

INTRODUCCIÓN

Cada país apunta, según sus propósitos, a la estructuración del marco normativo e institucional que encaje mejor con su propia realidad. En el ámbito de la educación pública, el Perú es una nación difícil de administrar. Además de la insuficiente asignación presupuestal para atender las múltiples necesidades en materia de calidad educativa, infraestructura, tecnología y docencia, existe un complejo y problemático campo para la adecuación de los mecanismos y los procesos de la administración pública. Al respecto, Luis Bustamante Belaúnde (2006), en su artículo «Educación y agua», señala que:

La intervención del Estado en la educación, en el mundo entero, supone manejar ingentes recursos fiscales con reglas irracionales y altamente ineficientes. Ello se traduce en sueldos escasos para los docentes públicos; atiende criterios políticos antes que pedagógicos; genera, en los educandos y sus familias, una dependencia cultural del Estado; y muestra grandes deficiencias de calidad. Si los recursos que el Estado gasta en mantener sus escuelas fueran manejados por agentes privados y con reglas razonables, los resultados serían más eficientes económicamente y de mejor calidad educativa (Bustamante Belaunde, 2006a: A6).

Se trata de un tema que viene captando la preocupación y la atención del sector privado, en especial de los empresarios. Incluso, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) dedicó la decimosexta edición del Congreso Nacional de la Empresa Privada, llevado a cabo a fines de octubre de 2006, a su compromiso con la educación. En esa ocasión, su presidente, José Miguel Morales, anunció la formación de la Asociación de Empresarios

por la Educación en el Perú, como el primer paso de un proceso de mayor compromiso de los empresarios con la tarea de la educación.

Motivados por esta situación, el presente trabajo pretende promover la discusión y el análisis de la utilización de mecanismos de gestión privada, como las concesiones cofinanciadas de infraestructura y servicios públicos o las asociaciones público-privadas (APP), a fin de impulsar mejoras sustanciales en el ámbito urbano de nuestro país, entendiendo por educación escolar pública la educación gratuita brindada por el Estado en los centros educativos de carácter público, es decir, los que se encuentran a cargo del Estado, en cumplimiento del mandato que contiene la Constitución Política del Perú¹.

Podemos definir el concepto de *concesión cofinanciada* como el acto mediante el cual el *concedente* (normalmente el Estado) transmite a una persona jurídica, denominada el *concesionario*, la ejecución y la gestión (operación) de determinada obra pública de infraestructura y/o la prestación de determinado servicio público, por un plazo determinado. La principal característica de este mecanismo es que el financiamiento y el riesgo económico de la actividad concedida son asumidos por ambos actores, en los términos y las condiciones que se acuerden de antemano y que queden establecidos en el contrato respectivo.

Del mismo modo, podemos entender que el concepto de *asociación público-privada* se refiere a una estructura asociativa que, bajo diversas modalidades, implica la colaboración entre el sector público y el sector privado en aspectos que van desde la concepción, puesta en marcha y operación de obras de infraestructura pública hasta la prestación de servicios públicos, mediante la distribución de los riesgos y las responsabilidades entre ambos participantes.

Una vez precisados estos conceptos, de un análisis general de la situación de la educación escolar pública se puede determinar que

1. Artículo 17.º de la Constitución Política de 1993.

los principales problemas que esta enfrenta son: la falta de calidad de la enseñanza y de un nivel adecuado de aprendizaje; una pobre infraestructura educativa, sin mantenimiento ni modernización; el bajo empleo de tecnología informática e innovación metodológica para la educación escolar; y un personal docente y/o administrativo que no está adecuadamente seleccionado, preparado, contratado, incentivado ni evaluado. Todos estos son factores que convergen en un problema mayor, que es el bajo nivel de formación educativa y aprendizaje de los estudiantes escolares.

En ese sentido, partiendo del análisis de las normas vigentes con respecto a la educación escolar pública y a las concesiones de obras y servicios públicos, el presente trabajo propone un modelo de participación del sector privado en la gestión de la educación escolar pública que permita, bajo los mecanismos de las APP y las concesiones cofinanciadas, la generación de una nueva infraestructura idónea y la prestación de servicios educativo-pedagógicos de calidad, de tal modo que se tenga una alternativa de solución a los graves problemas que hemos reseñado.

Planteamos un modelo concreto para implementar, en el marco de las APP, el otorgamiento a entidades privadas de concesiones cofinanciadas de infraestructura y servicios educativos, para mejorar la calidad de la educación escolar pública urbana, resaltando la importancia del rol del Estado y dándole nuevos enfoques en este importante ámbito. Nuestro planteamiento, que busca promover el análisis, la discusión y, en definitiva, las iniciativas que coadyuven a mejorar los estándares de calidad actuales, considera y propone soluciones a los problemas identificados para reducir progresivamente la brecha presentada entre la educación escolar privada y la educación escolar pública.

Del mismo modo, tanto en el ámbito internacional como recientemente en el nacional, se han dado exitosas experiencias de desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos bajo los mencionados mecanismos de las APP y las concesiones de obras y

servicios públicos en la ejecución de proyectos de inversión de beneficio social, que han resultado rentables y económica y financieramente viables, utilizando de preferencia fondos de procedencia institucional, por la característica de largo plazo de sus financiamientos. Estas experiencias se extienden progresivamente a otros países de la región, en ámbitos de necesidad social nuevos como la salud y la educación², entre otros, lo que consideramos también ocurrirá en el Perú³.

En las fuentes de información consultadas hay diferentes posiciones doctrinarias con respecto a los conceptos de educación escolar pública y educación escolar privada. La mayoría sostiene las virtudes de esta última sobre el fracaso relativo de la primera. No obstante, existen tendencias como las de Chile (Cenda, 2006), que pretende rescatar el valor del papel del Estado en la educación, entendida como un derecho y un deber, reconstruyendo y fortaleciendo el sistema de educación pública.

Nuestro trabajo no pretende tomar partido en esta discusión; por el contrario, busca tender un puente entre la educación escolar pública y las iniciativas privadas tomando en cuenta que en el Perú el Estado atiende a la mayor parte de la población que recibe educación básica. Encontramos algunos ejemplos en Colombia y Chile, que durante los años noventa han experimentado con programas alternativos de ampliación de cobertura de educación escolar para los estratos de bajos recursos, en particular los programas de subsidios directos a los estudiantes (sistemas de *vouchers*) y de compra de cupos en establecimientos privados (Villa y Duarte, 2002). Con respecto a la evaluación, tanto en el modelo público como en los programas alternativos mencionados se han determinado problemas sobre la

2. Concesiones de hospitales públicos en Chile (IKONS ATN, 2005) y de colegios públicos en Colombia (Villa y Duarte 2002). IKONS ATN es una empresa chilena de asesoría orientada, principalmente, al desarrollo y el diseño integral de asociaciones público-privadas en el área de los negocios de infraestructura y servicios.
3. Por lo pronto, a modo de ejemplo, se puede citar en el Perú la concesión de carreteras, como la concesión de infraestructura vial IIRSA Norte.

calidad de la enseñanza y los resultados obtenidos que, no obstante, son modelos que pueden mejorarse y seguir siendo alternativas viables (Aedo y Sapelli, 2001).

En el caso de la concesión de colegios en Bogotá, se mencionan varias limitaciones de los programas alternativos privados de oferta de servicios educativos. En primer lugar, la falta de evaluación de los resultados obtenidos: los programas de subsidios a la demanda controlaron la calidad de los establecimientos participantes mediante estándares preestablecidos, pero no contemplaron la evaluación de resultados como criterio para la permanencia de los establecimientos en dichos programas; en consecuencia, se generaron problemas de calidad. En segundo lugar, se aducen serios problemas de continuidad en las inversiones, tanto por razones de financiamiento como por los cambios políticos de las autoridades. Se señala también que el sistema público presentaba claras desventajas para expandir la oferta mediante los mecanismos tradicionales, por lo que el análisis sobre estos aspectos dio origen a la idea de los colegios en concesión, que propuso un esquema público que aprovechara las ventajas de la administración de las instituciones privadas y garantizara una educación de calidad (Villa y Duarte, 2002).

Los objetivos que nos hemos propuesto en el presente trabajo son los siguientes:

- Identificar los principales problemas que afectan a la educación escolar pública en los ámbitos urbanos de nuestro país, realizando para ello una revisión de la información disponible que nos permita tener un diagnóstico general de la situación y sus perspectivas.
- Analizar el marco normativo vigente en materia de educación escolar y de concesiones de obras y servicios públicos, a fin de proponer los aspectos que deben considerarse para que se expida una norma sectorial que contribuya a hacer posible la participación del sector privado en la gestión y el financiamiento de los servicios educativos públicos, mediante las modalidades antes señaladas.

- Generar la discusión y el análisis sobre el planteamiento de promover la participación privada mediante la utilización de los mecanismos de las APP y las concesiones cofinanciadas en el ámbito de la educación escolar pública. Proponemos para ello un modelo y los principales lineamientos para su implementación en la generación de nueva infraestructura escolar y la prestación de servicios educativos.
- Establecer nuevos enfoques respecto del rol del Estado en la provisión de los servicios públicos como la educación básica.

Se pretende observar la situación general de la educación escolar pública con el propósito de constatar que en la actualidad es deficiente e irregular, además de encontrarse en un franco proceso de deterioro con respecto al nivel de aprendizaje de los alumnos y la calidad de la enseñanza impartida; así se genera una brecha cada vez mayor con relación a la educación privada, lo que origina un círculo vicioso de elitización en función del nivel socioeconómico de los alumnos.

Para el levantamiento de información relevante hemos recurrido, principalmente, a fuentes secundarias, es decir, libros, normas legales, revistas especializadas, estudios, notas periodísticas, y otros tipos de fuentes, nacionales y extranjeras, obtenidas por Internet.

Son varias las causas de la actual situación de la educación escolar pública, desde la insuficiente asignación presupuestal y la deficiente formación y/o calificación del personal docente hasta los vicios y los defectos en que incurre la administración pública, que se traducen en la falta de calidad de la enseñanza, deficiencias en la infraestructura educativa, carencia de tecnología informática e innovación metodológica, y ausencia de personal docente y administrativo adecuados. Pretendemos destacar los problemas que hemos identificado en la revisión y el diagnóstico general realizados, y que consideramos fundamentales.

A partir de estos problemas de la educación pública, analizamos el marco normativo aplicable al objeto de nuestro estudio, así como sus alcances, vacíos legales y urgente necesidad de cambio, con el propósito de plantear los aspectos que debería contener una norma legal de carácter sectorial que promueva la concesión de infraestructura y servicios educativos por parte del Estado y el funcionamiento de las APP, siendo esta una alternativa de gestión de participación mixta que puede mejorar los estándares de la educación escolar pública en las ciudades.

Luego revisamos los conceptos que serán relevantes para nuestro estudio, como el de *servicio público*, considerando como tal la educación básica escolar que brinda el Estado de manera gratuita y obligatoria en los locales bajo su gestión. Asimismo, analizamos los conceptos de *gestión pública* y *gestión privada*, como dos alternativas no excluyentes sino complementarias. La propuesta del presente trabajo es que el servicio público educativo otorgado por el Estado se puede mejorar a través del aporte privado. Como ya mencionamos, otro concepto importante es el de APP, como mecanismo diverso⁴ que nos permite reunir al sector privado y al Estado para afrontar juntos el reto de realizar importantes obras públicas y/o la prestación de servicios públicos. Finalmente, revisamos la *concesión cofinanciada*, que consideramos como la modalidad de APP más adecuada y viable para que el sector privado incursione en la gestión y el financiamiento de la educación escolar pública en las ciudades de nuestro país.

Nuestro planteamiento presenta la descripción, los aspectos contractuales y el análisis económico-financiero de un modelo de concesión de servicios educativos que opere mediante módulos ubicados en los grandes distritos populares que circundan Lima y las principales ciudades del país. Estos servicios podrían prestarse en los locales escolares que ya existen o en algunos nuevos, de ser el caso.

4. La asociación público-privada no incluye solo casos extremos como el de la privatización o la simple contratación pública, sino todo un continuo de alternativas (IKONS ATN, 2005).

Se propone, como primera fase, la remodelación, la construcción o la implementación de los locales y, como segunda y más importante, la prestación de servicios educativos de calidad por parte del concesionario, lo que constituye un cambio sustancial y un aporte vital de la participación privada a la educación pública.

Cabe mencionar que este estudio de la educación pública se centrará en el ámbito urbano, porque consideramos que la realidad y la problemática de la educación escolar en el ámbito rural dependen de variables muy diferentes y complejas que requieren de una investigación mayor. Sin embargo, podemos decir a priori que la educación rural implica situaciones como la dispersión de la población escolar, lo que hace suponer que la implementación y el financiamiento de algunas iniciativas privadas tendrían mayores dificultades, dadas las condiciones socioculturales y geográficas.