

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

Por: Arlette Beltrán y César Guadalupe

## Mensajes clave

- No deben usarse 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.
- Las APP en educación tienen sentido si y solo si contribuyen a garantizar el interés público relativo al derecho universal de aprender.
- 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.
- 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.
- Las APP representan una fracción muy reducida de la matrícula actual (aproximadamente 2% del total en educación primaria).
- 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.
- Existen cuatro modalidades posibles de APP en educación: gerencia del servicio educativo, arrendamiento del servicio educativo, concesión del servicio educativo y prestación integral del servicio educativo. En todos los casos se requiere la intervención del Minedu.
- Los factores que explican el éxito de las escuelas Fe y Alegría en el Perú son: 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 de docentes; iv) mayor autonomía y autoridad para los directores de las escuelas, y v) adaptabilidad al contexto de la realidad local.

## I. Introducción

Una asociación público-privada (APP) es 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. Las APP en el terreno de la educación en el Perú pueden ser 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, la que se refleja, como sucede a escala global, en una crisis en los aprendizajes.

Aunque se ha avanzado en garantizar el acceso de las personas —especialmente de los menores— a oportunidades educativas mediante el sistema escolar, este no ha sido suficiente para hacer posible el logro de los aprendizajes, que constituyen el sentido profundo del ejercicio del derecho humano fundamental a la educación.

Es así que las sociedades civilizadas tenemos la responsabilidad de garantizar dicho derecho mediante la acción pública. En esa línea, 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.

En el caso peruano, el proceso de regionalización 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.

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 juega un rol central.

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. Esto puede tener diversas formas, pero 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.

## II. ¿Pueden las APP en educación contribuir a superar la crisis de aprendizajes?

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.

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 más 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 estadística.

La evidencia existente, aunque parcial, es suficiente para mostrar que con costos similares a los de la operación estatal —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).

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. 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.

### III. Modalidades posibles de APP en educación

#### 1. Gerencia del servicio educativo

Contratación de servicios de gestión (p. ej.: manejo financiero, diseño del plan de estudios 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.

### El ejemplo de 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. Sus principios son dos: (i) promover una “enseñanza popular e integral” que considere, además de la formación escolar formal, 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 autonomía administrativa y operacional, y financiamiento público-privado.

En 2012, el total de participantes en los diferentes programas educativos de FyA en los diecinueve países donde esta organización opera ascendía a 1,5 millones, de los cuales el 39% forma parte de la red de educación escolar formal. Dentro de este grupo, el 97% se encuentra en América Latina, especialmente en Bolivia (27%), Venezuela (20%), Colombia (14%) y Perú (14%).

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.

Este tipo de contratos permiten: (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.

### 2. Arrendamiento del servicio educativo

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.

### 3. 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, Internet), así como de ofrecer la administración y operación de una escuela pública. 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.).

### 4. 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 equipamiento en nuevas escuelas.

## IV. Opciones de política nacional y regional

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.

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 Minedu. 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.
- Provisión de servicios profesionales de apoyo pedagógico.
- Concesión de escuelas existentes.
- Becas a estudiantes.
- Subsidio a la prestación del servicio educativo.

\*\*\*\*\*

Para acceder a este texto completo y al resto de propuestas vinculadas con la descentralización en el Perú, visite: [www.agenda2014.pe](http://www.agenda2014.pe)

**Arlette Beltrán Barco.** M.A. en Economía por Georgetown University (ILADES, Chile). Licenciada en Economía, Universidad del Pacífico.

**César Guadalupe Mendizábal.** Doctor en Educación (EdD); University of Sussex. M.A. in Social and Political Thought, por University of Sussex. Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú.

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