancia y prioridad al proyecto, y participa en la elaboración de los estudios de preinversión requeridos para la declaratoria de viabilidad (incluido el diseño de sus contenidos mínimos específicos), así como en la suscripción del contrato de concesión, de ser el caso.

desarrollar obras públicas sin que el Estado —en ninguno de los niveles del Gobierno— deba movilizar fondos de manera inmediata —más adelante podría necesitar operar y mantener la obra—, sino mediante un “anticipo” de recursos públicos futuros; es decir, los impuestos.

- **Provisión de servicios profesionales de apoyo pedagógico**

Entre ellos podemos mencionar el desarrollo de materiales o de módulos de enseñanza de temas específicos —como inglés, capacitación y asistencia en aula al docente—, el apoyo en asuntos administrativos que involucren asegurar la provisión oportuna de insumos y lograr que la escuela opere de forma más eficiente. En este sentido, el agente privado estaría realizando las funciones en las que la UGEL es más débil.

- **Concesión de escuelas existentes (modalidad 1)**

Se entrega el inmueble (el Estado retiene la propiedad), el mobiliario, equipos (el Estado retiene la propiedad), y la gestión (todo por un período específico de tiempo). El privado se ocupa de afrontar todos los gastos de operación y mantenimiento, incluidos la contratación y el pago a docentes. Su retribución consiste en la entrega de una cuota por alumno.

- **Concesión de escuelas existentes (modalidad 2)**

Igual que la anterior solo que se añade el personal docente como aporte estatal (mediante docentes que forman parte del régimen de la carrera magisterial). El privado se ocupa de afrontar todos los gastos con excepción de la planilla docente. Su retribución consiste en el pago de una cuota por alumno.

- **Becas a estudiantes**

Subvención total o parcial de la matrícula en escuelas privadas de comprobada calidad, lo que supone contar con indicadores claros y relevantes que permitan determinar qué escuelas califican para ello.

Así, es posible avanzar de una forma más intensiva en este frente. Como se ha mostrado en el presente documento, ese avance es posible tanto por lo limitado del número de experiencias existentes, como por la existencia de un marco legal que favorece este tipo de acuerdos. Sin embargo, como también se ha insistido, el éxito de iniciativas de este tipo pasa por asegurar el alineamiento de intereses, lo que requiere necesariamente claridad en las reglas de juego —los términos y las condiciones de los acuerdos— y una importante capacidad de supervisión estatal. Ambos aspectos deben estar enfocados en garantizar el interés público; es decir, en garantizar derechos. De esta manera, han de considerarse los siguientes principios fundamentales:

- **La no discriminación**

Garantizar el interés público significa que las acciones de los actores no estatales deben respetar los principios de no discriminación en todas las instancias del proceso educativo. Así, los acuerdos y las acciones de supervisión deben contemplar provisiones específicas acerca de:

- i. Libre admisión de estudiantes a una escuela que opera con recursos públicos. En los casos en los que la demanda supere la capacidad de oferta es posible introducir mecanismos aleatorios de selección.
- ii. No discriminación bajo ningún criterio —sexo, preferencia sexual, raza, lengua materna, condición socioeconómica, creencias religiosas o de otro tipo, etc.²⁸—, tanto en las prácticas de aula y de vida escolar como en la propia organización de los procesos educativos. No debe permitirse establecer grupos separados de estudiantes, ya que una de las virtudes de la educación pública es la coexistencia y convivencia entre grupos sociales diversos.
- iii. En los casos en que la matrícula combine estudiantes financiados por el Estado y estudiantes financiados con recursos privados, únicamente los primeros pueden percibir servicios adicionales destinados a atender necesidades específicas —por ejemplo, alimentación escolar gratuita—. En ningún caso pueden recibir menos servicios que los segundos o servicios de menor calidad.
- iv. En los casos en que la matrícula combine estudiantes financiados por el Estado y estudiantes financiados con recursos privados, el costo por alumno asumido por los agentes privados no puede ser menor al asumido con recursos públicos.

▪ **El aseguramiento de aprendizajes**

Las escuelas que operen mediante una modalidad de APP deben asegurar ritmos constantes de mejora de los aprendizajes medios y de los niveles de logro académico para una proporción creciente de sus estudiantes —de ser posible la comparación, estos niveles han de ser mayores que los observados en la educación gestionada por el Estado y ofrecida a estudiantes de condiciones socioeconómicas similares—. Esto supone contar con una línea de base sólida y mediciones robustas de los aprendizajes —la actual Evaluación Censal de Estudiantes puede ser un punto de partida básico para ello, aunque se requiere evaluar también otros grados escolares y áreas de aprendizaje—. Estos logros deben ser verificados en al menos los ocho aprendizajes fundamentales establecidos por el marco curricular nacional vigente²⁹.

▪ **Condiciones adecuadas para el aprendizaje**

²⁸ Véase la *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza* (UNESCO, 1960).

²⁹ Actúa e interactúa con seguridad y ética, y cuida su cuerpo; aprovecha oportunidades y utiliza recursos para encarar desafíos o metas; ejerce plenamente su ciudadanía; se comunica para el desarrollo personal y la convivencia social; plantea y resuelve problemas usando estrategias y procedimientos matemáticos; usa la ciencia y la tecnología para mejorar la calidad de vida; se expresa artísticamente y aprecia el arte en sus diversas formas; gestiona su aprendizaje (Perú: Ministerio de Educación, 2013).

Las escuelas que operen bajo la modalidad de APP deben contar con servicios de adecuada calidad. Esto hace referencia a condiciones de infraestructura y habitabilidad del local escolar —inspección y certificación por Defensa Civil, agua apta para el consumo humano, servicios higiénicos limpios y en buen estado de funcionamiento—, así como a aspectos del clima escolar y de aula —no violencia, respeto mutuo, tolerancia—, y de prácticas pedagógicas —tamaños máximos de alumnos por clase, dotación oportuna y adecuada en número y contenidos de materiales educativos, acceso y uso de internet de modo constante para fines pedagógicos, número de horas efectivas destinadas a la enseñanza-aprendizaje—. Se debe monitorear de modo regular el desempeño profesional de los docentes (Perú: Ministerio de Educación, 2012), evitando asumir que el cumplimiento de requisitos formales se traduce automáticamente en el buen desempeño.

- **Protección, mantenimiento, reposición de los bienes públicos**

Políticas expresas de conservación de los activos fijos y de reposición de materiales y equipo.

- **Generación de información**

Se requiere un compromiso expreso relativo a prestar las facilidades para la supervisión y destinar recursos a la generación regular de información que permita verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

- **Concordancia con la normatividad**

En particular, se requiere prestar atención a las disposiciones vigentes en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) acerca de las formas de verificación de cumplimientos y estándares de prestación de los servicios. Asimismo, cualquier convenio de obras por impuestos y/o APP deberá sujetarse a las condiciones que se desprenden de la LMAPP y del reglamento que la acompaña.

- **Distribución de riesgos**

Es necesario establecer con claridad los riesgos que asume cada parte en el contrato de concesión. En general, las experiencias similares en otros países de la región indican que una asignación de riesgos conveniente para ambas partes implicaría que aquellos asociados a la construcción, operación y mantenimiento del establecimiento educativo sean asumidos por el privado, mientras que el riesgo financiero y el comercial (de demanda) sean compartidos por ambos actores. De hecho, en el caso del riesgo de demanda, el Estado puede garantizar un nivel mínimo de matrícula que cubra los costos operativos del colegio, más allá de lo cual es el privado quien se responsabilizaría por atraer una mayor cantidad de alumnos.

Estos criterios generales habrán de traducirse en condiciones específicas en los distintos tipos de acuerdo dependiendo de la naturaleza de los mismos. Tres elementos centrales sobre los que es preciso insistir son: (i) la necesidad de evitar el formalismo —por ejemplo, asumir que la posesión o no de una certificación académica o título profesional, o de diplomas especializados, garantiza un desempeño—; (ii) establecer acuerdos que se definan pensando en posibles consecuencias negativas no buscadas —por ejemplo, los tamaños de clase no se pueden fijar solo como máximos, sino también como mínimos—; y (iii) ninguna disposición incluida en los acuerdos tendrá sentido si no se destina recursos materiales y humanos a establecer, desarrollar y conducir acciones de supervisión y vigilancia efectivas.

Avanzar en el terreno de las APP en educación es una forma pertinente de atender la urgencia de la actual crisis de aprendizajes. Sin embargo, supone tener claro que no es un terreno exento de posibles dificultades, por lo que la acción estatal destinada a fijar las reglas de juego, y a ser capaz de asegurar su cumplimiento, es un factor clave para que tenga éxito. Este último punto es de especial importancia en el caso de los Gobiernos regionales y/o locales, debido a la debilidad institucional que muchos de ellos enfrentan. Por ello, se sugiere empezar a trabajar estos esquemas en aquellas zonas y localidades en donde el Gobierno subnacional tiene una relativa mayor capacidad de control y supervisión, incorporando a proveedores privados en esquemas que se puedan convertir en modelos replicables en el resto de regiones del país. De esta manera será posible reproducir los contratos que se establezcan con los privados, utilizando las mismas condicionalidades referidas a las responsabilidades y los riesgos asumidos por cada parte.

Así también, será posible replicar las matrices y los instrumentos de control, seguimiento y evaluación que se utilicen para garantizar los niveles mínimos de calidad de los servicios educativos que se deben exigir. Incluso los proveedores privados que hayan demostrado un buen desempeño en un ámbito geográfico podrían ser llamados a replicar el esquema en zonas cercanas. En pocas palabras, la idea sería empezar de manera focalizada y, una vez que se demuestre la viabilidad del esquema colaborativo, permitir su desarrollo a mayor escala.

VII. Referencias

- ALCÁZAR, L., & Valdivia, N. (2009). "Escuelas de Fe y Alegría en el Perú: Análisis del modelo de gestión institucional y pedagógica y lecciones para la educación pública". En: J. C. Parra Osorio & Q. Wodon (Eds.), *Escuelas religiosas en América Latina: Estudios de caso sobre Fe y Alegría* (pp. 45–70). Washington DC: Banco Mundial.
- ALLCOTT, H., & Ortega, D. (2009). "El desempeño de sistemas escolares descentralizados: evidencia sobre Fe y Alegría en la República Bolivariana de Venezuela". En: J. C. Parra Osorio & Q. Wodon (Eds.), *Escuelas religiosas en América Latina: Estudios de caso sobre Fe y Alegría* (pp. 13–28). Washington DC: Banco Mundial.
- ASIAN DEVELOPMENT BANK. (2009). *Public-Private Partnership Handbook*. Manila: ADB.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*. Washington DC: BID.
- BARRERA-OSORIO, F. (2006). *Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogota's Concessions Schools*. Washington DC: Banco Mundial. Obtenido de <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-4121>
- BARRERA-OSORIO, F., Maldonado, D., & Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- BENGURIA DEPASSIER, F. (2008). *Competition and school performance: the case of the chilean vouchers*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- BONILLA, J. D. (2010). *Contracting Out Public Schools for Academic Achievement: Evidence from Colombia*. Obtenido de <http://www.fea.usp.br/feaecon/media/fck/File/bonilla.pdf>
- COLOMBIA: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. (2010). *Acciones y Lecciones: Revolución educativa 2002-2010*. (MEN, Ed.). Bogotá.
- ELACQUA, G., Contreras, D., Salazar, F., & Santos, H. (2011). Private School Chains in Chile: Do Better Schools Scale Up? *Policy Analysis*, (682), 1–15. Obtenido de <http://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/PA682.pdf>
- EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. (2011). *State Guarantees in PPPs A Guide to Better Evaluation, Design, Implementation and Management*. Luxemburgo: EPEC.
- GALLEGO, F. (2006). *Voucher-School Competition, Incentives and Outcomes: Evidence from Chile*. Cambridge, Mass. Obtenido de http://www.hernando.cl/educacion/Bibliografia/Chile/Gallego_Vouchers.pdf
- Ginés Mora, J. (2005). *Public-Private Partnerships in Latin America: A Review based on four case studies*. Valencia: Universidad Tecnológica de Valencia.

- GRUPO EDUCACIÓN AL FUTURO. (2012). *Guía de colegios particulares y nidos 2012*. Lima: Grupo Educación al Futuro.
- GUADALUPE, C., León, J., & Cueto, S. (2013). *Charting progress in learning outcomes in Peru using national assessments*. París. Obtenido de <http://www.unesco.org/new/en/education/themes/leading-the-international-agenda/efareport/background-papers/20134/>
- GUADALUPE, C., & Villanueva, A. (2013). "PISA 2009/2000 en América Latina: una relectura de los cambios en el desempeño lector y su relación con las condiciones sociales". En: *Apuntes, XL(72)*, (pp. 157–192). Obtenido de http://www.up.edu.pe/revista_apuntes/SitePages/ver_articulos_web.aspx?idsec=470&idnum=72
- HSIEH, C.-T., & Urquiola, M. (2006). "The effects of generalized school choice on achievement and stratification: Evidence from Chile's voucher program". En: *Journal of Public Economics, 90*, (pp. 1477–1503). Obtenido de [http://www.columbia.edu/~msu2101/HsiehUrquiola\(2006\).pdf](http://www.columbia.edu/~msu2101/HsiehUrquiola(2006).pdf)
- LEARNING METRICS TASK FORCE. (2013). *Toward Universal Learning: What Every Child Should Learn*. Washington, DC; Montreal. Obtenido de <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/02/learning-metrics>
- MCEWAN, P., & Carnoy, M. (2000). "The effectiveness and efficiency of private schools in Chile's voucher system". En: *Educational Evaluation and Policy Analysis, 22(3)*, (pp. 213–239). Obtenido de <http://academics.wellesley.edu/Economics/mcewan/PDF/effectivenessefficiency.pdf>
- MCMAHON, W. W. (1997). "Recent advances in measuring the social and individual benefits of education". En: *International Journal of Educational Research, 27(6)*, (pp. 449–531). doi:10.1016/S0883-0355(97)00047-5
- MCMAHON, W. W., & Boedonio (Eds.). (1992). *Education and the Economy. The external efficiency of education*. Tallahassee, Jakarta: Florida State University Press; Gobierno de Indonesia.
- MUÑOZ IZQUIERDO, C., Núñez Gornés, M. de los Á., & Sánchez Pérez, H. (2004). *Educación y desarrollo socioeconómico en América Latina y el Caribe: desarrollo de una propuesta para la construcción de indicadores de los efectos de la educación formal en la economía y la sociedad*. México, D.F.: Universidad Iberoamericana.
- NACIONES UNIDAS. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York.
- PARRA OSORIO, J. C., & Wodon, Q. (2009). "El desempeño de los estudiantes de secundaria en los colegios Fe y Alegría en Colombia: ¿Una cuestión de Fe y/o Alegría?". En: J. C. Parra Osorio & Q. Wodon (Eds.), *Escuelas religiosas en América Latina: Estudios de caso sobre Fe y Alegría* (pp. 33–38). Washington DC: Banco Mundial.

- PATRINOS, H. A., & Sakellariou, C. (2008). *Quality of Schooling, Returns to Schooling and the 1981 Vouchers Reform in Chile*. Washington DC. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6721>
- PERÚ: CONGRESO. (2014). *Ley N.º 30167*. Lima: Congreso de la República.
- PERÚ: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2009). *Diseño curricular nacional de la Educación Básica Regular*. Lima: Ministerio de Educación.
- PERÚ: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2012). *Marco de buen desempeño docente*. Lima: Ministerio de Educación.
- PERÚ: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2013). *Marco Curricular Nacional. Propuesta para el diálogo*. Lima.
- PERÚ: MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2014). *El aprendizaje de los estudiantes peruanos: dificultades, progresos y disparidades, Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2007-2013*. Lima: Ministerio de Educación (en prensa).
- PERÚ: PROINVERSIÓN. (n.d.). *Asociaciones Público-Privadas*. Lima: ProInversión.
- RFA: Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo - BMZ. (2003). *Public Private Partnerships en la cooperación para el desarrollo - Visión general y enfoques*. Echborn: BMZ.
- RODRÍGUEZ, A. (2005). *Case study: Public School Concession model of Bogotá, Colombia (Colegios en Concesión)*. Washington DC.
- UNESCO. (1960). *Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza*. París: UNESCO.
- UNESCO. (2013). *The Global Learning Crisis. Why every child deserves a quality education*. París: UNESCO.
- UNESCO/Santiago. (2007). *Educación de calidad para todos: un asunto de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: UNESCO. Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001502/150272s.pdf>
- BANCO MUNDIAL. (2006). *Colombia: Contracting Educational Services*. Washington DC: Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL. (2012). *Public-Private Partnerships Reference Guide*. Washington DC: Banco Mundial.

VIII. ANEXOS

Anexo 1: Aspectos metodológicos

La Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) es una prueba de comprensión lectora y matemáticas en segundo grado de educación primaria que se conduce anualmente desde 2007 en todas las escuelas primarias del Perú, con las siguientes exclusiones: (i) escuelas con menos de cinco estudiantes matriculados en el segundo grado; y (ii) escuelas que forman parte del programa de educación bilingüe intercultural —en este caso se aplica una prueba diferente, en el cuarto grado, que mide capacidad lectora en castellano (anual) y en lengua materna (bienal) y solo en aimara, awajún, quechua del Cusco Collao y shipibo—.

Al tratarse de una evaluación, la calidad de la información depende de los niveles de cobertura logrados, así como de la rigurosidad en la administración de las pruebas. Dada la dificultad para asegurar ambos aspectos —especialmente en los primeros años—, el Ministerio de Educación (Minedu) conduce en paralelo una administración muestral que permite controlar mejor estos dos aspectos y, por lo mismo, estimar resultados robustos. Estos son los que publica el Minedu a nivel nacional todos los años como resultados agregados, mientras que la información censal es fundamentalmente usada para el reporte individual a cada niño y escuela.

La muestra de control permite reportar datos agregados para el total nacional y las siguientes subpoblaciones: (i) por sexo (hombre/mujer), (ii) según gestión de la escuela (estatal/no estatal), (iii) según organización de la instrucción en aula (multigrado/secciones de un único grado), (iv) según área (urbano/rural), y (v) según región política. Esta estratificación, por tanto, no permite distinguir el desempeño de los estudiantes en escuelas gestionadas mediante una APP. Por esta razón, en este informe se usa la información censal (y no muestral) para componer los Gráficos N.º 1 y N.º 2.

Esto explica que: (i) dicha información no se presente con los intervalos de confianza de uso obligado cuando se trata de información muestral; (ii) no sea idéntica a la información muestral publicada por el Minedu en el caso de los valores agregados nacionales, y (iii) que se haya usado otro tipo de agregaciones que no son equivalentes a las utilizadas en los informes oficiales (p. ej.: escuelas gestionadas por el sector educación no es idéntico a escuelas estatales, o escuelas privadas pagadas que tampoco es idéntico a escuelas no estatales). Esto, por último, significa que dicha información debe ser tratada como referencial.

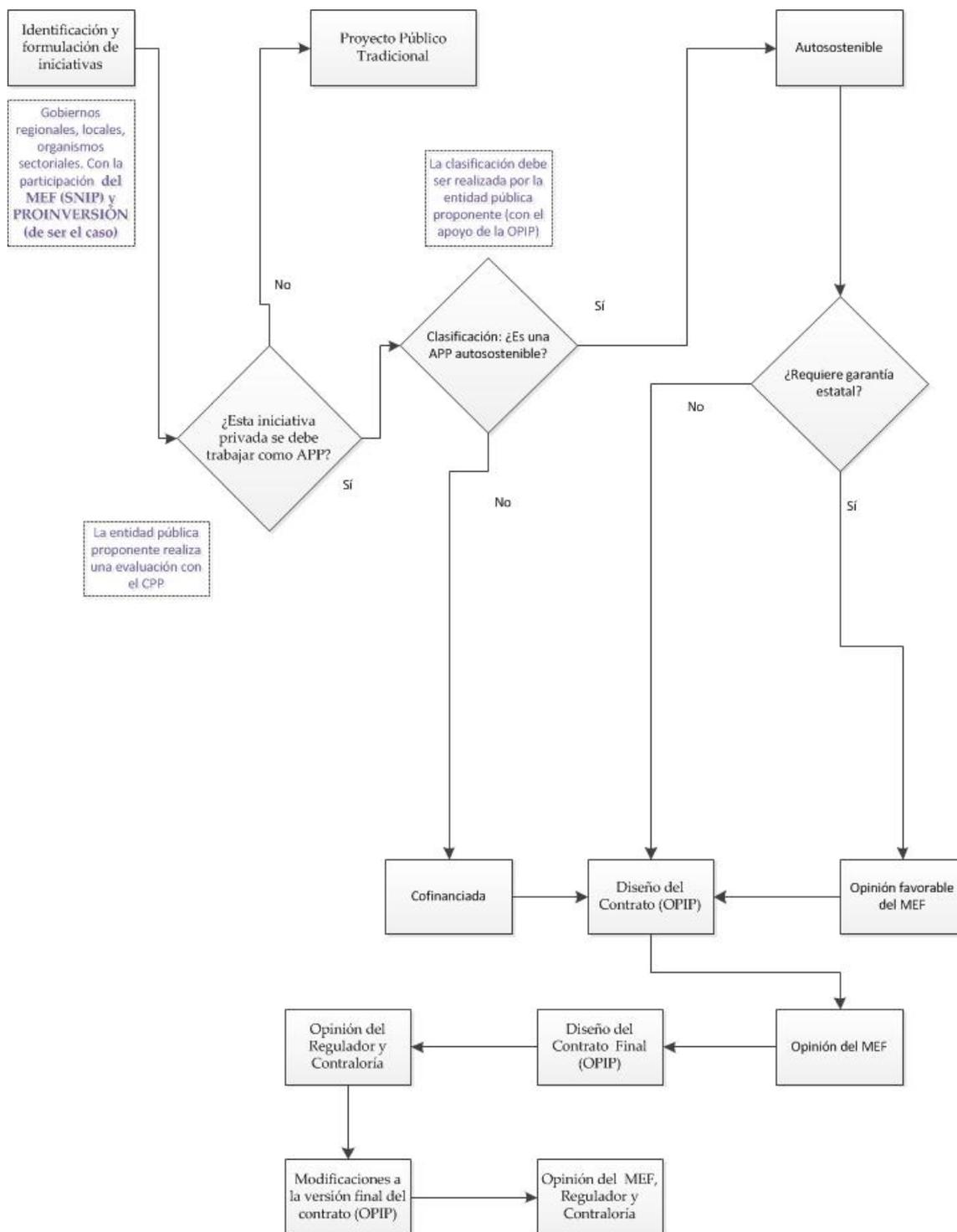
Anexo 2: Tipos de riesgos de una APP

Tipos de riesgos	Características
Contractuales	Involucra los riesgos estructurales de la economía a tomar en cuenta
Políticos	Es el riesgo de revueltas o guerras, así como de intervenciones políticas desfavorables en el marco regulatorio.
Legal y regulatorio	Los Gobiernos pueden carecer de la experiencia legal para contratar entidades privadas.
Fuerza mayor	Es el riesgo asociado a la aparición de desastres naturales, tales como terremotos y condiciones climáticas extremas.
Técnicos	Involucran los riesgos que afectan la calidad deseada del servicio/bien
Competencia	Es el riesgo de la existencia de una limitada oferta de empresas privadas interesadas en el proyecto.
Diseño	Es el riesgo de asumir información relevante incorrecta para el diseño del proyecto como número de beneficiarios, ubicación geográfica, presupuesto, entre otros.
Construcción	Es el riesgo de rebasar el período de construcción y de los incrementos en los costos de materiales y mano de obra.
Tecnológicos	Es el riesgo de que la tecnología empleada se vuelva obsoleta en un plazo menor al esperado.
Operativos	Es el riesgo de fallo en la disponibilidad y la calidad del producto, así como de incrementos inesperados en los costos operativos.
Financieros	Existen riesgos respecto de variaciones en variables financieras que pueden afectar el retorno del proyecto: la tasa de interés, el tipo de cambio, etc.
Ambientales y sociales	Es el riesgo de que el avance del proyecto se vea limitado debido a no contar con la cooperación de la comunidad. Existen riesgos de daños irreversibles sobre la fauna y la flora del ecosistema donde se desenvuelve el proyecto.
Comerciales	Involucra riesgos relacionados a los ingresos del proyecto
Demanda	Es el riesgo de que los beneficios del proyecto sean menores a los esperados debido a una sobreestimación de la demanda (usuarios, disponibilidad a pagar y la elasticidad de la demanda).

Anexo 3: Tipos de garantías de APP

	Garantías Financieras	Garantías no financieras
Definición	Garantías que otorga el Estado para respaldar las obligaciones financieras del socio privado.	Garantías que otorga el Estado para mitigar los riesgos asociados al proyecto APP por medio de cláusulas en el contrato de APP.
Ejemplos	Garantías de créditos: el Gobierno se convierte en aval (parcial o total) de la deuda emitida para financiar el proyecto.	Garantías de ingresos: el Gobierno garantiza al socio privado un cierto nivel de ingresos mínimo (p. ej.: si los ingresos esperados caen por debajo del nivel mínimo esperado, el Gobierno cubre el déficit). Garantías de estabilidad regulatoria: el Gobierno protege al socio privado de futuros cambios en el manejo de la política.

Anexo 4: Proceso para la aprobación de una APP



Elaboración propia. Basado en Perú: Congreso (2014)

Anexo 5: Breve revisión de experiencias de APP en otros países

Las APP en educación han tenido un importante crecimiento en América Latina en el pasado reciente, lo que ha permitido abordar problemas asociados a la implementación de infraestructura educativa u otros componentes del servicio educativo. Estas experiencias se encuentran principalmente en Chile, Colombia, Venezuela y Perú. A continuación se revisa algunos casos emblemáticos.

▪ Programa escolar de subsidio a la matrícula (Chile)

En 1981 se introdujo el programa escolar de subsidio a la matrícula en Chile, que tuvo como objetivos explícitos descentralizar la educación³⁰ e incrementar la cobertura y la calidad del servicio educativo mediante incentivos financieros dirigidos hacia instituciones públicas y privadas (Benguria Depassier, 2008).

Esta iniciativa tuvo como resultado la creación de escuelas municipales y de escuelas privadas subvencionadas por el Estado³¹. La característica de este subsidio es que estaba condicionado a tres factores: (i) el monto dependía directamente del número de estudiantes matriculados, (ii) las instituciones debían prestar sus servicios de manera gratuita, y (iii) tenían que cumplir otras disposiciones que buscaban garantizar la calidad educativa (p. ej.: contar con servicios básicos en adecuadas condiciones, contratar profesores calificados, alcanzar los logros propuestos por el currículo escolar nacional) (Ginés Mora, 2005).

Por el lado de la demanda educativa, los padres de familia, sin distinción de condición económica, eran libres de elegir el colegio, al margen de su ubicación o tipo (estatal o privado). Sin embargo, solo las escuelas estatales tenían el compromiso de aceptar a todos los que postulaban, mientras que las escuelas privadas (incluso las subvencionadas) tenían la facultad de seleccionar a sus propios alumnos, por medio de pruebas de ingreso, por ejemplo.

De esta manera se quería promover un círculo virtuoso entre la demanda y la oferta educativas: como los ingresos de estas instituciones dependían directamente del número de alumnos que lograban obtener, ellas querían captar la mayor cantidad posible de estudiantes. Dado que las familias podían escoger el colegio para sus hijos, se esperaba que eligieran las mejores instituciones —colegios con mejor rendimiento o servicios, para lo que se creó un sistema de evaluación estandarizada de los logros de los estudiantes—,

³⁰ Hasta 1980, la administración del sistema educativo en Chile estaba centrada en el Ministerio de Educación (Minedu). Este se encargaba del diseño curricular de todo el sistema educativo, de administrar las escuelas públicas (que equivalían aproximadamente al 80% de los colegios del país), de elegir el personal docente y directivo, así como de todos los aspectos financieros de tales escuelas. A partir de esta reforma se ordenó transferir estas funciones hacia las municipalidades locales (Ginés Mora, 2005).

³¹ El programa de subsidio a la matrícula fue introducido con tres componentes básicos: (i) descentralización de escuelas públicas, creándose las escuelas municipales, (ii) financiamiento público a las escuelas municipales, las que seguían recibiendo financiamiento por parte del Ministerio de Educación (pago fijo), pero obtenían, además, un pago por cada estudiante (pago variable) y (iii) escuelas subvencionadas, es decir, escuelas privadas que recibían un “pago” por parte del Estado (Ginés Mora, 2005).

lo que terminaría incentivando una competencia entre las instituciones educativas por alcanzar mayores estándares de calidad educativa y, así, incrementar la probabilidad de ser elegidos por los padres de familia.

Aunque los estudios de evaluación realizados para este programa muestran una notable mejora en la cobertura escolar, no hay evidencia concluyente respecto a su impacto sobre diversos aspectos de la calidad educativa. Así, Gallego (2006), Patrinos & Sakellariou (2008), Contreras, Elacqua, Salazar & Santos (2011) encuentran que el esquema de subsidios afectó positivamente los resultados educativos, mientras que McEwan & Carnoy (2000) y Hsieh & Urquiola (2006) no hallan impacto alguno sobre las tasas de repetición, la de matrícula en secundaria, entre otros indicadores.

Otros autores han encontrado evidencia de que, ante la ausencia de regulaciones y controles expresos, el programa acentuó la segregación socioeconómica de los estudiantes debido a la facultad que tenían las escuelas privadas para seleccionar a sus alumnos. Ello permitía escoger únicamente a aquellos con mejores rendimientos, de acuerdo a la evaluación censal introducida en el mismo período cuyos resultados fueron usados equívocamente como indicador de la calidad de la escuela³². En consecuencia, las escuelas públicas no tendrían fuertes incentivos para competir puesto que, de cualquier manera, siempre se quedarían con aquellos estudiantes que no habían logrado ingresar a las instituciones privadas (Elacqua *et ál.*, 2011).

▪ **Subsidio a la prestación del servicio educativo: Fe y Alegría**

La Federación Internacional de Fe y Alegría (FyA) es un organismo no gubernamental de inspiración religiosa católica orientado a brindar educación básica formal a las poblaciones más pobres y vulnerables. Los principios de este movimiento educativo son dos: (i) promover una “enseñanza popular e integral” que considere, además de la formación escolar formal³³, la formación a nivel de la persona individual, y (ii) enfatizar los valores en el proceso educativo, al formar personas que puedan llegar a ser protagonistas de su desarrollo, apelando a actitudes de autocrítica, solidaridad y emprendimiento en proyectos orientados a la solución de problemas sociales, como la desigualdad y la pobreza.

Las características de la prestación del servicio educativo de los colegios FyA en los diferentes países son:

³² Como lo documenta claramente la investigación educativa de los últimos cincuenta años, los resultados de los estudiantes en las pruebas que miden aprendizajes se explican no solo por factores escolares, sino también (y en una medida muy importante) por factores extraescolares, como el nivel educativo de los padres y otras variables asociadas a la condición socioeconómica de los hogares. Por esta razón, tomar los resultados de una prueba como indicador de calidad de la escuela es equívoco ya que, considerando otros factores iguales, las escuelas que atienden a sectores más favorecidos de la población van a mostrar mejores resultados.

³³ Los colegios FyA promueven la educación inicial (hogares infantiles, preescolares, unidades pedagógicas de apoyo), la educación primaria, la educación secundaria (académica y técnica), la educación superior y universitaria, y la educación intercultural bilingüe.

✓ **Autonomía administrativa y operacional**

Si bien las escuelas de FyA deben acatar las disposiciones oficiales vigentes en cada país, gozan de autonomía en la operación y administración del servicio educativo (p. ej.: selección y despido de directores y docentes de sus centros educativos³⁴). FyA desarrolla currículos educativos propios para cada país, que buscan responder a las necesidades principales de los estudiantes, pero tomando como marco de referencia el currículo nacional o regional, basado en los estándares y normas de los respectivos Ministerios de Educación.

Por lo general, la organización de FyA dentro de cada país está compuesta por una Oficina Central (OC) y los centros educativos de la red. La OC apoya a las escuelas en aspectos pedagógicos y es, además, responsable de la transferencia de los recursos privados que provienen de campañas nacionales (p. ej.: rifas) y de donaciones de otros organismos internacionales y empresas privadas. Esto sirve para la compra de materiales escolares de soporte y pedagógico, construcción y mantenimiento de infraestructura, entre otros.

✓ **Financiamiento público-privado**

Cada OC suscribe acuerdos con los Gobiernos de los países, en los que se estipula que estos últimos son responsables de asumir los gastos del personal docente. Por su parte, FyA tiene el compromiso de conseguir los recursos necesarios para cubrir los gastos de infraestructura, equipo e implementación. Es importante considerar el rol que tienen las comunidades locales y, en particular, los padres de familia a través de la Asociación de Padres de Familia (Apafa), puesto que ellos también pueden aportar recursos destinados al mantenimiento o el mejoramiento de la infraestructura, la adquisición de útiles y de materiales educativos (a través de la cuota de Apafa³⁵).

De esta manera, los colegios FyA pueden ser concebidos como ejemplo de colegios gestionados y operados privadamente, y financiados de manera conjunta con el sector público. Es decir corresponderían a las modalidades de APP de Arrendamiento o Concesión del servicio educativo, presentadas en el Cuadro N.º 1.

En 2012, el total de participantes en los diferentes programas educativos de FyA, en los diecinueve países³⁶ donde esta organización opera, ascendía a 1,5 millones, de los cuales el 39% forma parte de la red de educación escolar formal³⁷. Dentro de este grupo, el 97% se

³⁴ Dado que el personal docente es contratado por el Estado, el régimen laboral es el que corresponde en cada país a la carrera pública magisterial o estatuto docente. Por esta razón, la selección y despido solo tienen efecto para los colegios gestionados por FyA, ya que cuando se trata de un personal “nombrado” el Estado procede a reubicarlo en un centro educativo gestionado por el propio Estado.

³⁵ Esto, sin embargo, puede introducir un sesgo importante en la prestación del servicio dependiendo de cómo se manejen los casos en los que la capacidad de pago de los padres no les permita entregar la cuota. Asimismo, hace que la calidad del servicio sea dependiente de la capacidad de pago de los padres.

³⁶ Argentina, Bolivia, Brasil, Chad, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

³⁷ Recordemos que FyA maneja cinco programas: educación formal, educación alternativa y no formal (37%), servicios de promoción y desarrollo comunitario (19%), educación semipresencial (4%) y formación docente (1%).

encuentra en América Latina, especialmente en Bolivia (27%), Venezuela (20%), Colombia (14%) y Perú (14%).

Parra, Osorio & Wodon (2009) evaluaron el desempeño de los estudiantes de secundaria en los colegios FyA en Colombia utilizando la base de datos de resultados de exámenes estandarizados de diversas asignaturas para varios años, así como información detallada sobre las características del hogar al que pertenecen los estudiantes. Los resultados muestran que estos colegios obtienen resultados bajos en comparación a otros. Sin embargo, cuando se controla por nivel de pobreza y perfil de los estudiantes, los colegios FyA tienen un rendimiento igual y, en algunos casos, mejor que los otros colegios. Ello se debe a que FyA atiende en promedio a los alumnos más pobres, cuyos padres presentan menores niveles de educación, por lo que comparar puntajes promedios de las pruebas sin considerar estos antecedentes de los estudiantes lleva a conclusiones erróneas con respecto al rendimiento de estos colegios.

Allcott & Ortega (2009) compararon a los egresados de FyA con un grupo de control de escuelas públicas venezolanas, recurriendo para ello a los resultados de la Prueba de Aptitud Académica (PAA). Los autores concluyen que los estudiantes de FyA presentan resultados ligeramente superiores a los del grupo de control, tanto en la prueba de lenguaje como en la de matemática, gracias a las características de la institución: culturales (p. ej.: educación centrada en valores) y organizacionales (p. ej.: autonomía para seleccionar al personal docente y administrativo).

En el caso peruano, Alcázar & Valdivia (2009) realizaron un análisis cualitativo basado en entrevistas y grupos focales para determinar los factores que explican el éxito de las escuelas FyA en el Perú. Concluyen que estos serían: i) alto grado de independencia para la generación y la gestión de los recursos, ii) un clima institucional favorable, iii) selección, acompañamiento, supervisión y capacitación autónoma de docentes; iv) mayor independencia y autoridad para los directores de las escuelas, y v) adaptabilidad al contexto de la realidad local.

▪ **Contrato de proceso educativo: Colegios en Concesión (CC) en Bogotá**

Colegios en Concesión (CC) es un programa implementado en 1999 por la Secretaría de Educación de Bogotá (SEB) con el objetivo de emplear la experiencia de colegios privados de calidad en la gestión y el desempeño de colegios públicos dirigidos a las áreas marginales de la ciudad de Bogotá³⁸ (Colombia: Ministerio de Educación Nacional, 2010).

Entre los años 1999 y 2005, la SEB construyó veinticinco colegios con capacidad para 800 a 1 200 estudiantes cada uno en zonas de precarios recursos y oferta educativa limitada, para posteriormente licitar su operación (Barrera-Osorio, Maldonado, & Rodríguez, 2012). Los ofertantes, entidades sin fines de lucro con experiencia en educación y/o colegios privados de alto nivel, fueron evaluados de acuerdo a sus propuestas de gestión educativa.

³⁸ Otras provincias de Colombia, como Cartagena, Medellín y Valle, introdujeron también el programa de Colegios Concesionados, adaptado a la realidad de cada uno. Para más detalle de estas experiencias véase Banco Mundial (2006).

Los concesionarios seleccionados tienen el compromiso de prestar el servicio educativo formal en preescolar y básica (primaria y secundaria) en estos colegios por un plazo de quince años³⁹. A cambio de ello reciben una remuneración de la SEB de alrededor de \$ 500 (pesos colombianos) anuales por niño (Rodríguez, 2005)⁴⁰.

Las características principales que presenta la gestión de los CC son:

✓ **Utilizan dos modelos de concesión distintos: “Uno a Uno” y “Escuela Múltiple”**

En el modelo “Uno a Uno” la entidad privada se encarga de la gestión de una escuela pública, mientras que en el caso de “Escuela Múltiple” una organización privada (o grupo de escuelas privadas) asume la gestión de varias escuelas públicas.

En el primer caso, el director de la entidad educativa tiene el mayor peso respecto al manejo administrativo, mientras que en el segundo se emplea un enfoque más institucional mediante la creación de redes de apoyo pedagógico y administrativo gestionadas por unidades centrales de coordinación⁴¹. Ambos enfoques han tenido resultados positivos en las evaluaciones de impacto desarrolladas posteriormente (Rodríguez, 2005).

✓ **El contrato entre el concesionario y la SEB establece estándares mínimos de calidad del servicio**

El objetivo de ello es garantizar la calidad del servicio. Algunos ejemplos de los indicadores que utilizan son el número de horas de instrucción, la calidad de las raciones alimentarias, los requisitos que debe cumplir un docente para ejercer la profesión, entre otros aspectos.

Para poder mitigar los problemas de asimetría de información entre el concesionario y la SEB⁴², el contrato de concesión contempla tres procesos de control sobre las obligaciones del primero: el seguimiento de la gestión del concesionario, la supervisión del cumplimiento de normas relativas a aspectos pedagógicos, y la evaluación del logro de los objetivos académicos utilizando para ello un evaluador independiente⁴³.

En caso el concesionario no cumpla con las metas propuestas durante dos años consecutivos, la SEB puede finalizar su contrato.

³⁹ Este plazo se estableció con el fin de lograr estabilidad en el proyecto pedagógico, para evitar someter a los niños a cambios permanentes de administración y de modelo de enseñanza, y con miras a proporcionar condiciones para que el proyecto sea atractivo para los concesionarios.

⁴⁰ Este monto debía cubrir la canasta educativa por alumno, la cual incluye el salario y pago de las prestaciones sociales de los docentes, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño. Cabe mencionar que dicha cantidad de dinero es menor a lo que el Estado peruano gasta actualmente por cada estudiante de educación primaria o secundaria (para 2012 estos montos eran de S/. 1923 y S/. 2326, respectivamente; <http://escale.minedu.gob.pe>).

⁴¹ El objetivo del enfoque “Escuela Múltiple” es que cada una de las escuelas públicas gestionadas tenga una Unidad Central (UC) que vele por su proceso administrativo y pedagógico y, a su vez, se encuentre en coordinación con el resto de unidades de las otras escuelas, de manera que se forme una red de apoyo.

⁴² Estos problemas podrían producirse si es que el concesionario oculta información relevante respecto al desempeño de su gestión que puede, finalmente, influir en la calidad del servicio prestado a los alumnos.

⁴³ En el caso de Bogotá este rol fue asumido por el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP).

✓ El concesionario tiene autonomía en la gestión escolar

Gracias a esta mayor libertad se reduce la rigidez administrativa de los colegios gestionados por el Estado, lo que permite transferir experiencias desde la institución privada (Barrera-Osorio *et ál.*, 2012).

Las evaluaciones del programa muestran mejoras moderadas en el desempeño académico y disminución en la deserción escolar, aunque estos resultados dependen de la calidad de los concesionarios. Barrera-Osorio (2006) encuentra que la deserción escolar no solo disminuye en los CC sino que, gracias a los programas comunitarios que estos promueven, se genera un efecto “*spillover*” sobre los colegios tradicionales cercanos que impacta positivamente en su tasa de deserción.

Otras evaluaciones, como la de Bonilla (2010), atribuye estos resultados a la estructura de los colegios, en la que se promueve la autonomía en la gestión escolar, así como al tipo de contrato utilizado para la concesión, que genera incentivos para alinear el desempeño del concesionario con los indicadores de calidad educativa que se quiere lograr.