

# Modelo para la **concesión** de **centros** educativos **públicos**

Hernán Huerta Amoretti  
David Ledesma Calderón  
Jorge Paulet Bobba



**esan**  
ediciones

**MODELO PARA LA CONCESIÓN DE CENTROS  
EDUCATIVOS PÚBLICOS**

# **Modelo para la **concesión** de centros educativos públicos**

**Hernán Huerta Amoretti**

**David Ledesma Calderón**

**Jorge Paulet Bobba**



**esan**  
ediciones

ESAN/Cendoc

HUERTA AMORETTI, HERNÁN ; LEDESMA CALDERÓN, DAVID ; PAULET BOBBA, JORGE.

MODELO PARA LA CONCESIÓN DE CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS. – LIMA : UNIVERSIDAD ESAN, 2008. – XXX P. – (PUBLICACIONES EN FINANZAS Y DERECHO CORPORATIVO ; 3)

EDUCACIÓN BÁSICA / EDUCACIÓN PÚBLICA / CONCESIONES / MODELOS / ADMINISTRACIÓN DE LA ENSEÑANZA / SECTOR PRIVADO / INVERSIONES PRIVADAS / INFRAESTRUCTURA / PERÚ

LC 1035.8 P4H84

ISBN 978-9972-622-44-1

## **Modelo para la concesión de centros educativos públicos**

Serie Publicaciones en Finanzas y Derecho Corporativo 3

© Universidad ESAN

Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

Junio de 2008

[www.esan.edu.pe](http://www.esan.edu.pe)

[esanediciones@esan.edu.pe](mailto:esanediciones@esan.edu.pe)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º: 2008-06819

DISEÑO DE CARÁTULA

Christian Portugal

DISEÑO DE INTERIORES Y DIAGRAMACIÓN

Ana María Tessey

IMPRESIÓN

Tarea Asociación Gráfica Educativa

## CONTENIDO

Introducción	9
1. Problemática de la educación escolar pública en el Perú	17
1. Calidad de la enseñanza y niveles de aprendizaje	18
2. Situación de la infraestructura escolar pública	26
3. Implementación de tecnologías de la información	31
4. Situación de los educadores: preparación y remuneración	34
2. Marco normativo vigente	39
1. Constitución Política de 1993	39
2. Ley General de Educación	40
3. Normatividad específica para la utilización de las modalidades de inversión y gestión privadas	43
4. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación	51
3. La participación del sector privado en la gestión de la educación pública	53
1. Servicios públicos	53
2. Gestión pública frente a gestión privada	56
3. Asociaciones público-privadas	60
4. Concesiones cofinanciadas	63
5. Experiencias internacionales sobre participación del sector privado en la educación	64

4. Propuesta de marco normativo y modelo de concesión cofinanciada	73
1. Objetivos de la propuesta	73
2. Aspectos que debe considerar una norma para la concesión de infraestructura y servicios educativos	76
3. Planteamiento conceptual del modelo de concesión	81
4. Descripción general de la propuesta del módulo de concesión educativa	83
5. Aspectos del modelo que deben considerarse contractualmente	93
6. Principales riesgos del módulo de concesión educativa y de la asignación contractual	99
7. Actores y estrategias de implementación	101
Apéndice al capítulo 4	105
1. Modelo para la concesión de centros educativos públicos con infraestructura nueva	106
2. Modelo para la concesión de centros educativos públicos con infraestructura existente	110
3. Modelo alternativo para la concesión de centros educativos públicos	114
Conclusiones	119
Bibliografía	125
Sobre los autores	129

## 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 Perú<sup>1</sup>.

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 educación<sup>2</sup>, entre otros, lo que consideramos también ocurrirá en el Perú<sup>3</sup>.

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 diverso<sup>4</sup> 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.

## PROBLEMÁTICA DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR PÚBLICA EN EL PERÚ

Para la identificación de los principales problemas de la educación escolar pública nacional, hemos efectuado continuas revisiones de las publicaciones del Ministerio de Educación (Minedu). En especial, se ha recurrido al diagnóstico elaborado por el Programa Nacional de Emergencia Educativa, que tiene como marco los Lineamientos de Política Educativa 2004-2006, la Ley General de Educación (Ley N.º 28044), el Pacto Social de Compromisos Recíprocos 2004-2006 del Acuerdo Nacional, y el Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.

El Programa Nacional de Emergencia Educativa identifica tres grandes signos de alerta que denotan el deterioro de la educación pública:

- Los estudiantes no están aprendiendo, ni siquiera las habilidades básicas como para desenvolverse socialmente y esto afecta nuestro potencial como país;
- No estamos formando ciudadanos. Esto cobra particular importancia por el resquebrajamiento del sentido de ética pública que se enlaza a la necesidad perentoria de moralizar y hacer más eficiente el sector;
- Hay niños que no tienen oportunidades para estudiar y muchísimos estudian en condiciones de serias desventajas. La pobreza educativa ha tocado fondo. Solo en el aspecto de infraestructura hay 90,000 aulas en mal estado y 650,000 alumnos en grave peligro físico (Programa Nacional de Emergencia Educativa, 2004).

## 1. Calidad de la enseñanza y niveles de aprendizaje

A continuación, desarrollaremos los problemas referidos.

### Situación del aprendizaje

Los resultados tanto nacionales como internacionales de las pruebas de aprendizaje demuestran que los niños y las niñas peruanos están aprendiendo poco. A nivel nacional se han aplicado cuatro pruebas (años 1996, 1998, 2001 y 2004), y alumnos peruanos han participado en dos pruebas internacionales, en el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa, promovido por la Unesco (en 1997), y en el Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes, PISA<sup>5</sup> (en 2001).

El principal aporte de las evaluaciones fue cambiar el tipo de preocupaciones sobre los resultados educativos. No basta que los alumnos sean promovidos de un grado al siguiente, sino que logren realmente los objetivos que estaban previstos. Las evaluaciones demostraron que eso no estaba sucediendo (Díaz Díaz, 2006).

Los resultados de las pruebas nacionales del año 2001 mostraron que los logros educativos no se encuentran al nivel de lo que el currículo señala; por el contrario, la gran mayoría de los alumnos no logra dominar las competencias que el currículo contiene (Benavides, 2003). Veamos el cuadro 1.

Analizando los resultados de la evaluación del 2001, Hugo Díaz expresa lo siguiente:

Las diferencias de logro de los objetivos entre los alumnos de escuelas públicas y privadas son notables y son el reflejo de las distintas condi-

5. El Programa de Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) mide, de acuerdo con los estándares creados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el grado de desarrollo de las capacidades básicas (comunicación, matemática, ciencia y tecnología) que todo joven de quince años debe tener.



**Cuadro 1. Evaluación 2001: Alumnos que logran niveles satisfactorios de aprendizaje (en porcentajes)**

	6.º primaria			4.º secundaria		
	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
<b>Comunicación integral</b>						
• Comprensión de textos	11,0	5,8	35,8	50,1	44,6	78,1
• Comprensión de textos e imágenes	5,0	2,1	19,2	9,4	5,9	27,4
• Gramática	3,9	1,6	15,1	43,9	38,1	73,6
<b>Lógico-matemática</b>						
• Iniciación a la Geometría/Geometría	22,0	14,5	57,8	8,4	4,8	23,4
• Números y numeraciones/sistema de números y funciones	19,7	12,5	54,2	17,4	12,1	44,7
• Resolución de problemas y operaciones	6,2	2,4	24,1			
	6,8	2,7	25,9			
• Medición	30,3	22,4	68,2	29,0	23,4	58,2
• Organización de datos/Estadística						

Fuente: Ministerio de Educación, Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación 2001.

ciones de servicio que se dan entre ambos tipos de servicio. Aunque heterogénea, la educación privada se caracteriza por un mayor número promedio de horas anuales de aprendizaje recibidas por los alumnos, así como por mejores condiciones para el estudio en el hogar.

El mayor rendimiento promedio también se da en las regiones menos pobres y en los centros educativos que cubren una mayor parte del plan de estudios. La escuela no está siendo un factor efectivo de equidad entre los grupos más ricos y pobres del país respecto de la calidad de la educación que reciben; por el contrario, las desigualdades aumentan. En departamentos con menores índices de pobreza, como Arequipa, Moquegua, Tacna, Lima y la Provincia Constitucional del Callao, los alumnos obtienen los mejores rendimientos en comunicación y matemáticas. En cambio, los rendimientos más bajos se observan en departamentos como Huancavelica, Apurímac y Loreto (Díaz Díaz, 2006).

Del mismo modo, los resultados de las pruebas a nivel internacional<sup>6</sup> demuestran que los estudiantes peruanos no solo están por debajo del promedio, sino que en comparación con la mediana de otros países que también participaron en las pruebas, el Perú se situó dentro del bloque de los de más bajo rendimiento.

El estudio comparativo del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE (PISA 2001) reveló que los jóvenes peruanos obtuvieron los resultados más bajos entre los países participantes en las evaluaciones de comprensión de lectura, matemática y ciencia. En la prueba de comprensión de lectura, el 54% de los estudiantes peruanos estuvo por debajo del nivel elemental y el 26% se ubicó en el nivel elemental; no se comprende lo que se lee, no se logra reconocer el tema central de los textos y no se puede relacionar la lectura con el contexto de vida y trabajo.

Los porcentajes referidos corresponden a la escala combinada de *alfabetización lectora*, la cual considera cinco niveles inclusivos<sup>7</sup>. La descripción de los niveles y los resultados de las evaluaciones han sido tomados de la publicación: *Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años, resultados de la evaluación internacional PISA*, auspiciada por el Ministerio de Educación en el año 2004:

**Nivel 5:** los estudiantes en este nivel pueden manejar información que se presenta en textos con los que no están familiarizados, muestran una comprensión detallada de textos complejos y deducen qué información es relevante para resolver la tarea, evalúan críticamente y establecen hipótesis recurriendo a conocimientos y conceptos especializados que pueden ser contrarios a sus expectativas. Constituyen un valioso capital humano que potencialmente podría contribuir al desarrollo del país. En la región, el promedio de estudiantes en este nivel es 0.8%, Argentina tiene el mayor porcentaje con 1.7% y nuestro país, apenas el 0.1%.

6. Prueba efectuada por Unesco, en 1997, a alumnos del tercer y cuarto grado en trece países latinoamericanos.
7. Es decir, alcanzar un nivel de dominio supone tener la capacidad necesaria para superar con éxito las tareas de los niveles de dominio previos.

**Nivel 4:** los estudiantes están en condiciones de responder preguntas difíciles, tales como ubicar información incrustada, interpretar significados a partir de sutilezas de lenguaje y evaluar críticamente un texto. En la región el porcentaje de alumnos que alcanzan este nivel es 4.70%, en el Perú el porcentaje es 1%.

**Nivel 3:** en este nivel, los estudiantes pueden desempeñar tareas de complejidad moderada, tales como localizar múltiples elementos de información, vincular distintas partes de un texto y relacionarlas con conocimientos familiares cotidianos. En la región, alrededor del 20% de los estudiantes es capaz de desempeñarse en los niveles 3, 4 y 5; en Argentina, México, Chile y Brasil, los porcentajes son cercanos al 31%, 26%, 22% y 17%, respectivamente; en el Perú alcanzamos el 6%.

**Nivel 2:** los estudiantes de este nivel pueden realizar tareas básicas de lectura, tales como ubicar información directa, realizar inferencias sencillas, determinar qué significa una parte bien definida de un texto y emplear cierto nivel de conocimientos externos para entenderla. En la región, alrededor del 46% de los estudiantes se desempeña en este nivel o por encima de él; en nuestro país, el porcentaje es de alrededor del 20% o, dicho de otro modo, cerca del 80% de nuestros estudiantes está por debajo del nivel 2.

**Nivel 1:** los alumnos solo son capaces de responder las preguntas menos complejas de la prueba, tales como ubicar un fragmento de información, identificar el tema principal de un texto o establecer una conexión sencilla con el conocimiento cotidiano.

**Nivel 0:** los estudiantes no son capaces de realizar las tareas lectoras básicas y tienen serios problemas en emplear la lectura como una herramienta eficaz que permita ampliar sus conocimientos en otras áreas; en consecuencia, presentan serias limitaciones para aprender a lo largo de la vida.

En la región, el promedio de los estudiantes que solamente llega a los niveles 1 y 0 es de 54%; en el Perú, esta cifra llega casi al 80%; más aun, la mayor parte, el 54% se queda en el nivel 0.

Los siguientes cuadros nos ayudarán a analizar la información presentada.

**Cuadro 2. Porcentaje de estudiantes en cada nivel de dominio en la escala combinada de alfabetización lectora, a nivel regional**

	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Argentina	22,60	21,30	25,50	20,30	8,60	1,70
Brasil	23,30	32,50	27,60	12,90	3,10	0,60
Chile	19,90	28,20	30,00	16,60	4,80	0,50
México	16,10	28,10	30,30	18,60	6,00	0,90
Perú	54,10	25,50	14,40	4,90	1,00	0,10
Promedio región	27,20	27,10	25,50	14,70	4,70	0,80
Promedio OCDE	6,00	11,90	21,70	28,60	22,30	9,50

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Resultados Pruebas PISA.

La investigación permitió además establecer la diferencia de desempeño en la alfabetización lectora entre centros educativos estatales y centros educativos no estatales.

Los resultados en los colegios estatales se muestran en el cuadro 3. Se puede apreciar que en el Perú la mayor cantidad de estudiantes de centros educativos estatales (el 87%) se concentra en los niveles más bajos, 0 y 1, en tanto que en Argentina, Brasil, Chile y México los porcentajes de escolares que se encuentran en estos niveles son menores: 58%, 60% y 58,20%, respectivamente. Más aun, conforme se avanza en el desempeño de la alfabetización lectora, todos estos países superan al Perú. En el extremo, el porcentaje de escolares peruanos de colegios estatales que alcanza el nivel 5 es cero.

**Cuadro 3. Resultados del desempeño de la alfabetización lectora en centros educativos estatales, a nivel regional (en porcentajes)**

Países	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Argentina	33,40	25,10	22,10	13,70	4,70	1,00
Brasil	25,90	34,50	27,10	10,70	1,60	0,20
Chile	25,90	32,30	27,90	11,20	2,50	0,20
México	18,70	31,40	30,20	15,40	3,80	0,50
Perú	61,60	25,40	10,60	2,20	0,20	0,00

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Resultados Pruebas PISA.

En el caso de los centros educativos no estatales, los resultados de la evaluación muestran una mejora del desempeño. A nivel regional, la mayoría de los estudiantes se encuentra en el nivel 2, salvo en Argentina y México, donde alcanzan el nivel 3. En el Perú, también la mayor parte de estudiantes se encuentra en el nivel 2, aunque los porcentajes que alcanzan los niveles 4 y 5 son muy reducidos.

**Cuadro 4. Resultados del desempeño de la alfabetización lectora en centros educativos no estatales, a nivel regional (en porcentajes)**

Países	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Nivel 4	Nivel 5
Argentina	5,40	14,70	30,50	31,20	15,20	3,00
Brasil	5,80	18,50	32,00	28,10	12,60	3,00
Chile	12,60	23,40	32,60	23,00	7,50	0,90
México	1,90	9,60	30,00	37,20	18,30	3,00
Perú	11,40	25,50	36,70	20,00	5,60	0,80

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Resultados Pruebas PISA.

En el ámbito interno, los resultados de la evaluación nacional para el año 2004 se muestran en el cuadro 5.

**Cuadro 5**  
**Evaluación 2004: Porcentaje de alumnos que logran niveles satisfactorios de aprendizaje y que no alcanzan el nivel previo (en porcentaje)**

	Nivel suficiente			Nivel debajo del previo		
	Total	Estatal	Privado	Total	Estatal	Privado
<b>Comprensión de textos</b>						
2º grado	15,1	9,5	48,5	46,1	52,7	6,6
6º grado	12,1	8,2	36,1	24,1	27,5	3,5
3º grado	15,1	10,1	34,1	34,3	39,7	13,5
5º grado	9,8	7,0	20,2	30,1	35,0	12,0
<b>Lógico-matemática</b>						
2º grado	9,6	6,1	30,4	44,2	50,4	7,2
6º grado	7,9	4,4	29,7	44,7	50,2	11,6
3º grado	6,0	2,2	20,7	55,1	53,5	22,8
5º grado	2,9	0,8	10,5	68,5	77,2	36,0

Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación 2004.

Los resultados presentados, tanto a nivel internacional como nacional, demuestran serias falencias en el aprendizaje de los escolares peruanos. Aunque los resultados internacionales tampoco son muy favorables a los estudiantes de escuelas privadas, es claro que existe una marcada diferencia de rendimiento entre las escuelas públicas y las privadas, por lo que es indispensable elevar las condiciones de la educación estatal a fin de que se logre una mejor calidad de vida en beneficio de la sociedad. Por ello, la intervención de la gestión privada en la educación es clave, a fin de modernizar los sistemas de enseñanza e implementar mecanismos de gestión que posibiliten una educación de calidad y sostenible en el tiempo.

### **Efectos sobre la formación cívica**

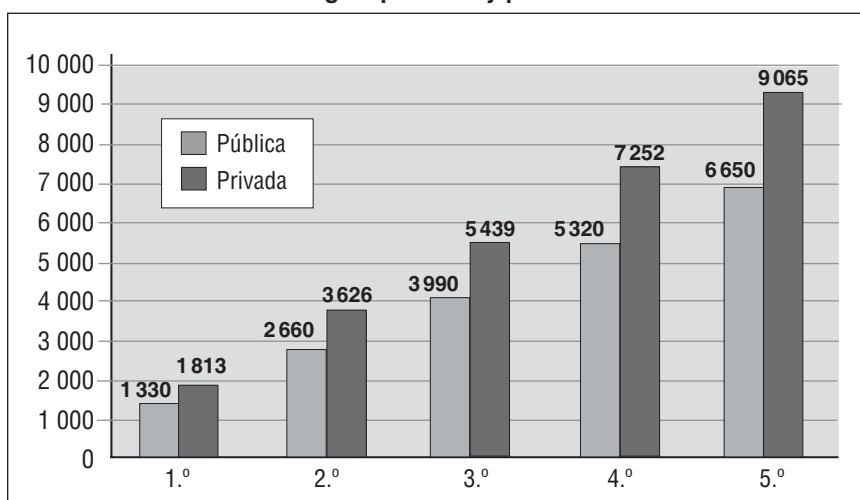
Al no lograrse los objetivos del currículo educativo, no se cumple con formar personas que puedan mejorar sus capacidades para leer, escribir y poder expresar sus ideas, lo cual no contribuye al desarrollo de ciudadanos éticos con respaldo del Estado y la sociedad. Elevar el rendimiento en comunicación permitirá lo siguiente:

- Acceder a múltiples conocimientos, pasados, presentes y futuros, necesarios para desenvolverse en el trabajo y actuar como ciudadanos. Solo quien sabe leer y entiende lo que lee puede acceder a la ciencia, la comprensión de las leyes del medio ambiente, los avances tecnológicos, la reflexión filosófica, cualquier área del saber y textos diversos que mejoren su condición de vida. Leer para saber más.
- Expresarse con fluidez y dialogar con otras personas. Solo quien se comunica con claridad puede expresarse sin temor y defender con argumentos sus ideas. Únicamente quien se expresa con propiedad y respetando al otro puede intercambiar opiniones y entenderse con los demás. Hay que expresarse bien para convivir con otros.
- Pensar de manera crítica y creativa. Solo quien se apropia de la esencia de un texto puede reflexionar sobre este, formular sus propias conclusiones, elegir opciones y elaborar propuestas. Leer para pensar con cabeza propia. (Programa Nacional de Emergencia Educativa, 2004).

Estos logros son decisivos para la formación ciudadana de los estudiantes, la afirmación de sus capacidades, el desarrollo de su potencial y para completar su formación cívica. Si la puerta de la comunicación no está abierta, entonces será difícil acceder a la ciencia, el arte, las humanidades y la tecnología; encontraremos cerrada la puerta del progreso y el desarrollo humano. Elevar las competencias en los estudiantes, como aprendizaje clave y transversal, deberá lograrse en base a contenidos de formación en valores y con metas de aprendizaje (Programa Nacional de Emergencia Educativa, 2004).

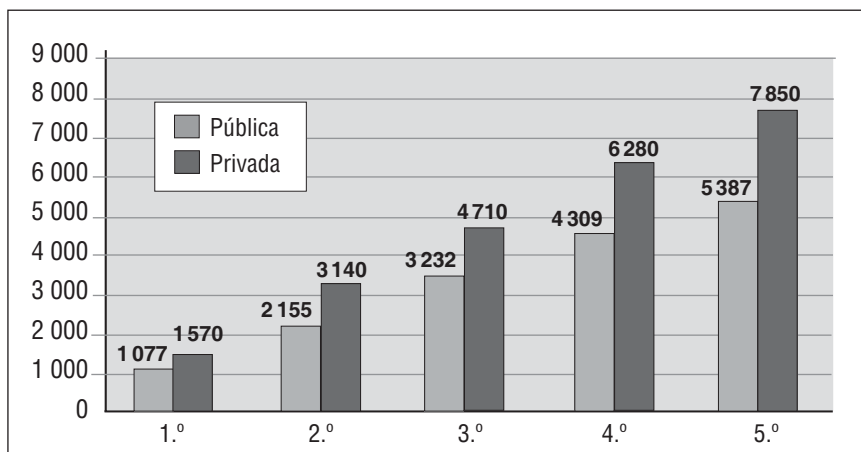
Este problema tiene alguna explicación si tomamos en cuenta la brecha existente con respecto al número de horas programadas en secundaria entre el sector educativo público y el privado y, luego, entre el número de horas efectivamente dictadas. El alumno de una escuela secundaria pública que culmina el quinto año ha cursado solamente algunas horas más que un estudiante de tercer año de una escuela privada. De acuerdo con cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación (año 2004) con respecto a la brecha de horas lectivas encontramos lo que se muestra en el gráfico 1 y el gráfico 2.

**Gráfico 1. Horas programadas en la secundaria: comparación entre colegios públicos y privados**



Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación 2004.

**Gráfico 2. Horas dictadas en la secundaria: comparación entre colegios públicos y privados**



Fuente: Ministerio de Educación. Unidad de Medición de la Calidad Educativa. Evaluación 2004.

El logro del currículo educativo es uno de los estándares que se debe medir constantemente, a fin de que la participación del sector privado en la educación tenga objetivos y metas concretas. Como ya sugerimos, la intervención del sector privado debe perseguir la mejora continua en la educación y la formación de ciudadanos cada vez más comprometidos con el desarrollo nacional.

## 2. Situación de la infraestructura escolar pública

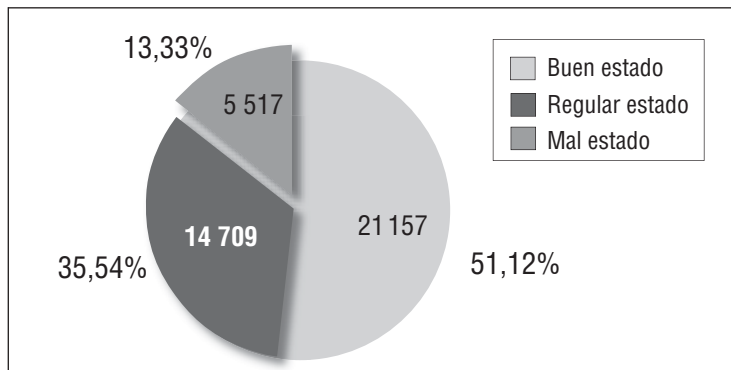
En nuestro país existe una amplia brecha de inversión en cuanto a infraestructura educativa pública se refiere. Hay 41 mil locales educativos públicos, de los cuales solo el 50% está en buenas condiciones. Hay también 5 517 locales en peligro de colapso estructural (Vexler, 2005). Los siguientes gráficos muestran esta carencia.

Los locales en mal estado (gráfico 3), a su vez, se dividen en los que están en peligro de colapsar y los que pueden repararse, como se observa en el gráfico 4.

Dos son las causas que originan el peligro de colapso en estos colegios: las deficiencias estructurales y el estado calamitoso de los servicios higiénicos y los techos, como se muestra en el gráfico 5.

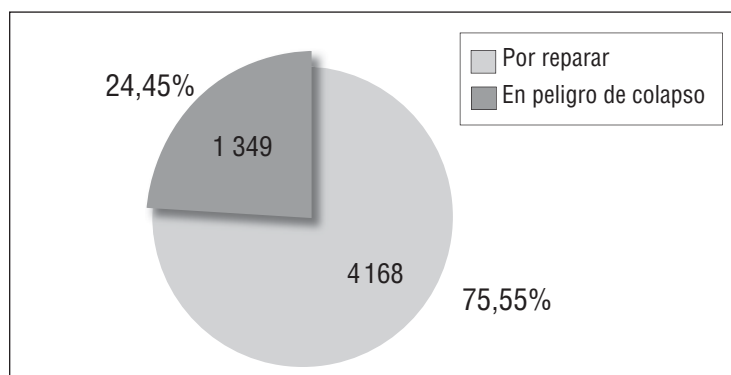


**Gráfico 3. Situación de los locales escolares**



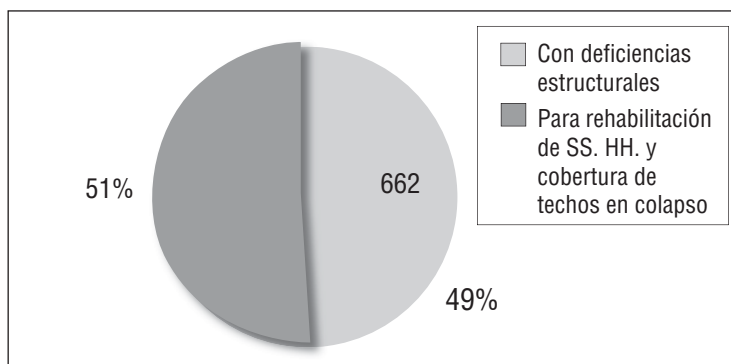
Fuente: Vexler, 2005.

**Gráfico 4. Locales escolares en mal estado o peligro de colapso**



Fuente: Vexler, 2005.

**Gráfico 5. Locales escolares en peligro de colapso**



Fuente: Vexler, 2005.

Para el Instituto Peruano de Economía (IPE)<sup>8</sup>, la brecha de inversión en infraestructura educativa en todo el ámbito nacional asciende a 1741 millones de dólares:

Estimaciones iniciales muestran que se requieren aproximadamente US \$1,460 millones para adecuar las aulas en mal estado a nivel nacional. Del mismo modo, se calcula que se debe invertir alrededor de US \$280 millones en la instalación de servicios públicos (luz, agua, desagüe). Por tanto, la brecha de inversión en infraestructura educativa alcanza los US \$1,741 millones (Instituto Peruano de Economía, 2006).

El IPE propone un programa de inversión que involucre el establecimiento de una política de ampliación y renovación de la infraestructura educativa, de modo que se incremente el número de centros educativos con acceso a servicios públicos y con materiales adecuados. Como parte de las medidas que deben tomarse para financiar la inversión, plantea la posibilidad de evaluar la venta de activos del Estado (locales ubicados en zonas residenciales de Lima), con el propósito de utilizar el producto de dichas enajenaciones en la constitución de un fondo para el financiamiento de la inversión en infraestructura educativa y, como complemento de dicho programa de inversión, la introducción de esquemas de asociaciones público-privadas (APP) para superar las restricciones financieras del sector público.

A través de estas asociaciones, el privado podría financiar y construir centros educativos, a cambio de un pago del sector público a lo largo de un periodo determinado (30 años por ejemplo), teniendo que seguir los estándares de calidad establecidos previamente en los contratos de concesión (Instituto Peruano de Economía, 2006).

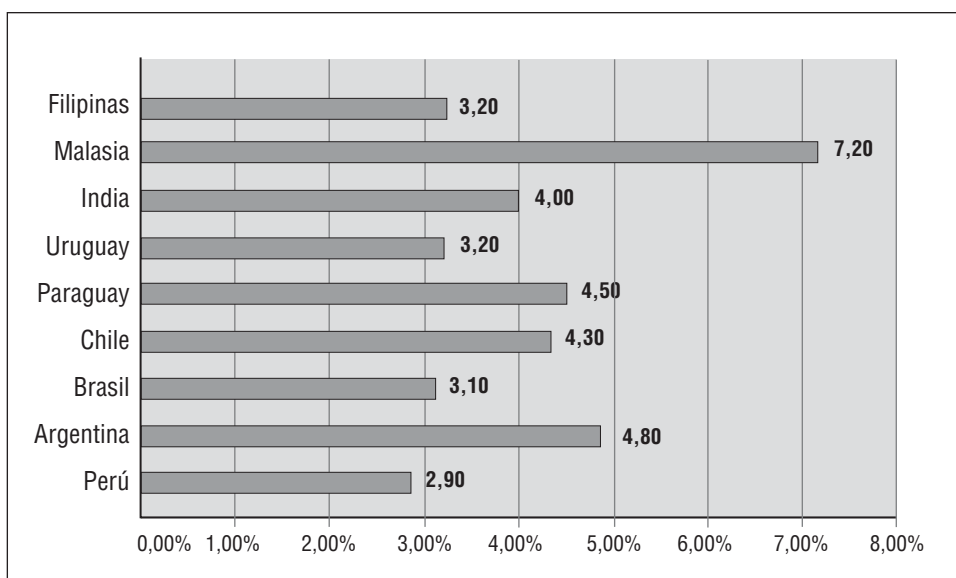
La calidad del sistema educativo depende de la cantidad de recursos que el Estado invierte en educación pública. En el año 2000,

8. El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro. Fue fundado en marzo de 1994 sobre la base de una donación del Banco Mundial y el aporte equivalente de un grupo de empresarios nacionales de diversos sectores de la economía. A partir de 1999, el instituto se financia con aportes de las empresas asociadas y los recursos que obtiene por trabajos específicos que se le encargan.

el gasto corriente del Estado en educación pública, incluyendo pensiones, llegó a 3,38% del PBI, mientras que el gasto de capital fue tan solo de 0,29% del PBI. Si no se incluyen las pensiones, el gasto corriente ese mismo año representó el 2,57% del PBI (Benavides, 2003). Este gasto está muy lejos de la meta establecida en el Acuerdo Nacional, que es de 6%, hecho que hace necesario fomentar y mejorar la asignación de recursos.

Para el año 2001, el gasto en educación en función del PBI representó el 2,9%, monto inferior al de otros países de la región, conforme se aprecia en el gráfico 6.

**Gráfico 6. Gasto público en educación con respecto al PBI del año 2001 (ámbito internacional)**

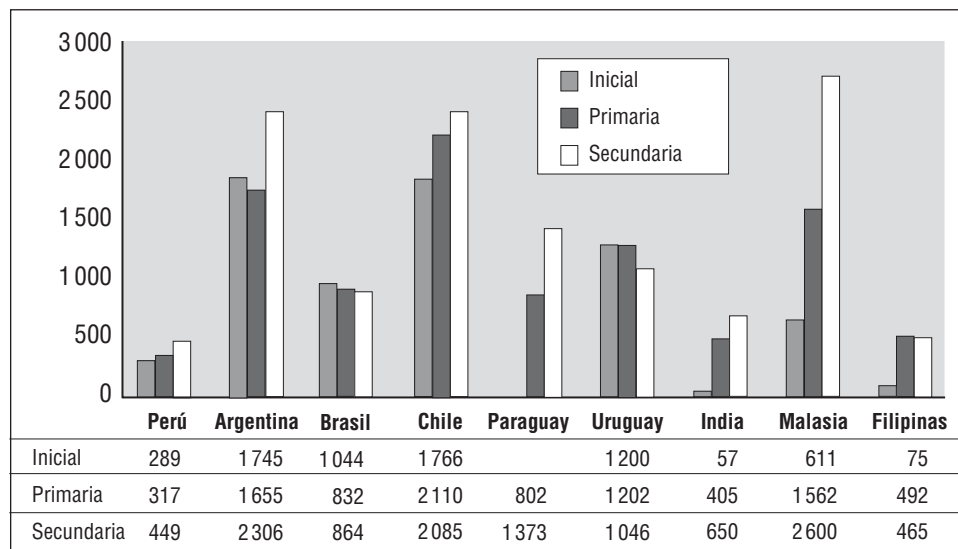


Fuente: Vexler, 2005.

El gasto público en educación permite observar el esfuerzo asumido por el sector público en brindar servicios educativos con respecto a la riqueza generada en el país. El gasto público en educación se define como el gasto en instituciones de gestión y crédito educativos financiado con recursos públicos provenientes de los gobiernos central, regional y local (Ministerio de Educación, 2004).

Es importante, además, comparar los niveles de gasto anual por alumno en las escuelas públicas de algunos países. El gráfico 7 muestra los datos del año 2001.

**Gráfico 7. Año 2001: Gasto público en educación por alumno, (ámbito internacional y en US\$ PPA)**



Fuente: Vexler, 2006

Los valores están expresados en dólares PPA (tipo de cambio de Paridad del Poder Adquisitivo), lo que permite establecer una base de comparación homogénea en el poder de compra de monedas distintas. De acuerdo con las cifras presentadas por el Ministerio de Educación, el Perú presenta los niveles más bajos en la región, con un gasto de 289 dólares PPA para el nivel inicial, mientras que los otros países sobrepasan la barrera de los 1000 dólares PPA.

Mediante el establecimiento de concesiones o asociaciones público-privadas se puede elevar la calidad del gasto y destinarse ese dinero a cubrir el costo de personal, material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y refrigerio diario para cada alumno y, en consecuencia, mejorar sustancialmente la prestación de servicios educativos que en la actualidad se viene brindando.

### 3. Implementación de tecnologías de la información

Uno de los objetivos más importantes del gobierno del presidente Alejandro Toledo fue la creación del denominado Proyecto Huascarán<sup>9</sup>, el cual reconocía como deber del Estado la promoción del desarrollo científico, cultural y tecnológico del país. A través del Proyecto Huascarán se buscaba alcanzar los siguientes objetivos<sup>10</sup>:

- Interconectar telemáticamente a las entidades del Estado para optimizar los servicios educativos que este presta a la comunidad.
- Incrementar la oferta de educación de calidad en zonas rurales, de selva y de frontera, en el marco de una política intercultural y bilingüe.
- Promover la capacitación y el perfeccionamiento de los docentes en el uso de las tecnologías de información y comunicación.
- Garantizar la conectividad de los centros educativos con criterio de equidad y facilitar las prestaciones técnicas en función de sus necesidades educativas.
- Atender servicios de educación a distancia, de redes educativas, portales educativos y otros que tengan como soporte el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación.
- Garantizar la actualización tecnológica y operativa de los sistemas de información y comunicación implementados.
- Integrar o brindar soporte a proyectos de otros sectores y proyectos multisectoriales que tengan fines educativos.
- Propiciar y garantizar el acceso de los docentes a los sistemas telemáticos.

El Proyecto Huascarán fue concebido como una de las políticas estratégicas para disminuir las brechas de calidad entre las escuelas urbanas y rurales, y entre las escuelas públicas y privadas. No obstante las expectativas que se tenían, dicho plan se ejecutó en medio de mucho escepticismo debido a la falta de identidad propia, la ne-

9. Promulgado mediante Decreto Supremo 067-2001-ED, del 15 de noviembre de 2001.

10. Art. 2 del Decreto Supremo 067-2001-ED.

cesidad de una organización adecuada, lo ambicioso de sus metas, el centralismo de las decisiones, la rápida obsolescencia del equipamiento informático y el difícil panorama financiero (Díaz, 2006).

Es importante considerar que el uso de la tecnología en los colegios resulta beneficioso; sin embargo, su introducción sin estudios previos puede resultar muy costosa. León Trahtemberg escribía lo siguiente a propósito del Plan Huascarán:

¿Cuánto le costaría al estado peruano y a los propios colegios públicos escoger una tecnología y sistemas inadecuados para implementar el Plan Huascarán? Muchos millones de dólares. Por eso la opinión pública está obligada a hacer un escrutinio muy celoso de los detalles técnicos y operativos de este Plan Huascarán y el gobierno debería agradecer esos aportes (Trahtemberg, 2003).

Citando a la revista *Techknowlogia*, en su edición de enero-febrero de 2002, Trahtemberg señala, a partir de la identificación y la sistematización hecha por Mike Trucano y Robert Hawkins, los principales y costosos errores originados por la introducción de las computadoras con acceso a Internet en los colegios:

- Creer que la conexión a Internet es un fin en sí mismo, y que una vez que las computadoras estén conectadas a dicho sistema, el beneficio vendrá por sí solo sin mayor inversión adicional. Esto lleva a quedarse muy cortos en los presupuestos para cubrir los costos recurrentes de mantenimiento y capacitación. Lo mismo ocurre cuando los funcionarios se concentran en elegir la tecnología a comprar a partir de los montos de dinero asignados, en lugar de preguntarse cuál es la adecuada para los objetivos a lograr;
- Presupuestar solamente los costos iniciales de la adquisición de la tecnología, olvidando los costos operativos continuos que incluyen detalles como electricidad, tarifa de teléfono y acceso a Internet, papel, *toner*, antivirus, actualización del *software*, mantenimiento del *hardware*, y recursos humanos para la docencia y el soporte técnico;
- Elegir los equipos y servicios sin haber contestado las preguntas básicas que son: 1) ¿Para qué quiero que los alumnos accedan a Internet? ¿Para comunicarse a distancia entre alumnos y profesores? ¿Para ac-

ceder a fuentes de información más actualizada y diversa? 2) ¿Qué espero que hagan con estas herramientas? ¿Qué tipo de sitios espero que puedan visitar y que tan rápido deben bajar la información de Internet? 3) ¿Qué tipo de comunicación deben permitir y entre quienes? ¿Quiénes deben enviar y/o recibir *e-mails*, con qué frecuencia, cuántos usuarios concurrentes deben haber y cuántas cuentas se usarán? 4) ¿Qué tipo de equipos adicionales se requerirán, como cámaras digitales, audio, video? 5) ¿Dónde operará el sistema? En los lugares alejados o aislados los costos pueden resultar prohibitivos y las interconexiones muy ineficientes por su antigüedad. 6) ¿Quién va a hacer el trabajo técnico y docente? ¿quién los va a capacitar? 7) ¿Qué seguridad se requiere para que no se los roben o malogren? 8) ¿Cuál es el momento apropiado para hacer la instalación? Esto es muy importante porque hay que optimizar los costos que tanto varían a lo largo del tiempo. Por ejemplo, pueden caer los precios de cierto *hardware*, *software* y del servicio de Internet, pero al mismo tiempo pueden surgir requerimientos de adquisición de nuevas tecnologías como los *scanners*, cámaras digitales, *softwares*. Esta dinámica de caída de precios acoplada con las necesidades imprevistas, muchas veces presiona considerablemente el presupuesto escolar y complica la posibilidad de estimar estos costos sobre un periodo de tiempo mayor de dos años (Trahtemberg, 2003).

Trahtemberg se muestra partidario de un periodo previo de evaluación que permita crear la experiencia peruana en el uso de la informática para la comunicación escolar y la educación. Para ello bastaría una política intensiva de facilitar el acceso de profesores y alumnos a las cabinas públicas o hacer uso de la capacidad instalada en universidades, institutos y otros proveedores de servicio, a fin de permitir el acceso a la informática e Internet sin tener que cargar con los costos de adquirir y mantener las computadoras, sus accesorios, las conexiones eléctricas y telefónicas, así como los programas para las computadoras.

Es necesario incorporar las nuevas tecnologías a la educación; sin embargo, esto debe hacerse de manera racional con el propósito de maximizar los beneficios. La implementación de la tecnología informática en los centros educativos no debe ser planteada como

algo adicional al currículo actual, es decir, como un curso más, sino que debe estar integrada de manera general en todos los cursos y las actividades diarias del educando, reconociendo que ello no es un fin en sí mismo, sino una importante herramienta de información y comunicación que facilita el trabajo de los educadores y la administración de los centros educativos. En ese sentido, creemos que una implementación tecnológica responsable implica un área de sistemas en cada centro educativo, o para un conjunto determinado, dependiendo de su tamaño, ubicación, necesidades y fines.

#### **4. Situación de los educadores: preparación y remuneración**

La formación recibida por los docentes es bastante diversa. Los profesores suelen terminar sus estudios superiores en varios tipos de instituciones.

Una encuesta realizada por la Unidad de Medición de la Calidad Educativa detectó cerca de 10 tipos o rutas de formación que incluyen la culminación de los estudios en establecimientos de formación docente y no docente, en facultades universitarias y en institutos superiores pedagógicos (los cuales exigen cinco años de estudios postsecundarios), en programas regulares y cursos de profesionalización docente en servicio. Si bien hoy en día se requiere no menos de 16 años de escolaridad para obtener un título docente, los maestros peruanos tienen actualmente un promedio de quince años de escolaridad, debido a que en el pasado las escuelas normales requerían menos tiempo para la formación magisterial. Muy pocos, aproximadamente 4% en primaria y 6% en secundaria, tienen estudios de postgrado, lo que sugiere que el nivel de formación en general no es muy alto (Benavides, 2003).

De acuerdo con los estudios realizados por los especialistas, el problema no radica tanto en la extensión como en la calidad de la formación. Los profesores generalmente no dominan las materias que enseñan, sus prácticas son de tipo expositivo y no fomentan la participación de los alumnos; no programan adecuadamente sus sesiones de aprendizaje, no saben estimular el desarrollo de las acti-



vidades cognitivas y de razonamiento complejo de sus alumnos ni evalúan de manera consistente y constructiva el trabajo de estos.

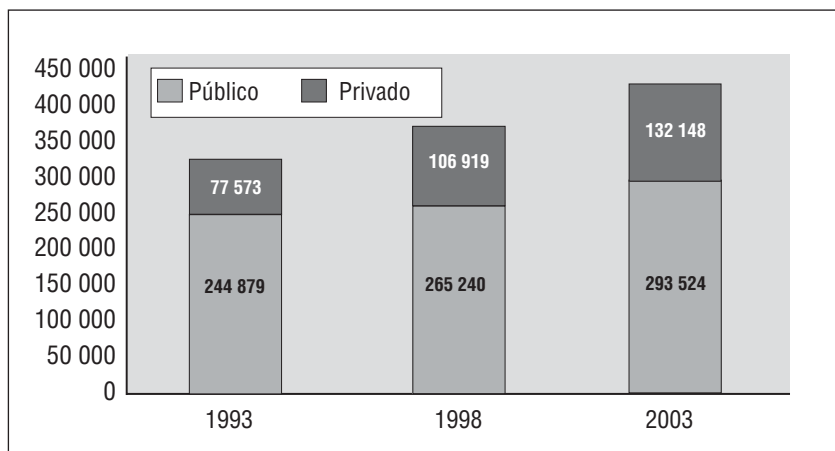
Las capacidades y contenidos que preferentemente imparten los docentes se dirigen a una enseñanza tradicional y a un pensamiento mecánico. Los aprendizajes que exigen desarrollar un pensamiento más elaborado, con capacidad para resolver problemas analíticos o de asociación y transferencia a situaciones distintas a la del conocimiento impartido son los menos trabajados en las aulas; es el caso de las capacidades asociadas a la organización del espacio tridimensional e iniciación en la geometría, en matemáticas, o la comprensión de textos ícono-verbales y la reflexión sobre la lengua, en comunicación. Algunos profesores señalan que ello se debe a que los alumnos tienen muchas dificultades para asimilar ese tipo de aprendizajes; pero hay también sospechas de que los propios profesores tienen dificultades para transmitirlos, o que al dejarlos para impartirse al final del año no llegan a ser enseñados (Díaz, 2006).

Está claro entonces que los docentes están inadecuadamente preparados, pero también encontramos que están mal remunerados. Estudios de Grade para Lima Metropolitana muestran que los docentes perciben menores ingresos mensuales que otros profesionales. El problema remunerativo de los maestros no es solo resultado de malas decisiones de política económica, sino también del excesivo número de maestros con los que cuenta el sistema, ya sea contratados, en planilla o desempleados. Existe una relación positiva entre el número de maestros contratados y la caída de sus ingresos. La política de contratación de docentes no tomó en cuenta las posibilidades reales del Estado de poder pagarles remuneraciones adecuadas ni, menos aun, las necesidades del sistema (Benavides, 2003).

Al año 2003, en el sector público laboraban más de 290 mil maestros, en tanto que en el sector privado la cifra se acercaba a los 130 mil. Para mayores detalles, veamos el gráfico 8.

Actualmente, según informe de la Oficina de Planificación Estratégica del Ministerio de Educación, el gasto corriente en Educación representa el 95% del gasto total, y de este el 99% son remuneracio-

**Gráfico 8. Cantidad de docentes que laboran en el sector educativo, público y privado**



Fuente: Ministerio de Educación, 2004b.

nes. En otras palabras, el Ministerio de Educación es fundamentalmente un administrador de planillas, lo que, en perspectiva, hará que se perpetúen las inequidades del sistema, al restar o eliminar los pocos márgenes que existen para implementar las reformas de carácter estructural que se necesitan (reforma magisterial, optimización del gasto, conversión del sistema, implementación de sistemas de gestión y participación descentralizados, reformas pedagógicas, desconcentración de funciones, entre otras) (Cabrera Sotomayor, 2005).

En el año 2004, la evaluación de los escolares también comprendió a sus docentes:

Entre los que enseñan en el área de comunicación, se constató que ellos resuelven básicamente preguntas en las que se les pide extraer ideas expresadas literalmente en una o más proposiciones o parafrasear la información de una parte del texto. Este mismo grupo de docentes muestra dificultades para interpretar la relación de dos o más ideas evaluando su coherencia y para realizar inferencias globales en torno al texto.

La mayor parte de los docentes del área de matemáticas resuelve básicamente problemas rutinarios de carácter algorítmico, totalmente es-

estructurados y definidos. En este tipo de problemas, la formalización matemática es directa a partir del enunciado verbal. Además, pueden extraer información directa de gráficos. Tienen dificultades para resolver problemas indirectos de dos o tres etapas que exigen la construcción de estrategias novedosas, extraer información indirecta de gráficos, tomar decisiones a partir de los resultados obtenidos y formular modelos matemáticos.

La conclusión es que hay una asociación entre los aprendizajes que muestran los estudiantes en la Evaluación Nacional 2004 y las habilidades de sus profesores: los alumnos de los profesores con mayores habilidades en Matemática y Comunicación tienden a obtener, en promedio, mejores resultados en las pruebas respectivas y viceversa (Díaz, 2006).

En la evaluación de los resultados, Hugo Díaz concluye señalando que lo prioritario debería ser fortalecer la capacidad de las escuelas en cuanto a disponibilidad de recursos de enseñanza. Enfatiza, además, la importancia de que las escuelas cuenten con un nivel de autonomía suficiente para definir políticas, prácticas de gestión y de docencia en las aulas. Por ejemplo, sería deseable que las escuelas asuman gradualmente el manejo de un presupuesto mínimo para cubrir sus necesidades elementales, que decidan con qué personal trabajar, la capacitación que requieren sus profesores, así como los textos que usarán y otros recursos didácticos.

Finalizando este capítulo, podemos concluir que el principal problema de la educación es su baja calidad, manifestada en el pobre rendimiento académico de los estudiantes, lo que nos lleva a plantear la conveniencia de revisar el modelo de gestión de la educación pública. En dicho modelo debe incorporarse la profesionalización de sus cuadros, la inclusión de tecnología moderna, la rendición de cuentas y la evaluación de resultados con estándares mínimos de cumplimiento; requerimientos que bien podrían ser satisfechos a partir de la intervención de la gestión privada en la educación, ya sea mediante los sistemas de concesión o la formación de asociaciones público-privadas.

## MARCO NORMATIVO VIGENTE

### 1. Constitución Política de 1993

Como primera aproximación a la normatividad sobre educación y enseñanza en el país, hacemos referencia a la Constitución, en particular a los artículos del 13° al 17°. En ellos se reconocen los principios y las libertades básicas que posibilitan la gestión privada en la educación escolar pública, bajo las modalidades que determina la Ley, como son las asociaciones público-privadas (APP) y la concesión de infraestructura educativa de propiedad del Estado.

En efecto, se establece que el Estado reconoce la libertad de enseñanza, así como el derecho de los padres de familia a elegir el centro de educación de sus hijos, lo que garantiza la coexistencia de diversas modalidades de educación y centros educativos, con distintas formas de financiamiento y administración tanto en el ámbito privado como en el público. De esta manera, el derecho de toda persona, natural o jurídica, a ser propietaria, a promover y a administrar instituciones educativas está recogido en el artículo 15° del texto constitucional.

En la misma línea, también se señalan los objetivos y los principios básicos que debe seguir toda institución que imparta educación, y se reconoce que la enseñanza se imparte con sujeción a los fines de las instituciones educativas. Se establece claramente el deber del Estado de promover y financiar prioritariamente el sistema educativo, su rol promotor con respecto al desarrollo científico y tecnológico

del país, así como el rol regulador que debe ejercer en la educación. Los principios de obligatoriedad y gratuidad de la educación básica en las instituciones del Estado, establecidos en el artículo 17°, complementan estas ideas y son el sustento del concepto de la educación pública.

Son todos estos factores los que guían el presente trabajo: mejorar la educación pública mediante la búsqueda de soluciones progresivas a los principales problemas expuestos, a través de los modelos de gestión privada ya mencionados.

Por otro lado, se han establecido ciertas normas constitucionales en materia de protección y promoción de la inversión. En estas se garantiza que la iniciativa privada se desenvuelva dentro del marco de una economía social de mercado. El Estado asegura la libertad de trabajo y de libre empresa, comercio e industria, así como el pluralismo económico en armonía con las diversas formas de propiedad y de empresa.

También se compromete a facilitar y vigilar la libre competencia restringiendo todo tipo de práctica que fomente el abuso de la propiedad dominante o monopólica. Se ofrece un tratamiento similar tanto a la actividad empresarial pública como a la privada y se establece la posibilidad de celebrar *contratos-ley* con el Estado, en virtud de los cuales puedan otorgarse garantías y seguridades para la inversión.

## 2. Ley General de Educación

La Ley General de Educación<sup>11</sup> es una norma relativamente reciente que en su enunciado recoge los principios constitucionales antes comentados. Esta regulación es congruente con la posibilidad de incursión de la inversión y la gestión privada en la educación escolar

11. Ley N.º 28044, promulgada el 28 de julio de 2003.

pública mediante las concesiones y las APP, salvo algunos aspectos que necesitan precisarse y/o modificarse. A continuación comentamos los contenidos de esta ley que son relevantes para nuestro trabajo y deben ser tenidos en cuenta en la propuesta de una norma del sector educación.

- Se reconoce el derecho de toda persona, natural o jurídica, a constituir y conducir centros y programas educativos, así como el rol de la iniciativa privada en contribuir a la ampliación de la cobertura, la innovación, la calidad y el financiamiento de los servicios educativos.
- Se propone la articulación intersectorial en el Estado y la de este con el sector privado, la que se debe dar en todos los ámbitos de la gestión del sistema educativo con participación de la comunidad educativa.
- En concordancia con la Constitución, se establece que la educación es obligatoria para los estudiantes de los niveles de inicial, primaria y secundaria y se declara el propósito de que el Estado provea los servicios públicos necesarios para lograr este objetivo, garantizando que el tiempo educativo se equipare a los estándares internacionales.
- En relación con los factores que coadyuvan al logro de la calidad de la educación se mencionan: la inversión mínima por alumno, la creación de incentivos para la carrera pública docente y administrativa, la infraestructura, el equipamiento, los servicios y los materiales educativos adecuados, y la investigación e innovación educativas. Se señala que corresponde al Estado garantizar la existencia de estos factores en las instituciones educativas públicas, mientras que en las instituciones privadas los regula y supervisa. Consideramos que cabría una apertura legal clara a la intervención de la inversión y la gestión privada conjuntamente con el Estado para el logro de los mencionados factores de calidad en la educación, los mismos que concuerdan con los principales problemas de la educación escolar, según hemos visto en el capítulo anterior.

- En relación con las medidas para lograr la equidad en la educación, se deja toda la responsabilidad en manos de las autoridades educativas. Por tanto, existe una exclusión innecesaria del sector privado. Las propuestas deberían incluir un espectro de responsabilidad social más amplio, ya que el sector privado puede también aportar al logro de estas medidas.
- La ley establece como función exclusiva del Estado ser promotor de la universalización, calidad y equidad de la educación y, por tanto, ejercer los roles normativo, promotor, compensador, concertador, articulador, garante, planificador, regulador y financiador de la educación nacional, así como proveer y administrar servicios educativos públicos, con gratuidad y calidad. Para hacer realidad las normas declarativas de manera eficiente, es necesario compartir estas responsabilidades con los agentes privados, promoviendo su participación en la educación pública, en un marco normativo y regulador adecuado, sin que ello implique renuncia alguna con respecto al rol del Estado.
- Teniendo en cuenta que el docente es el agente fundamental del proceso educativo, por la naturaleza de su función se le exige idoneidad profesional, solvencia moral y salud física y mental. En las instituciones del Estado, el profesor se desarrolla exclusivamente en el marco de la carrera pública docente, cuya realidad dista mucho del ideal que expresa la norma. Resulta de vital importancia que en las instituciones escolares públicas que se concesionen se le permita legalmente al personal docente ser contratado bajo relación de dependencia y regirse por las normas del régimen laboral de la actividad privada, como establece la ley para las instituciones educativas privadas.
- La ley reserva exclusivamente para el Estado lo relativo a la gestión de las instituciones educativas públicas, aspecto que debe modificarse para permitir la concesión y, por ende, la gestión privada. Precisamos nuevamente que no se trata de privatizar la educación escolar pública, sino de aportar inversión y gestión privada bajo la modalidad de la APP, con el propósito de mejorar integralmente la educación pública.

- Cabe rescatar el rol regulador que la ley le da al Ministerio de Educación y que reviste mayor importancia en el marco de la concesiones de infraestructura y servicios educativos.
- La ley reconoce varias fuentes de financiamiento de la educación estatal: el Tesoro Público, los recursos recaudados directamente, las donaciones, los excedentes por actividades productivas desarrolladas por las instituciones educativas y el endeudamiento interno y externo. Asimismo reconoce la posibilidad de que dicho financiamiento pueda ser incrementado con recursos provenientes de fuentes complementarias, como la comunidad, la empresa y la sociedad en su conjunto. No obstante, un marco normativo para las concesiones educativas debe reconocer expresamente la importancia de la inversión privada, así como de la generación de recursos al interior de las instituciones materia de las concesiones.
- Finalmente, se establece el marco general de la regulación tributaria aplicable a las instituciones educativas, el que también resulta indispensable para un marco normativo que promueva las concesiones en este ámbito.

### **3. Normatividad específica para la utilización de las modalidades de inversión y gestión privadas**

El marco legal para la utilización de las modalidades de inversión y gestión privada, como las APP y las concesiones, está básicamente constituido por el Decreto Supremo N.º 059-96-PCM<sup>12</sup> —que contiene el Texto Único Ordenado (TUO) del Decreto Legislativo N.º 839 y demás normas con rango de ley que regulan la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos— y su reglamento, contenido en el Decreto Supremo N.º 060-96-PCM<sup>13</sup>.

12. Promulgado el 27 de diciembre de 1996.

13. Promulgado el 28 de diciembre de 1996.



En términos generales, estas normas permiten al Estado la entrega en concesión, a entidades privadas, de obras públicas de infraestructura, como pueden ser los centros educativos. Los lineamientos y las características más importantes de esta normatividad son los siguientes:

- *Promoción de la inversión privada mediante la concesión.* Se considera de interés nacional la promoción de la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, y la concesión es la modalidad bajo la cual se llevaría a cabo esta inversión. A este efecto se define la *concesión* como el acto administrativo por el cual el Estado otorga a personas jurídicas nacionales o extranjeras la ejecución y la explotación (operación) de determinadas obras públicas de infraestructura y/o la prestación de determinados servicios públicos, por un plazo establecido.
- *La ejecución de una obra pública.* Esta comprende la construcción, la reparación y/o la ampliación. La operación de la obra o la prestación del servicio comprende la ejecución del servicio básico y los servicios complementarios para los que fue entregada la concesión, conforme a las condiciones de calidad convenidas. Incluye el mantenimiento de la infraestructura, el cobro de tarifas, la fijación de precios, peajes u otros pagos pactados en el contrato de concesión (que deben pagar los usuarios como retribución por los servicios recibidos).
- *Trámites para la gestión privada.* Las concesiones, las licencias, las autorizaciones, los permisos y otros aspectos que se requieran para la gestión privada en la ejecución de obras de infraestructura y la prestación de servicios públicos se rigen por lo establecido en las leyes sectoriales correspondientes; en el caso de nuestro estudio, del sector educación.
- *Acceso a las concesiones.* Se puede otorgar concesiones a personas jurídicas, nacionales o extranjeras, entendiéndose que la conce-

sión de una obra pública de infraestructura implica la explotación del servicio correspondiente, es decir, la gestión integral e integrada de la infraestructura y de los servicios públicos, por un determinado periodo de tiempo.

- *Organismo encargado de la promoción de la inversión privada.* Se ha constituido un organismo (Proinversión) a cargo de la promoción de la inversión privada en el ámbito de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, que, como ente rector máximo, se encarga de diseñar y conducir dicho proceso, además de administrar el fondo, creado por ley, para tal efecto. Este organismo determina qué obras públicas de infraestructura y de servicios públicos serán entregados en concesión al sector privado bajo el esquema establecido en el TUO y su reglamento, de acuerdo con un plan referencial establecido con dicho propósito.
- *Derecho real, contrato de concesión, delegación a terceros.* Se ha establecido que la concesión de bienes públicos no otorga un derecho real sobre estos. Sin perjuicio de ello, el contrato de concesión constituye el título suficiente para que el concesionario haga valer los derechos que dicho contrato le otorga frente a terceros. El concesionario puede explotar el servicio objeto de la concesión por cuenta propia o por medio de terceros, pero siempre es el único responsable frente al Estado.
- *Formas de otorgamiento de la concesión.* Teniendo en consideración la necesidad de la obra y del servicio, así como la rentabilidad, la amortización de los costos y los gastos de operación, la concesión puede otorgarse a *título oneroso* (imponiendo al concesionario una contribución determinada o una participación sobre sus beneficios a favor del Estado) o *gratuito*, ser *cofinanciada por el Estado*, o entregarse mediante una *combinación* de más de una de las modalidades antes señaladas.
- *Aspectos tributarios.* En relación con el régimen tributario, se establecen normas específicas que contienen alcances, reglas y bene-

ficios, en general, que resultan aplicables a los procesos implicados en las concesiones y constituyen un incentivo a la utilización de esta modalidad de inversión privada. Asimismo, los concesionarios que efectúen inversiones en obras de infraestructura o servicios públicos por encima de determinados montos pueden acogerse al régimen de estabilidad jurídica contemplado en los decretos legislativos N.º 662 y N.º 757<sup>14</sup>. De este modo, el Estado puede otorgarles a los concesionarios determinadas seguridades y garantías con respecto a las inversiones que efectúen.

- *Plazos.* Las concesiones se otorgan por un plazo que no puede ser mayor de 60 años y que se indica en el contrato respectivo. El plazo se cuenta a partir de la fecha de celebración del contrato.
- *Otorgamiento y formalización.* Las concesiones se otorgan a través de licitaciones públicas, concursos de proyectos integrales o iniciativas privadas<sup>15</sup> y se formalizan mediante contratos específicos. Las bases correspondientes son aprobadas por el organismo rector y contienen los alcances, los requisitos, las condiciones y las reglas en general previstos por el marco legal para estos procesos. Está establecido que la concesión se otorga al titular de la propuesta técnica y económicamente más conveniente, de acuerdo con lo que se fije en las bases y teniendo en consideración los siguientes aspectos:
  - La estructura tarifaria.
  - El plazo de la concesión.
  - La oferta financiera.
  - Los ingresos garantizados por el Estado.
  - El compromiso de riesgo asumido por el oferente con respecto al costo del proyecto y los riesgos en su operación.

14. El Decreto Legislativo N.º 662, promulgado el 29 de agosto de 1991, otorga un régimen de estabilidad jurídica a las inversiones extranjeras, mediante el reconocimiento de ciertas garantías, y el Decreto Legislativo N.º 757, publicado el 13 de noviembre de 1991, aprueba la ley marco para el crecimiento de la inversión privada.

15. Conforme lo establece el artículo 7.º de la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N.º 28059).

- La fórmula de reajuste de las tarifas y su sistema de revisión.
  - Otros que resulten relevantes.
- *Garantías.* El adjudicatario de una concesión debe prestar la garantía suficiente que asegure la correcta ejecución de la obra y la prestación del servicio otorgado, así como el cumplimiento de las obligaciones correspondientes. Esta garantía puede ser real o personal, según lo determinen las bases. Por otro lado, el concesionario puede contratar, dentro o fuera del país, los seguros que cubran sus inversiones contra riesgos comerciales y no comerciales. El concesionario puede dar en garantía los ingresos futuros de la concesión para responder por las obligaciones derivadas de dicha concesión y/o ceder o preñar libremente cualquier pago ofrecido por el Estado que conste en el contrato, sin necesidad de autorización previa del organismo o entidad concedente.
  - *Contenido del contrato de concesión.* En este contrato se contempla, como mínimo, los derechos, las obligaciones, los plazos, las garantías y las demás condiciones pertinentes al tipo de concesión de que se trate. De igual modo, se pueden pactar los siguientes aspectos:
    - Cláusulas indemnizatorias de garantías y beneficios entre las partes (concesionario y Estado) y a favor de terceros reconocidos.
    - El someter las controversias de carácter patrimonial derivadas de las concesiones al arbitraje nacional o internacional.
    - La forma y el plazo en que el concesionario podrá solicitar la revisión del sistema de tarifas, precios, peajes u otros sistemas de recuperación de las inversiones que realice, así como de las fórmulas de reajuste, si corresponden.
  - *Bienes que forman parte de la concesión.* Los bienes que son partes integrantes o accesorias de la concesión no podrán ser transferidos separadamente de esta, ni hipotecados, prendados o sometidos a gravámenes de ningún tipo, durante el plazo de vigencia de la concesión, sin la aprobación del organismo correspondien-

te del Estado. Al término de la concesión pasarán al dominio del Estado. Del mismo modo, cuando para la ejecución de la obra en concesión resulte necesario modificar las servidumbres existentes, el concesionario debe restablecerlas al término de la obra, en la forma y el plazo convenidos en el contrato.

- *Penalidades.* Es potestad del Estado hacer efectivas las penalidades por incumplimiento pactadas en el contrato. Por ejemplo, declarar temporalmente la suspensión o la caducidad (término) de la concesión cuando ocurra alguna de las causales establecidas en el contrato y/o las normas, o modificar la concesión cuando ello resulte conveniente. En este último caso, las partes deben respetar, en lo posible, la naturaleza de la concesión, las condiciones económicas y técnicas convenidas y el equilibrio financiero.
- *Transferencia.* Con la autorización del Estado, el concesionario puede transferir la concesión a otra persona jurídica; esta cesión es total y comprende todos los derechos y las obligaciones del concesionario cedente.
- *Compensaciones.* De acuerdo con los mecanismos convenidos, el concesionario percibe como compensación por las obras y servicios que opere, tarifas, precios, peajes u otro sistema de recuperación de la inversión establecido, así como los beneficios y/o ingresos adicionales expresamente convenidos en el contrato. El concesionario no podrá establecer exenciones en favor de usuario alguno. En la operación del servicio materia de la concesión, el concesionario deberá conservar las obras y sus accesorios en condiciones normales de utilización; la prestación del servicio se debe hacer de forma continua y en condiciones de absoluta normalidad, salvo situaciones excepcionales debidas a caso fortuito o fuerza mayor.

Mediante un decreto supremo recientemente promulgado<sup>16</sup> se ha complementado y precisado lo establecido en el TUO, al señalar

16. Decreto Supremo N.º 108-2006-EF, promulgado el 7 de julio de 2006, artículos 2.º y 3.º.

que el concesionario percibirá como contraprestación por el servicio público prestado una retribución que puede consistir en: a) tarifas, peajes, precios, entre otros, cobrados a los usuarios finales y/o, de no ser suficientes, b) un cofinanciamiento, que consiste en un pago total o parcial a cargo del concedente, que puede provenir de cualquier fuente que no tenga un destino específico previsto por ley, para cubrir las inversiones y/o la operación y el mantenimiento, que será entregado mediante una suma única periódica, y/o (c) cualquier otra modalidad de contraprestación acordada por las partes.

También se señala que, en el caso de concesiones cofinanciadas por el Estado, los montos que perciba el concesionario por la ejecución y la explotación de la obra y/o la prestación del servicio constituyen el sistema de recuperación de la inversión y/o de los costos o gastos de operación y mantenimiento efectuados; por lo tanto, es la retribución económica por el servicio prestado por el concesionario. De esta manera, se ha evolucionado de conceptos como el Pago Anual por Obras (PAO) y el Pago Anual por Mantenimiento y Operación (PAMO) a un concepto único e integral que comprende, de ser el caso, a ambos y se denomina Pago Anual por Servicios (PAS), que ya se viene aplicando en los últimos contratos de concesión.

- *Derechos y obligaciones económicas.* Con respecto a los derechos y las obligaciones económicas con terceros, el concesionario se rige por las normas de derecho privado, y, en general, podrá realizar cualquier operación lícita, sin necesidad de autorización previa del organismo o entidad correspondiente del Estado, con las so-las excepciones que establecen las normas vigentes y las que se estipulen en el contrato de concesión.
- *Suspensión.* Las causas por las cuales se suspende la concesión son las siguientes:
  - En caso de guerra externa, guerra civil o fuerza mayor que impida la ejecución de la obra o la prestación del servicio.

- Cuando se produzca una destrucción parcial de la obra o de sus elementos, de modo que resulte imposible su utilización por determinado periodo, en los términos señalados en el contrato.
- Por cualquier otra causal convenida en el contrato.
- La suspensión extiende el plazo de la concesión por un periodo equivalente al de la causa que la originó.
- *Caducidad.* Las causas por las que caduca (termina) la concesión son las siguientes:
  - El vencimiento del plazo otorgado.
  - El incumplimiento de las obligaciones del concesionario, expresamente tipificado como causal de caducidad en el contrato.
  - El acuerdo entre el Estado y el concesionario.
  - La destrucción total de la obra.
  - La quiebra del concesionario, la que determina también la pérdida en favor del Estado de las garantías constituidas por el concesionario en el contrato de concesión.
  - Otras causales estipuladas en el contrato.
- *Atribuciones de los organismos del Estado.* En el ámbito de las concesiones, los sectores y organismos del Estado tienen las siguientes atribuciones:
  - Suscribir el contrato de concesión.
  - Fiscalizar el cumplimiento del contrato en su ejecución y su operación.
  - Otorgar las concesiones, las licencias, las autorizaciones, los permisos, las servidumbres y los otros actos que se requieran para el desarrollo de las obras o la prestación de los servicios, de acuerdo con su respectiva legislación.

- Asegurar al concesionario la percepción de los ingresos por tarifas u otros cobros previstos en el contrato, de acuerdo con la naturaleza de la concesión.
- Autorizar al concesionario la transferencia de la concesión a otra persona jurídica y la constitución de garantía sobre sus ingresos con respecto a las obligaciones derivadas de la propia concesión.
- Modificar el contrato de concesión cuando ello resulte necesario, previo acuerdo con el concesionario, respetando en lo posible la naturaleza del contrato, las condiciones económicas y técnicas contractualmente convenidas y el equilibrio financiero de las prestaciones a cargo de las partes.
- Hacer efectivas las garantías establecidas en las bases, así como las penalidades por incumplimiento previstas en dichas bases.
- Declarar la suspensión temporal de la concesión o su caducidad, cuando ocurra alguna de las causales establecidas en la ley o en las bases.
- Asumir la responsabilidad de la operación de la obra pública de infraestructura y/o del servicio público durante la suspensión de la concesión o después de la caducidad de esta.

#### **4. Ley de Promoción de la Inversión en la Educación**

La Ley de Promoción de la Inversión en la Educación<sup>17</sup> es una norma importante, puesto que constituyó una considerable innovación frente al marco normativo precedente, y considera los preceptos constitucionales vigentes antes revisados. Más allá de los resultados concretos de su aplicación, que han sido más palpables en el ámbito de la educación superior o universitaria, esta norma tiene como pro-

17. Decreto Legislativo N.º 882, promulgado el 8 de noviembre de 1996 y publicado el 9 de noviembre de 1996.



pósito contribuir a modernizar el sistema educativo y a ampliar la oferta y/o la cobertura de servicios educativos, en general, mediante la promoción de la inversión y la gestión privada, estableciendo para ello lineamientos, condiciones, beneficios y garantías.

Esta ley ciñe su aplicación a las instituciones educativas particulares —de propiedad privada— que estén ubicadas en el territorio nacional y contiene aspectos que consideramos fundamentales para la propuesta de este trabajo; es decir, la apertura a la inversión y la gestión privada en la educación escolar pública en los ámbitos urbanos de nuestro país, mediante la concesión de infraestructura y servicios educativos públicos, a través de las APP como el medio idóneo para su financiamiento.

## LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO EN LA GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA

### 1. Servicios públicos

Se entienden por servicios públicos las actividades, las entidades o los órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados, por Constitución o por ley, para satisfacer en forma regular y continua a una cierta categoría de necesidades de interés general, ya sea en forma directa, mediante un concesionario, o a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho público o privado, según corresponda (Castellin, 2006).

Según este concepto, se reconoce que brindar las condiciones necesarias para asegurar la prestación de los servicios básicos a la colectividad es un rol fundamental del Estado. Los servicios públicos constituyen, por tanto, el medio por el cual el Estado realiza sus fines esenciales, como el servicio a la comunidad, la promoción del bienestar general y la garantía de los derechos y deberes constitucionales. Asimismo, los servicios públicos pueden ser prestados no solo por una entidad pública, como el gobierno central, los gobiernos regionales o locales, los institutos autónomos, las empresas del Estado, las fundaciones y demás sociedades civiles del Estado, sino que también pueden ser prestados por el sector privado, conforme al orden jurídico relevante.

### Clasificación de los servicios públicos

Siguiendo a Castellin (2006), los servicios públicos pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Por su carácter:
- Esenciales. Son aquellos que de no prestarse pondrían en peligro la existencia misma del Estado: seguridad interna (policía), educación, sanidad.
  - No esenciales. Son aquellos cuya no prestación, a pesar de satisfacer necesidades de interés general, no pondrían en peligro la existencia del Estado. Se les identifica por exclusión de los esenciales.
- b) Por su duración:
- Permanentes. Son los prestados de manera regular y continua para la satisfacción de necesidades de interés general.
  - Esporádicos. Son de carácter eventual o circunstancial y tienen el propósito de satisfacer una necesidad colectiva transitoria.
- c) Por el origen del órgano del poder público o ente de la administración que los presta:
- Nacionales. Son prestados por órganos o poderes del Estado de carácter nacional, cuya autoridad comprende todo el territorio del país.
  - Estatales. Existen en los países federales, donde estos servicios son prestados por cada uno de los estados integrantes de un país.
  - Regionales. Existen en los países donde hay este tipo de división política, como en nuestro caso.
  - Municipales. Son los prestados por las entidades o gobiernos locales de carácter provincial y/o distrital, de conformidad con sus respectivas normas.
  - Concurrentes. Son aquellos en cuya prestación convergen distintos órganos de los niveles del poder público antes mencionados, en forma exclusiva o con particulares.

- d) Desde el punto de vista de la naturaleza de los servicios:
- Servicios públicos administrativos
  - Servicios públicos industriales y comerciales. Se trata, específicamente, de los referidos a las actividades de comercio, sean de servicios, para atender necesidades de interés general, o sean los destinados a fines lucrativos y no a satisfacer necesidades colectivas.

### **Características de los servicios públicos**

La mayor parte de la doctrina teórica considera las siguientes características de los servicios públicos:

- *Generalidad*. La generalidad o universalidad del servicio público consiste en la posibilidad de que toda persona lo aproveche, previa satisfacción de los requisitos señalados en su normativa jurídica, sin más límite que el impuesto por la capacidad instalada de la infraestructura del servicio de que se trate (Fernández Ruiz, 2002).
- *Igualdad*. Es llamada también *uniformidad*, por cuanto el servicio debe brindarse indiscriminadamente a todos sus usuarios, sin que ello impida establecer diversas clases o categorías de usuarios, siempre y cuando dentro de cada categoría se dé el mismo trato a todos los comprendidos en ella.
- *Regularidad*. El servicio público se debe prestar conforme a la normativa jurídica que lo regula; de lo contrario, el servicio podrá ser general y quizás uniforme, pero irregular; es decir, anormal, anómalo y deficiente.
- *Continuidad*. El servicio público no debe interrumpirse en los horarios y las fechas o circunstancias previstas en su propia regulación.

La Ley General de Educación califica a la educación como servicio público<sup>18</sup>, por tanto, en su prestación por parte del Estado, ya sea directamente o a través de sistemas de participación público-privado, se deben observar las características propias de los servicios públicos que han sido presentadas en las líneas precedentes. La educación puede ser prestada por particulares o por el Estado y, en este último caso, la gestión o administración puede ser pública o privada, temas que son tratados a continuación.

## **2. Gestión pública frente a gestión privada**

Antes de plantear la propuesta del presente trabajo, mencionaremos algunos aspectos y comentarios sobre las diferencias entre la gestión pública y la gestión privada en la educación escolar en países como el nuestro, lo que nos permitirá entender por qué sustentamos la intervención de los agentes privados en la educación escolar pública. Es importante destacar la importancia del sector privado en la educación, que aproximadamente atiende en promedio a un tercio de la matrícula escolar en América Latina. Se trata de un fenómeno relevante que ha motivado acalorados debates ideológicos y legislaciones construidas sobre la base de esas discusiones y los cambios en la influencia relativa de los intereses predominantes (González, 2002).

### **Gestión pública**

Sin perjuicio de las limitaciones de recursos tanto económicos como humanos, así como la interferencia política y otras deficiencias conocidas con respecto a la gestión pública, Pablo González (2002) señala lo siguiente:

18. Ley N.º 28044, artículo 4.º.- Gratuidad de la educación. La educación es un servicio público; cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la Educación Inicial y Primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

La principal deficiencia de la gestión pública es la falta de claridad de los objetivos de la organización, el difuso control sobre la acción de sus miembros y la posibilidad de aislamiento de una fuerza como es la competencia en el mercado, que disciplina y evalúa a través de las utilidades y otros indicadores financieros. Paul (1991) resume en estos términos los problemas de la provisión estatal.

- Puede haber pocos incentivos a la eficiencia en la provisión del servicio: puede no haber competencia, el pago a los trabajadores y su estabilidad laboral pueden ser independientes de qué pasa con la satisfacción de los usuarios, no hay incentivos a minimizar costos ni combinar adecuadamente los insumos, las burocracias y regulaciones entorpecen y hacen lenta la gestión, etc.
- Los beneficiarios de los servicios públicos pueden tener poca capacidad (por ejemplo, en términos de educación y contactos) o incentivos (puede ser caro organizarse) para demandar servicios eficientes.
- Las características del servicio pueden no corresponder a las que maximizarían el bienestar de los consumidores, especialmente cuando las preferencias son diversas. La provisión estatal tiende a la uniformidad.
- Las elites pueden capturar un porcentaje desproporcionado de los beneficios de una situación poco transparente, a expensas del resto de la población.
- La naturaleza de ciertos servicios hace difícil su medición y cuantificación (especialmente relevante en educación y salud; nótese que este problema también afecta la provisión adecuada por parte del sector privado).

## **Gestión privada**

Del mismo modo, en su investigación Pablo Gonzales (2002) expone los argumentos en pro y en contra de la gestión privada en la educación, los que se resumen a continuación.

- **Argumentos a favor**

- Mayor eficiencia, dado que debido a los incentivos a maximizar beneficios, los gestores privados harían una asignación óptima de recursos, preocupándose por el control de costos, por lograr una combinación

adecuada de los distintos insumos y por las preferencias de los consumidores.

- Menor burocracia, menos controles basados en reglas e insumos, y más rendición de cuentas por resultados, lo que favorece la efectividad, la eficiencia, la motivación y la innovación (Chubb y Moe, 1990).
- Pueden establecer mejores estructuras de remuneraciones, incluyendo sistemas de incentivos al personal, para optimizar el desempeño, o pagar mejor a los profesionales calificados, lo que es imposible dentro de los marcos rígidos en los que normalmente se desenvuelve el sector público en estas materias. Esto además puede atraer a mejores profesionales a la educación.
- Una menor probabilidad de apropiación de rentas por parte de elites privilegiadas, ya que estas girarían en contra del patrimonio de alguien, que se preocuparía de resguardarlo.
- Los agentes privados pueden ser más eficientes captadores de recursos adicionales provenientes de empresas o de familias.
- Ningún sistema educativo puede promover la elección, la autonomía y la «accountability» (transparencia y rendición de cuentas), que son los requerimientos de la globalización, sin antes adquirir él mismo estas características (Banco Mundial, 1996);
- Ampliación de la libertad para elegir, que es un valor en sí.

- **Argumentos en contra**

- Sospechas respecto a la motivación del lucro, que hace que en varios países el lucro en educación esté prohibido. Si no existiesen problemas de información, el lucro solo reflejaría la remuneración de una actividad empresarial más o menos eficiente. Al haber problemas de información, se sospecha que las utilidades podrían provenir del aprovechamiento de los consumidores por parte de los productores del servicio.
- Rechazo de ideologías y creencias religiosas. Para un grupo importante de personas el estado debe ser neutral en estas materias, y promover esta condición en educación, independientemente de lo que las familias individualmente deseen. En esta línea argumental, las escuelas religiosas promoverían la división entre las personas (en función de una verdad única que excluye a las otras) y serían selectivas sobre la base de sus creencias religiosas

- Cohesión social. Vinculado con lo anterior, la educación privada, guiada por la satisfacción de las demandas individuales diversas de las familias, puede impedir una experiencia educacional común, que aseguraría que estudiantes de diferentes grupos sociales compartieran un set común de valores y apoyaran a las instituciones económicas, políticas y sociales de una democracia.
- Externalidades negativas sobre el aprendizaje derivado de la segmentación por nivel socioeconómico o por capacidades. El sector privado puede atraer a los mejores estudiantes del sector público y excluir a los estudiantes con problemas, en lo que se ha denominado «descreme» en la literatura. Esto provocaría una externalidad negativa sobre los alumnos que sufren exclusión (Atkinson, 1994) y sobre los alumnos del sistema público que ven reducidas sus posibilidades de aprendizaje por el éxodo de los mejores alumnos al sistema privado, en la medida que los aprendizajes de una persona dependen de sus compañeros de curso, lo que se ha denominado «efecto pares» (Glennerster, 1993).
- Equidad. En la medida que los establecimientos privados tiendan a concentrarse en segmentos más ricos de la población, que tendrán acceso a una educación de mayor calidad derivada no tanto de una mayor eficiencia como de la posibilidad de utilizar un mayor volumen de recursos. Esto hace más desigual el sistema educacional y la estructura de oportunidades de la sociedad y perpetúa o incrementa en el tiempo las diferencias sociales. De hecho, la evidencia internacional apunta a que para generar un sistema educacional que efectivamente pudiese ofrecer igualdad de oportunidades, sería necesario que las escuelas que atienden a alumnos de familias más pobres contaran con mayores recursos. Un sistema privado permite exactamente lo contrario, escuelas con recursos proporcionales a la capacidad de pago de las familias.

En tanto el sector privado atiende una parte importante de la matrícula de los países en desarrollo, es necesario que los hacedores de política consideren la iniciativa privada como una aliada estratégica en el logro de una educación con enfoque universal, equitativo y de calidad. En este sentido, la colaboración del sector privado depende del marco de incentivos y beneficios que genere el sector público. Existen estudios que han mostrado cómo el sector privado puede colaborar en el incremento de la cobertura del sistema educacional,



lo que es muy importante para un país como el Perú, que aún no ha logrado una cobertura plena, especialmente en la educación escolar básica.

Así pues, nuestra propuesta no es una confrontación entre las gestiones pública y privada de los servicios educativos; por el contrario, creemos que debe establecerse un marco donde se aprovechen las virtudes de los agentes privados, en pro de la mejora de la gestión de la educación escolar pública. Debemos tener en cuenta, sin embargo, que los problemas de la educación en nuestro país son tan amplios y complejos, que no podemos esperar que sean solucionados mediante esta única propuesta, sino que se requieren múltiples esfuerzos y modelos de gestión que permitan la futura coexistencia de las iniciativas públicas y privadas.

### **3. Asociaciones público-privadas**

Las asociaciones público-privadas (APP, o PPP por su denominación en inglés: Public-Private Partnership) se refieren a una serie de estructuras y conceptos que implican la colaboración entre los sectores público y privado en la concepción y puesta en marcha de proyectos de infraestructura y equipamientos públicos, con la respectiva distribución de riesgos y responsabilidades para cada uno de los actores. Este esquema se inició en el Reino Unido a principios de la década de 1990 y se ha ido extendiendo gradualmente y con éxito a otros países. Las APP no solo constituyen una alternativa ante restricciones de presupuesto, sino que además son un medio que facilita la mejora en la calidad de los servicios públicos.

Las Public Private Partnerships (PPP's) reúnen a los sectores público y privado para su beneficio mutuo, y son uno de los mecanismos de la estrategia del Gobierno para la provisión de mayores niveles de desarrollo. Por medio de la gestión, financiación y dominio del sector privado, las PPP's ayudarán a mejorar la eficiencia y calidad de los servicios públicos y a proporcionar mayores beneficios al resto de la economía desde activos y negocios actualmente en manos públicas. El objetivo

global de las PPP's es asegurar que se generan ciertamente beneficios para los agentes implicados (Acerete Gil, 2004).

El mismo Acerete Gil (2004) señala que la definición más completa de lo que constituyen las APP se encuentra en el Reino Unido, y citando a The Scottish Parliament, 2001, indica lo siguiente:

Las Public Private Partnerships (PPP's) son un medio de utilización de financiación y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras y equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPP's generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública 'adquiera' el servicio al contratista durante un periodo de tiempo determinado (Acerete Gil, 2004).

En nuestro país, el Ministerio de Economía y Finanzas (2005) ha publicado en diciembre de 2005 un documento en el cual se señala que en el Perú la forma tradicional de abordar la provisión de servicios difiere de la óptima:

La forma tradicional de abordar la provisión de servicios públicos se ha centrado principalmente en la construcción de infraestructura, es decir en el «cómo se brinda», y no en el «qué se brinda». Esta atención centrada en la función de producción, y no en el resultado de su aplicación, ha hecho que los responsables sectoriales de la provisión de servicios públicos orienten su gestión a la «ejecución de obra» y no a la calidad del servicio a ser brindado al ciudadano y, menos aún, a asegurar la operación y mantenimiento de los activos existentes para servicios esenciales (MEF, 2005).

Siguiendo a Acerete Gil, los proyectos de asociaciones público-privadas son muy diversos y pueden ser agrupados tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- Infraestructuras: de manera genérica engloba carreteras, abastecimiento de aguas, aeropuertos, ferrocarriles, gestión de residuos. En estos

proyectos normalmente el sector privado se ocupa de la prestación de los servicios públicos, quedando sujeto a la normativa específica. La duración de estos contratos es a largo plazo, superior a 20 años.

- Equipamientos inmobiliarios: incluye la construcción de los equipamientos, especialmente inmuebles, a través de los que proporcionar servicios públicos relacionados con educación, sanidad, viviendas sociales, edificios públicos. También suele ser frecuente que, además, el sector privado se ocupe de prestar servicios auxiliares asociados (limpieza, mantenimiento, asistencia informática, etc.). El importe de los contratos es variable y suelen ser a largo plazo, con una duración superior a los 20 años.
- Tecnología: implica la prestación por el sector privado de servicios con un sustrato formado por componentes tecnológicos –equipos informáticos, telecomunicaciones, parque móvil, material fungible, industria de tecnología de la información, etc. Aunque los activos afectados no suelen ser de un gran valor, la duración de los contratos también es a largo plazo. No obstante, al ser sectores sujetos a rápidos cambios y afectados por el riesgo de obsolescencia, no sobrepasan los 10 años de vigencia (Acerete Gil, 2004).

Las APP constituyen mecanismos de colaboración público-privada que permiten ejecutar y financiar proyectos usualmente pertenecientes al sector público, aplicando a dicho fin la experiencia y gestión privadas en beneficio de la colectividad. Se obtiene así la infraestructura necesaria para brindar el servicio, además de la mejora en la calidad de este, mientras se optimiza el uso de los fondos públicos a fin de conseguir mejores servicios a iguales o menores costos, o el menor costo para una calidad de servicio determinada (*value for money*)<sup>19</sup>. En el siguiente apartado revisaremos algunas experiencias internacionales.

19. *Value for money* es un concepto que debe entenderse como una filosofía de gestión que busca obtener el uso más eficiente de los recursos económicos, especialmente públicos (Acerete Gil, 2004).

#### 4. Concesiones cofinanciadas

La concesión transmite a una persona natural o jurídica la gestión de un servicio público, asumiendo esta el riesgo económico de la actividad concedida, y permite elegir a los sujetos más capaces a fin de que la actividad concedida se realice de acuerdo con el interés público. La concesión obliga a prestar el servicio de modo regular y continuo, de la forma impuesta por la administración, mediante el abono por parte del usuario de la correspondiente tarifa. El concedente verifica el cumplimiento de los compromisos y obligaciones asumidos por el concesionario. Las concesiones pueden ser otorgadas al sector privado bajo alguna de las siguientes modalidades (Rufián Lizana, 2002).

- *Concesión a título oneroso.* El concesionario debe abonar al Estado una retribución o debe proporcionarle parte de los beneficios de la concesión.
- *Concesión a título gratuito.* Es la figura inversa a la concesión a título oneroso, es decir, no hay retribución alguna al Estado.
- *Concesión cofinanciada por el Estado.* El Estado subvenciona directamente al concesionario para financiar parte de su inversión y/o gastos asociados a la explotación del servicio público entregado en concesión. Las subvenciones pueden hacerse al inicio o ser entregadas en partes; asimismo, pueden no ser reintegrables. Constituyen un pasivo para el Estado, pero al estar establecidas contractualmente son gastos previsibles y, por tanto, no contingentes.
- *Concesión mixta.* El contrato se somete a más de una de las condiciones anteriormente señaladas.

En el presente trabajo estimamos la utilización de la concesión cofinanciada como una propuesta viable, con el propósito de que el costo de la educación sea asumido por las familias, mediante una tarifa, y por el Estado, que aporta la diferencia entre el monto de la tarifa pagada por las familias y el monto necesario para completar lo

que hemos denominado la *remuneración por alumno*. En la actualidad, las familias contribuyen al sostenimiento de la educación pública con aportaciones de dinero para financiar obras en los colegios, pagar cuotas a las asociaciones de padres de familia (Apafa), comprar materiales como libros y útiles de enseñanza; incluso aportan mano de obra, generalmente para obras civiles, en los centros educativos (Saavedra y Suárez, 2002).

## **5. Experiencias internacionales sobre participación del sector privado en la educación**

### **Servicios educativos en el ámbito internacional**

La participación del sector privado en la educación pública presenta diversas modalidades. Además de las APP, este sector ha intentado participar en la solución del problema educativo con otros esquemas. En el ámbito internacional se utilizan diferentes contratos dependiendo del tipo de servicios adquiridos del sector privado, como podemos ver en el cuadro 6.

A continuación, se explica cada una de las formas de servicios señalados en este cuadro.

#### *Servicios de gestión y servicios profesionales y auxiliares*

Pueden cubrir la gestión de una sola escuela o de todo un distrito. Las responsabilidades de gestión pueden dividirse en las siguientes categorías: gestión financiera, gestión de personal, planificación de largo plazo y funciones directivas. Los miembros del personal no directivo siguen siendo empleados públicos. Entre los ejemplos de gestión privada de las escuelas públicas se incluyen las escuelas *charter*<sup>20</sup> de Estados Unidos y las escuelas de Fe y Alegría de América Latina.

20. En estados Unidos hay dos modalidades de gestión privada de las escuelas públicas. La primera es la contratación directa, a través de la cual las juntas de supervisión escolar

**Cuadro 6**  
**Tipos de contratos para la educación en el ámbito internacional**

<b>Qué contrata el gobierno</b>	<b>Definición</b>	<b>Tipos de contrato</b>
Servicios de gestión, servicios profesionales (insumos).	El gobierno compra servicios de gestión escolar o servicios profesionales y auxiliares.	Contratos de servicio de gestión. Contratos de servicios profesionales (diseño curricular).
Servicios operacionales (procesos).	El gobierno compra servicios de operación de escuelas.	Contratos operacionales.
Servicios educacionales (productos).	El gobierno compra vacantes escolares en escuelas privadas (contratos con escuelas para que matriculen a estudiantes específicos).	Contrato de servicios educacionales para estudiantes específicos.
Disponibilidad de instalaciones (insumos).	El gobierno compra la disponibilidad de instalaciones.	Contratos de prestación de servicios de infraestructura.
Disponibilidad de instalaciones y servicios educacionales (combinación de insumos y productos).	El gobierno compra la disponibilidad de instalaciones combinada con servicios (operacionales o productos).	Contratos de prestación de servicios de infraestructura con contratos de servicios educacionales.

Fuente: Patrinos, 2006 (citando al Banco Mundial).

Normalmente, los operadores del sector privado son contratados para operar las escuelas de peor desempeño en un distrito escolar determinado. El ejemplo más significativo de gestión privada de las escuelas públicas se encuentra en Filadelfia, donde 70 de las escuelas con peor desempeño operan bajo contrato con organizaciones de gestión escolar, tanto con fines de lucro como sin ellos.

contratan directamente a una organización de gestión educacional (EMO, por sus siglas en inglés), para que administre una escuela pública. La segunda modalidad, la contratación indirecta, involucra a las EMO que manejan escuelas *charter* bajo contrato con la organización que ha suscrito el contrato *charter*: las escuelas siguen siendo de propiedad pública y de financiamiento público. El operador privado recibe como remuneración un honorario de gestión fijo o monto fijo por alumno. En ambos casos, el contratista es responsable de diversos aspectos del desempeño de la escuela, y los pagos están vinculados a este (Patrinos, 2006).

### *Servicios operacionales*

Los operadores privados administran la escuela pública y contratan al personal. Se pretende liberar a las escuelas de las restricciones que afectan los servicios públicos o bien entregar autonomía a las escuelas, así como aprovechar el interés y los conocimientos de los padres motivados y otros miembros de la comunidad, con el fin de mejorar la calidad de la supervisión escolar. En muchos casos, las comunidades también contribuyen a la construcción, el mantenimiento o el mejoramiento de las instalaciones escolares (ya sea en especie o en montos de dinero). En América Latina, los gobiernos suelen contratar a Fe y Alegría para que administre escuelas rurales orientadas a las poblaciones de difícil acceso. Ambos modelos se basan en gran medida en la participación de los padres y la comunidad como complemento de la responsabilidad por los resultados, procurada a través del contrato.

### *Servicios educacionales*

Se contrata la matrícula de estudiantes en escuelas privadas. Los estados pueden expandir rápidamente el acceso sin el gasto inicial de construcción y equipamiento de nuevas escuelas. Otros estados contratan la matrícula para acceder a servicios especializados no disponibles en el sector público, tales como la educación alternativa. A diferencia de otras formas de contratación, permite la focalización (o la variación de los niveles de apoyo financiero) a estudiantes o grupos específicos (por ejemplo, estudiantes de bajos ingresos, desfavorecidos o «problemáticos»). En Nueva Zelanda se han utilizado ejemplos de este tipo de contratación para proporcionar una educación adecuada a los niños que no están respondiendo a los métodos tradicionales; en Filipinas se han usado para apoyar la matrícula de estudiantes de bajos ingresos en escuelas privadas en zonas donde hay escasez de vacantes en las escuelas secundarias públicas. También se incluyen en esta modalidad los programas de *vouchers*, tales como los utilizados en España, Colombia y Chile (Patrinos, 2006).

### *Contratación de la disponibilidad de instalaciones*

Las APP constituyen una forma cada vez más común de adquisición para grandes proyectos de infraestructura en el sector de la educación. La modalidad más usada es aquella en la cual el sector privado financia, diseña, construye y opera una escuela pública, en virtud de un contrato con el Estado, por un periodo determinado. Cumplido el plazo, la propiedad de la instalación escolar se transfiere al Estado.

A pesar de que las modalidades pueden diferir ampliamente, las APP centradas en la infraestructura tienen una serie de características en común: a) el consorcio privado se selecciona mediante un proceso de licitación competitiva, b) los socios del sector privado invierten en infraestructura escolar y prestan servicios relacionados no básicos (por ejemplo, mantenimiento de los edificios), c) el Estado mantiene la responsabilidad por la prestación de los servicios básicos tales como la enseñanza, d) los acuerdos entre el Estado y su socio privado se rigen por contratos de largo plazo, usualmente de 25 a 30 años, y los contratos especifican los servicios que el contratista privado debe prestar y los estándares que deben cumplirse, e) los contratos de servicios suelen ser mixtos, en los cuales el sector privado asume diversas funciones, tales como diseño, construcción, mantenimiento y empleo de algún personal no básico y f) los pagos en virtud del contrato están condicionados a la prestación de los servicios por parte del operador privado con un nivel de desempeño acordado.

### *Contratación de disponibilidad de instalaciones y servicios educacionales*

En este esquema se contrata agentes privados para que provean instalaciones, las operen y se hagan cargo de todas las actividades asociadas a la prestación de los servicios requeridos. Se firman dos tipos de contratos de forma simultánea: uno para el financiamiento, el desarrollo y la disponibilidad de las instalaciones, y otro de prestación de los servicios a largo plazo. Esta modalidad ha sido utilizada en Australia, Alemania, Reino Unido y España.



El fundamento lógico que los gobiernos suelen aplicar para esta modalidad de contratación es que permite simultáneamente la obtención de la inversión de capital requerida y la entrega de incentivos poderosos para que el operador organice y preste los servicios con la mayor eficiencia posible. Los beneficios en términos de eficiencia que puede lograr el consorcio privado, tanto en la construcción como en la operación, con toda probabilidad compensarán los mayores costos de endeudamiento que enfrentan en comparación con el gobierno (Patrinos, 2006).

## **La educación en América Latina**

En América Latina se han ejecutado acciones que se desarrollan en el marco de las políticas educativas y que tienden a formar parte de la estructura orgánica y presupuestaria de los ministerios o secretarías de educación de los países. En otros términos, nos referimos a esfuerzos que nacen en la institucionalidad del sector educativo para atender fundamentalmente, los problemas de acceso, equidad y calidad de la educación (Oficina Internacional del Trabajo, 2005). A continuación, reseñamos algunas de estas experiencias internacionales.

### *Colombia*

A través del denominado Programa de Colegios en Concesión, iniciado en el año 2000 por la Secretaría de Educación de Bogotá, se pretende aumentar la cobertura y la calidad de la educación de los alumnos pertenecientes a los estratos sociales más deprimidos de esta ciudad, así como transferir la capacidad de gestión educativa de instituciones que han demostrado su efectividad hacia zonas marginales de la ciudad, donde se concentra gran cantidad de demanda insatisfecha. El programa consiste en la entrega, mediante licitación, de la administración de 51 nuevos establecimientos educativos a instituciones escolares privadas que hayan tenido durante los últimos cinco años resultados de nivel superior o muy superior en los exámenes respectivos.

El contrato de concesión se firma por un plazo de quince años, con el propósito de otorgar estabilidad al proyecto pedagógico y proporcionar condiciones para que este sea atractivo para los concesionarios. El contrato obliga al concesionario a prestar el servicio educativo formal en preescolar, básica (primaria y secundaria) y media en un inmueble determinado, a niños de estratos pobres, según una remuneración per cápita. Dado que no solo se trata de aumentar la cobertura sino de ofrecer una educación de calidad, el concesionario debe procurar alcanzar en pruebas académicas un nivel superior y, en todo caso, no puede tener resultados deficientes durante dos años consecutivos. El concesionario tiene autonomía en la gestión escolar, especialmente en la contratación de profesores y rector, el único requisito que establece el distrito es la obligación de contratarlos cumpliendo la ley y garantizando el pago de salarios y prestaciones (Villa y Duarte, 2002).

En cuanto a las características de la infraestructura asociada a las concesiones, los establecimientos tienen capacidad para atender entre 800 y 1200 alumnos:

Los establecimientos se construyen en áreas de mínimo diez mil metros cuadrados, con capacidad entre 800 y 1200 alumnos, con infraestructura de primera calidad, características de espacio e iluminación apropiadas; veinticuatro aulas de clase, una ludoteca, un laboratorio de ciencias, dos aulas para artes, tres aulas de tecnología, una biblioteca, una cancha múltiple, todo lo cual recibe una dotación completa. El costo total promedio de cada colegio es de US\$ 2.5 millones, incluyendo adquisición del lote, construcción y dotación (Villa y Duarte, 2002).

Se estima que en plena operación el esquema de concesión alcanza para atender 45 mil estudiantes en 51 colegios, con un promedio de 880 alumnos por colegio en jornada única, y representa cerca del 5% de la oferta pública de Bogotá. La retribución del concesionario asciende a 475 dólares por niño al año, monto menor que el costo unitario en los colegios públicos de Bogotá, que es de 595 dólares (los cuales solo ofrecen jornadas de medio día, mientras los colegios en concesión ofrecen jornada completa). En la canasta educativa se cal-

culó el costo del personal (incluyendo salario y pago de prestaciones sociales), material educativo, servicios públicos, vigilancia, aseo y un refrigerio diario para cada niño.

### *América Latina y España*

En muchos países de América Latina y España la gestión privada de escuelas públicas funciona a través de la organización no gubernamental Fe y Alegría, la cual opera programas formales de educación preescolar, primaria, secundaria y técnica en las comunidades más pobres. La modalidad más común de este sistema consiste en que el gobierno paga los sueldos de los docentes y el director, mientras el terreno, la construcción y el mantenimiento de las escuelas se financian con aportes de fundaciones, organismos internacionales y cuotas voluntarias de la comunidad local. Fe y Alegría es invitada a construir, abrir y administrar el centro educativo y luego ayuda a que este opere como un centro de desarrollo comunitario. Igualmente, capacita y supervisa a los docentes.

La mayoría de las escuelas de Fe y Alegría están ubicadas en zonas rurales, alejadas de las ciudades, aunque algunas se encuentran en áreas tugurizadas o urbano-marginales o en los alrededores. En general, las escuelas gozan de una gran autonomía, a pesar de que son financiadas, en parte, y reguladas por el sector público. Las escuelas de Fe y Alegría no cobran pensión alguna.

### *Venezuela*

La Asociación Venezolana de Educación Católica (AVEC) dirige más de 700 escuelas católicas, la mayoría de las cuales brinda educación a niños pobres. En 1990, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) firmó un acuerdo con la AVEC con el propósito de entregar subsidios a las escuelas privadas ubicadas en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos, las comunidades indígenas, las escuelas vocacionales y aquellas que solo eran capaces de cubrir el 85% de sus costos de operación. Las escuelas de Fe y Alegría representan una

considerable proporción de las escuelas de la AVEC.

Las escuelas de la AVEC deben presentar al MECD sus estados financieros, detallando la utilización de los fondos, y un informe anual de gestión. La supervisión es también un aspecto primordial del modelo de la AVEC: las escuelas son visitadas por supervisores dos veces al año, con el fin de evaluar la situación académica y operativa. La información obtenida se archiva para ser analizada (Patriños, 2006).

### *Chile*

En Chile mencionaremos dos programas o proyectos: el Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) y el programa de *vouchers*.

El Proyecto de Mejoramiento Educativo (PME) constituye una estrategia de descentralización pedagógica basada en la asignación de recursos a iniciativas propuestas por los equipos docentes. Los proyectos se eligen mediante concursos anuales utilizando los siguientes criterios: mejoramiento en la calidad de la enseñanza; equidad, con el fin de favorecer escuelas con mayores deficiencias de aprendizaje; pertinencia, es decir, adecuación a las particularidades de las escuelas y su contexto de funcionamiento. Con la finalidad de conservar la equidad entre las escuelas participantes, estas se clasifican en grados de riesgo —alto, medio o bajo—, lo que les permite competir entre sí dentro de su categoría.

Su aplicación está basada en: a) generación y ejecución de los PME por parte de las escuelas, financiados públicamente; b) creación de un fondo de recursos para la realización de los PME, al que las escuelas postulan; y c) creación de un sistema de apoyo y supervisión renovado por parte del Ministerio de Educación para facilitar a las escuelas la elaboración y ejecución de sus proyectos (OIT, 2005).

En cuanto al programa de *vouchers*, en Chile el 90% de los niños cursa su educación básica y media en escuelas municipales o particulares financiadas parcial o totalmente con recursos públicos. Los

recursos que reciben estas escuelas dependen del número de alumnos atendidos. Cada alumno es «dueño» de un *voucher* o cupón, que implícitamente se transfiere a la escuela elegida; si el alumno se cambia de escuela, el cupón se mueve con él. Los colegios municipales y particulares subvencionados se financian así, a través de una subvención por alumno, la que se paga mensualmente al sostenedor, conforme a la asistencia media de los alumnos durante los últimos tres meses previos al pago. Este sistema busca mejorar la calidad del servicio a través de la elección que hacen los alumnos; aunque, no estando comprendido dentro de la subvención el costo del transporte, la elección no resulta del todo libre, pues está supeditada a los recursos de las familias para afrontar este aspecto.

### *El Salvador*

En este país se viene ejecutando el Programa con Participación de la Comunidad, que tiene como propósito ampliar la cobertura educativa de los niveles básicos, mediante un sistema descentralizado de servicios en las comunidades con mayor índice de pobreza, y proveer servicios educativos con participación de los padres de familia.

## PROPUESTA DE MARCO NORMATIVO Y MODELO DE CONCESIÓN COFINANCIADA

Sobre la base de los conceptos desarrollados hasta ahora, en este capítulo presentaremos nuestra propuesta de concesión de servicios educativos, en el ámbito de la educación escolar pública urbana en el Perú, mediante un modelo piloto. Utilizaremos para ello los conceptos de concesión cofinanciada y de asociación público-privada (APP). La propuesta se compone de dos partes. En la primera planteamos los aspectos que se deberían considerar en una norma sectorial para la concesión de infraestructura y servicios educativos para la educación escolar pública, de acuerdo con el marco normativo y en base al análisis realizado en el capítulo 2. En la segunda presentamos la descripción general y el sustento conceptual, económico y financiero del modelo propuesto, así como la identificación de sus riesgos.

Proponemos nuestro modelo con la meta de generar las bases para el análisis y la discusión de un modelo de gestión privada que permita una nueva forma de organización escolar, tanto en infraestructura y tecnología, como en servicios educativos. El modelo se financiará con recursos públicos y privados y se espera que supere las limitaciones del modelo tradicional de centro educativo público.

### 1. Objetivos de la propuesta

Los objetivos específicos de la propuesta son los siguientes:

- Mejorar la calidad y ampliar la cobertura de la educación escolar

básica dirigida a los grupos sociales de bajos ingresos ubicados en las zonas urbano-marginales de Lima y las principales ciudades del país<sup>21</sup>.

- Lograr la participación del sector privado tanto en la inversión como en la gestión de los servicios educativos —que de manera integral requiere la educación escolar pública— con el propósito de transferir la capacidad de gestión educativa, administrativa y financiera de las instituciones del ámbito privado, que tienen experiencia y efectividad demostrada, hacia zonas marginales y de bajos ingresos de las ciudades, donde hay alta demanda de educación de calidad no satisfecha. A diferencia de otras experiencias regionales, se busca no solo la participación de entidades educativas privadas de reconocida solvencia, sino también de inversionistas privados debidamente calificados.
- Plasmar, en un programa viable y formalmente establecido, el compromiso del Estado (establecido en el Acuerdo Nacional y la Ley General de Educación) de incrementar progresivamente el presupuesto del sector Educación hasta alcanzar el 6% del PBI, a la vez que se mejora el porcentaje del presupuesto destinado a la inversión en bienes y servicios, cuyo objetivo sea la mejora de la cobertura y la calidad de la educación escolar<sup>22</sup>.
- Generar economías de escala en la provisión de infraestructura y servicios educativos. Para este fin se plantea un modelo de concesión cuyo alcance considere magnitudes consistentes con los problemas que se pretenden resolver y permita la progresiva implementación del programa.

21. La equidad en la educación está dada por la calidad y no simplemente por el acceso (Villa y Duarte 2002).

22. En la actualidad el presupuesto solo representa el 3,5% del PBI y se destina casi exclusivamente a las planillas de servidores públicos y pensionistas del sector; por el contrario, las partidas para bienes, servicios e inversiones están casi congeladas (Díaz, 2006).

- Lograr un modelo de concesión cuya estructura económico-financiera sea viable y contemple un adecuado análisis y asignación de los riesgos utilizando la experiencia anterior en materia de concesiones de servicios públicos en nuestro país. De esta manera será posible prestar servicios educativos con infraestructura de primera calidad y con dotación de mobiliario, equipos y medios educativos y tecnológicos óptimos<sup>23</sup>.
- Propender hacia un modelo alternativo de gestión de la enseñanza escolar con los contenidos, metodología y tecnología adecuados y vigentes para una educación de calidad. Así como lograr que, sobre la base de los valores y principios generalmente aceptados por nuestra sociedad, la información, la capacidad de trabajo, el desarrollo y la comunicación —con la informática y las metodologías modernas— se integren total y de forma permanente al proceso educativo<sup>24</sup>.
- Establecer las bases reales para mejorar la calidad profesional y humana de profesores, educadores y personal, en general, así como las condiciones laborales en que estos desenvuelven su labor. Para ello se elaborará un modelo alternativo de selección, contratación e incentivos que establezca las bases para lograr y mantener la idoneidad profesional, la solvencia moral y la salud física y mental de los trabajadores de la educación, de acuerdo con la importancia que ellos tienen para el logro de un mejor sistema educativo público<sup>25</sup>.

23. Los estándares de calidad en la construcción y dotación tienen el propósito de ofrecer condiciones que dignifiquen y eleven las expectativas de los niños y la comunidad en general. Adicionalmente, se debe buscar constituir polos de desarrollo social para la comunidad (Villa y Duarte, 2002).

24. Somos de la opinión que la implementación de la tecnología informática en los centros educativos debe ser planteada profesional y consistentemente, de manera que esté integrada en todo el currículo y las actividades diarias del alumno, así como en el trabajo de los educadores y la administración de los centros educativos.

25. Es importante contar con un modelo de contratación de personal basado en las normas del régimen laboral de la actividad privada, que se desarrolle paralelamente al de la carrera pública, ya que este último es muy complicado de manejar y mejorar y requiere cambios estructurales complejos.



## **2. Aspectos que debe considerar una norma para la concesión de infraestructura y servicios educativos**

De la revisión de las normas vigentes, efectuada en el segundo capítulo de este trabajo, podemos concluir que el marco legal permite la concesión de servicios educativos. Creemos en la conveniencia de una norma de carácter sectorial<sup>26</sup>, en este caso del sector educación, que relacionando los contenidos y los alcances de las normas vigentes en materia de educación y concesiones, establezca las consideraciones y los lineamientos que permitan el otorgamiento de concesiones para la educación escolar pública en los ámbitos urbano-marginales de nuestro país, sobre la base de la participación pública y privada mediante las APP. Esta norma sectorial debería considerar los aspectos que se señalan a continuación.

### **Establecimiento de funciones y roles**

Establecer legalmente las funciones y los roles que los agentes privados pueden cumplir junto con el Estado en la educación escolar pública, con reglas claras y objetivos precisos.

### **Libre iniciativa privada**

Reafirmar el reconocimiento constitucional del derecho a la libre iniciativa privada para realizar actividades en la educación pública, derecho que en el marco de las concesiones de infraestructura y servicios educativos deberá comprender las prerrogativas que la ley le da al concesionario, así como las facultades de promover, conducir y gestionar instituciones escolares públicas, con o sin finalidad lucrativa, realizando las inversiones necesarias para tal fin y contribuyendo a la ampliación de la cobertura, la innovación y la calidad de la educación escolar.

26. En concordancia con lo establecido por la ley que regula la entrega en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y servicios públicos (Decreto Legislativo N.º 839 y normas modificatorias).

## **Organización de los concesionarios y facultades de dirección**

Reconocer la posibilidad de que las personas que obtengan la concesión de instituciones escolares públicas se organicen jurídicamente bajo las formas que resulten adecuadas a sus fines, previstas en el derecho común, el régimen societario y el marco regulador correspondiente.

Del mismo modo, que el concesionario de instituciones escolares públicas pueda conducir, organizar, gestionar y administrar el funcionamiento de estas con sujeción a la supervisión y fiscalización del ente regulador del Estado, los lineamientos generales de los planes de estudio y los requisitos para la organización y el funcionamiento de las instituciones educativas formulados por el Estado.

El conducir, organizar, gestionar y administrar instituciones escolares comprende: a) su línea institucional, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución, considerando que la educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana, b) la duración, la metodología y el sistema pedagógico del plan curricular de cada periodo de estudios, cuyo contenido deberá contemplar la formación integral y estándares de calidad mínimos, previamente establecidos y c) la forma en que se contemplará la necesaria y obligatoria participación en el proceso educativo de los padres de familia y la sociedad en general.

## **Gratuidad y obligatoriedad de la educación básica**

En concordancia con los preceptos constitucionales, establecer la vigencia de las condiciones de gratuidad y obligatoriedad de la educación escolar básica pública, señalando los principios y lineamientos para su cumplimiento real; y sin perjuicio de ello, también establecer las condiciones para la coexistencia de servicios educativos no gratuitos en los locales de las instituciones escolares públicas, en condiciones debidamente normadas, tendiendo al máximo aprovechamiento de la infraestructura pública y al logro del equilibrio económico-fi-

nanciero que requieren las inversiones que se realizan en las concesiones para lograr los objetivos educativos propuestos.

### **Régimen laboral**

Determinar que, en general, la contratación del personal que labore en las instituciones escolares públicas concesionadas, bajo relación de dependencia, se rija por las normas del régimen laboral de la actividad privada, estableciendo las condiciones para lograr y mantener su idoneidad profesional, así como para acreditar su solvencia moral y su salud física y mental. Del mismo modo, la norma debe considerar el tratamiento que se le debe dar al personal docente con carrera pública que resulte afectado. Al respecto, una posibilidad puede ser crear incentivos adecuados para que se incorpore a los centros educativos concesionados, cambiando de régimen laboral y cumpliendo los requisitos que establezca el concesionario o, también para que este personal cese, estableciéndose la liquidación y la indemnización correspondiente, que en nuestro concepto la debe asumir el Estado concedente.

### **Organismo regulador**

Establecer el rol que debe tener el ente regulador, que puede ser el Ministerio de Educación, para lo cual se crearía una dependencia específica y especializada o un organismo autónomo. En ambos casos, el rol fundamental del regulador debe ser la supervisión y fiscalización del funcionamiento, con énfasis en la calidad de la educación, de todas las instituciones educativas concesionadas, dentro del marco de los principios que establecen la Constitución y las leyes. Para ello, en concordancia con la Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, debe considerarse que los alcances de las *funciones y facultades* del ente regulador, en el ámbito de las concesiones de servicios educativos, sean básicamente los siguientes:

- Función supervisora: verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades

supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el organismo regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de dichas entidades supervisadas.

- Función normativa: dictar normas de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades y/o actividades supervisadas o de sus usuarios.
- Función fiscalizadora y sancionadora: imponer sanciones, dentro de su ámbito de competencia, por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como de las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión, en especial en lo que respecta a la calidad del servicio prestado.
- Función reguladora: establecer o fijar los pagos que resulten aplicables por el servicio bajo su ámbito (pagos extraordinarios, los correspondientes a la Apafa y, eventualmente, parte de la matrícula y pensiones).
- Función de solución de controversias: conciliar intereses contrapuestos entre entidades bajo su ámbito de competencia o entre estas y sus usuarios, así como resolver los conflictos suscitados entre estas entidades, reconociendo o desestimando los derechos invocados.

En especial, deben tenerse en cuenta los factores de riesgo en la regulación y supervisión del servicio público, como el de la captura del regulador por parte de las entidades reguladas, riesgo que supone que el regulador se vea influenciado en sus decisiones por las entidades reguladas o supervisadas, toda vez que, generalmente, su presupuesto depende de los ingresos de las supervisadas. Otro factor que pone en riesgo la regulación es la interferencia política, es decir, que el regulador no sea libre para tomar sus decisiones o hacerlas respetar, puesto que existen otras instancias, como ministerios o el poder legislativo, que pueden alterarlas.

En resumen, los organismos reguladores requieren autonomía constitucional para evitar la interferencia política; además, es fundamental darles la suficiente capacidad técnica y reducir su dependencia presupuestal de determinadas entidades.

## **Fuentes de financiamiento**

Presuponiendo el compromiso político necesario, se debe establecer lo siguiente en relación con las fuentes de financiamiento de la educación escolar pública:

- El cronograma de incremento porcentual de los recursos del Tesoro Público, hasta llegar a los niveles que establece la Ley General de Educación<sup>27</sup>.
- La posibilidad de utilizar los mismos mecanismos de financiamiento y garantía que se usan en las concesiones de otros servicios públicos.
- Las condiciones para realizar actividades educativas adicionales para generar y recaudar recursos propios, así como para obtener donaciones.
- Las condiciones y los lineamientos que permitan la implementación de las APP, especialmente en sus aspectos financieros.
- El financiamiento directo de los usuarios en la proporción que la realidad económica lo permita<sup>28</sup>.

## **Tributación**

Consistente con la finalidad deseada, se debe consolidar el marco tributario establecido, que contiene alcances, exoneraciones, inafec-

27. Artículo 83 de la Ley General de Educación.

28. Sin perjuicio de que el modelo de concesión de infraestructura y servicios educativos que proponemos no contempla que los usuarios del servicio de educación escolar paguen por este, sí consideramos que es una fuente de financiamiento que normativamente no debe descartarse y que posteriormente se puede incorporar al modelo.

taciones y beneficios relativos a los impuestos, aranceles y tributos, en general, que resulten aplicables a las instituciones educativas públicas que sean materia de concesión. Para ello, es recomendable emplear los beneficios existentes tanto para el régimen de concesiones como para las inversiones privadas en educación y, en todo caso, elaborar las precisiones y mejoras necesarias.

### 3. Planteamiento conceptual del modelo de concesión

Con el propósito de mejorar la calidad de la educación escolar urbana en nuestro país, proponemos desarrollar un modelo de concesión de servicios educativos que sea factible de aplicar en las zonas urbano-marginales de Lima Metropolitana y de las principales ciudades del país, donde el problema principal, más que el acceso a la educación escolar pública, es el nivel de enseñanza y aprendizaje, es decir, la calidad de la educación<sup>29</sup>.

El modelo consiste, básicamente, en que a partir de asociaciones público-privadas el Estado efectúe la entrega en concesión de servicios educativos —mediante la gestión y la administración de un número determinado de centros educativos públicos, conjunto que llamaremos Módulo de Concesión Educativa— a consorcios o entidades privadas conformadas para tal fin, las que necesariamente deberán estar compuestas, además de por inversionistas y gestores privados, por instituciones educativas privadas de nivel escolar y/o superior que tengan reconocido prestigio basado en su experiencia, solvencia y, sobre todo, resultados educativos y/o académicos, me-

29. Tomando como referencia los compromisos mundiales y regionales en educación, es posible decir que el acceso a la educación preescolar, primaria y secundaria y la conclusión del nivel correspondiente no son los principales problemas en el ámbito nacional. Tampoco lo es la disparidad entre los géneros en relación con la educación. El problema principal es la baja calidad de los resultados de la educación, expresada en el rendimiento académico deficiente de quienes concluyen primaria y secundaria, hecho que afecta prácticamente a todos los niños y jóvenes, especialmente a los más pobres pero sin restringirse a ellos (Ministerio de Educación, 2004a).

didados de acuerdo con los parámetros que establecerá y aplicará, mediante norma legal, el Ministerio de Educación.

En el planteamiento, la participación de instituciones educativas de reconocida calidad resulta fundamental, dado que se requiere de su experiencia y su aporte para lograr una gestión educativa de alto nivel. Consideramos que las motivaciones y los incentivos para su participación en las concesiones pueden ser varios y de diversa índole, desde ganar prestigio y ascendiente en el ámbito educativo hasta generar nuevas oportunidades de negocios educativos o ampliar su mercado de servicios.

Nuestra propuesta se desarrolla a partir de un contrato de concesión de servicios educativos<sup>30</sup> celebrado entre el Estado concedente (representado por el Ministerio de Educación) y un concesionario con experiencia, fundamentalmente en el aspecto educativo-pedagógico de los servicios educativos que debe proporcionar.

El modelo de concesión puede desarrollarse tanto para la construcción e implementación<sup>31</sup> de nuevos locales escolares, cuyo costo e inversión será pagado por el Estado en condiciones de plazo y tasa debidamente estructuradas, como para los centros educativos estatales actualmente en funcionamiento, los cuales serían remodelados y acondicionados al estándar que se quiere lograr. En ambos casos, el propósito fundamental de la concesión es que el concesionario gestione dicha infraestructura y preste el servicio de educación escolar básica (primaria y secundaria) —con un nivel de calidad preestablecido por el Estado concedente y que deberá ser evaluado posteriormente de manera periódica por el ente regulador que se cree para dicho fin— a niños de los estratos menos favorecidos ubicados en las amplias zonas marginales de las ciudades de nuestro país, obtenien-

30. Cuando se trate de locales escolares nuevos puede usarse un modelo contractual *BOT* (por sus siglas en inglés: Build, Operate and Transfer).

31. Debemos entender el término «implementación» como el equipamiento y acondicionamiento de los locales escolares.

do como contraprestación una remuneración per cápita, que será el factor de competencia para obtener la buena pro en las licitaciones respectivas.

Este servicio compromete al concesionario a poner sus capacidades de gestión y vocación de servicio a favor de la educación de los niños de las ciudades que más lo requieren; en suma, a proporcionar una educación cuyos resultados sean superiores a los que se obtienen actualmente. Por ello, otra característica del modelo es que el concesionario debe permitir una evaluación periódica e independiente del logro de los objetivos generales y específicos de los diversos niveles de la educación formal en los establecimientos a su cargo y obtener calificación aprobatoria en cada ocasión.

#### **4. Descripción general de la propuesta del módulo de concesión educativa**

El modelo propuesto pretende aplicarse a la construcción de nuevos locales escolares, así como a locales ya existentes, los que pueden ser remodelados, adecuados e implementados conforme a los lineamientos que se establecen más adelante. No obstante, algunos de estos aspectos solo resultan aplicables para los locales nuevos.

Considerando las limitaciones propias del presente trabajo y haciendo la salvedad de que las cifras y otros aspectos presupuestados son susceptibles de variaciones en función de mayores análisis y de la situación de cada entorno concreto, a continuación presentamos los lineamientos y las características de los módulos de concesión educativa que se establecerían en las zonas marginales y periféricas de Lima y las principales ciudades del país.

##### **Ubicación geográfica**

Tanto para los casos en que la concesión comprenda la construcción e implementación de locales escolares nuevos o la reconstrucción de



locales escolares en peligro de colapso como para los casos en que la administración y la prestación de los servicios educativos en los colegios públicos ya existentes sea materia de concesión, se propone que la ubicación de cada módulo sea un distrito o conjunto de distritos que reúnan las condiciones socioeconómicas y las características de población que los haga beneficiarios potenciales de la implementación del programa. No obstante, para los casos de ciudades de provincias, podría requerirse que los módulos concesionados se ubiquen en más de un distrito.

Además, consideramos que cuando se trate de colegios públicos ya existentes, se debe utilizar un criterio de selección que respete la magnitud del módulo materia de la concesión. Por ejemplo, se puede establecer un plan piloto que comprenda un conjunto de cinco grandes colegios públicos, como Alfonso Ugarte, Melitón Carvajal, Ricardo Bentín, Juana Alarco de Dammert y Ricardo Palma (antiguas grandes unidades escolares), todos ubicados en un espacio geográfico relativamente próximo aunque comprenda más de un distrito.

Se estima que no existirán problemas de demanda de los servicios ofrecidos, ya que se tratará de un servicio escolar gratuito (en cuanto a las matrículas y pensiones), con mejor calidad e infraestructura que el servicio que actualmente se presta en los centros educativos públicos. Como lo señalamos en la parte introductoria de este documento, no se trata de resolver un problema de cobertura, sino de calidad y de equidad en la educación escolar pública.

### **Plazo y objeto de la concesión de cada módulo**

Se propone que el plazo sea de veintidós años cuando comprenda la construcción o reconstrucción, así como la implementación (entendida esta como el equipamiento y acondicionamiento) de los locales escolares que componen el módulo concesionado; y de veinte años en los casos de concesión de centros educativos ya existentes. En el primer caso, los dos primeros años corresponderán a la etapa de construcción e implementación y los veinte años siguientes ser-

virán para que el concesionario administre y gestione los centros. El segundo caso solo comprende la última etapa (administración y gestión).

Los plazos se fundamentan en varios factores de importancia: a) es necesario contar con servicios educativos que permitan una educación de calidad, lo cual es una obligación permanente en tanto existan niños que educar; b) coincidiendo con muchas voces actuales, necesitamos un cambio muy profundo y complejo en el ámbito de la educación pública, proceso que requiere de un periodo de tiempo prolongado para que se produzca la «Revolución Educativa» que todos esperamos (Bustamante, 2006b); c) se busca proporcionar estabilidad al proyecto educativo y pedagógico para evitar someter a los alumnos a cambios permanentes de administración y/o de modelo educativo; y d) se deben proporcionar las condiciones financieras para que el proyecto sea atractivo para la inversión privada.

### **Características de los centros educativos**

Se propone que los módulos de concesión educativa estén compuestos por cinco centros educativos cada uno. Este número puede variar sobre la base de estudios más detallados y se sustenta, principalmente, en la necesidad de generar un proyecto de envergadura y magnitud tal que desde el punto de vista del concesionario permita trabajar con economías de escala —y maximizar la administración de sus recursos—, y que desde el punto de vista del concedente (el Estado) sea consistente con la realidad actual y responda a las necesidades sociales de un planteamiento educativo de calidad, alternativo al actual modelo de la educación escolar pública .

En términos generales, ya sea que se trate de locales nuevos o ya existentes, estos deben contar con infraestructura de primera calidad, con características de espacio e iluminación apropiados. Cuando el concesionario construya o remodele, de acuerdo con las bases y previa aprobación por el órgano regulador, puede presentar y ejecutar la propuesta técnica y/o económica que considere más adecuada.

Para los casos de construcción de nuevos locales, consideramos que en el contrato de concesión respectivo de cada módulo concesionado se deberán establecer las siguientes características mínimas:

- Cada centro educativo deberá tener capacidad para mil setecientos sesenta alumnos, distribuidos en veinticuatro secciones de educación primaria (cuatro por grado) y veinte secciones de educación secundaria (cuatro por año).
- Los locales se deberán construir sobre terrenos de un área de veinte mil metros cuadrados como mínimo.
- Cada centro educativo contará con cuarenta y cuatro aulas de clase, con una capacidad máxima de cuarenta alumnos cada una, dos salas multipropósito, dos laboratorios, cuatro aulas de tecnología, una biblioteca, dos canchas múltiples, servicios higiénicos, áreas administrativas y de servicio correspondientes<sup>32</sup>.
- Antes de entrar en funcionamiento, los locales escolares deberán dotarse de equipamiento mobiliario y tecnológico completo, con los estándares de calidad preestablecidos.

### **Costo, forma y plazo de pago de la inversión en los centros educativos**

Sin perjuicio de la necesidad de un costeo y análisis mucho más profundo y preciso, hemos estimado el costo total de construcción e implementación de cada centro educativo en 2,8 millones de dólares<sup>33</sup>, 2 millones de dólares para la construcción y 800 mil dólares para la implementación<sup>34</sup>:

32. Las características de las aulas y demás ambientes de los centros educativos se establecerán conforme con lo estipulado por las normas técnicas para el diseño de locales escolares de primaria y secundaria del Ministerio de Educación.
33. Nuestra estimación se basa en los costos de los colegios en Bogotá (Villa y Duarte 2002) y los costos referenciales que publica el Infes, así como en avisos de licitaciones diversos.
34. Nuestro planteamiento presupone que los terrenos para los centros educativos serán proporcionados por el Estado concedente, sin costo para el concesionario.

El monto total de la inversión en los cinco centros educativos del módulo concesionado asciende a 14 millones de dólares. La retribución que realizará el Estado concedente por la construcción e implementación de los cinco centros educativos puede tomar la forma de pagos anuales por obras (PAO), con cuotas trimestrales, en un plazo de quince años y con una tasa de interés efectiva anual de 12%<sup>35</sup>.

También se puede utilizar un concepto recientemente usado en nuestro medio como es el pago anual por servicios (PAS)<sup>36</sup>, que comprende el pago total por el servicio público prestado, tanto la parte de la construcción o remodelación de los locales como la correspondiente a los servicios educativos. En adición, el Estado dará las garantías<sup>37</sup> y condiciones contractuales mínimas necesarias, conforme al marco legal vigente que hemos analizado en el capítulo 2, con el propósito de que el concesionario pueda contar con el interés de los inversionistas e instituciones de crédito y lograr el cierre financiero correspondiente, de manera similar a los mecanismos utilizados en otras concesiones cofinanciadas de servicios públicos.

### **Características de la prestación de los servicios educativos**

El concesionario deberá realizar la gestión educativa y administrativa de los centros educativos conforme a los términos de su propuesta técnica y plan de desarrollo. La gestión comprende todas las acciones necesarias para el funcionamiento y la prestación de los servicios educativos; entre otras, el proceso de captación y matrícula de alumnos y, de ser el caso, el diseño y el desarrollo de las actividades educativas adicionales. Para ello, el concesionario contratará y mantendrá el cuerpo directivo, docente, administrativo y de servicios, y

35. El plazo y la tasa propuestos resultan de la evaluación financiera realizada para dicho efecto (véanse los apéndices al final de este capítulo).

36. Concepto recogido por el D.S. N.º 108-2006-EF y utilizado en el último contrato de concesión entregado por el Estado (Concesión Carretera Empalme 1B, Buenos Aires-Canchaque del Programa Costa-Sierra).

37. A modo de ejemplo, el concesionario puede dar en garantía sus ingresos futuros para garantizar las obligaciones derivadas de la concesión o ceder o preñar los pagos de cargo del Estado que consten en el contrato.

asumirá el costo de personal (remuneración y pagos por prestaciones sociales); también asumirá el mantenimiento y reposición de las instalaciones, mobiliario, material educativo y equipos y los costos de los servicios públicos, vigilancia y limpieza.

En términos generales, los servicios educativos que deberá prestar el concesionario tienen las siguientes características:

- Comprenden de manera integral la educación básica escolar, en los niveles de primaria (con seis grados o años) y secundaria (con cinco grados o años), dirigida a alumnos en edad escolar de ambos sexos, provenientes de los ámbitos urbanos donde se van establecer las concesiones.
- La duración, metodología y sistema pedagógico del plan curricular de cada periodo de estudios deberán contemplar la formación integral y los estándares de calidad mínimos, previamente establecidos.
- Puesto que se tiene por objetivo ofrecer una educación de calidad, el concesionario deberá procurar que sus alumnos alcancen en pruebas académicas de evaluación un nivel de rendimiento mínimo esperado, sobre la base de criterios preestablecidos. Se deberá realizar una evaluación periódica y permanente del nivel de calidad de la enseñanza y la formación escolar que presta el concesionario, la que estará a cargo del ente regulador. El no lograr y/o no mantener los estándares establecidos será causal de caducidad de la concesión.
- La enseñanza y la formación educativa se prestará sin costo para sus beneficiarios (en cuanto a matrícula y pensiones) y comprenderá también el material educativo, los servicios asistenciales básicos y un refrigerio diario para cada alumno.
- La selección y la admisión de los alumnos se harán según los lineamientos que establezcan las normas correspondientes y serán supervisadas y fiscalizadas por el órgano regulador. Sin perjuicio de ello, el concesionario deberá admitir a los estudiantes sin tipo

alguno de distinción, solamente deben pertenecer a los estratos socioeconómicos menos favorecidos y vivir cerca del centro educativo.

### **Facultades del concesionario en relación con los servicios educativos**

Para prestar los servicios educativos el concesionario contará con las siguientes facultades:

- Establecer la línea institucional de los centros educativos a su cargo, dentro del respeto a los principios y valores establecidos en la Constitución y demás normas que le resulten aplicables.
- Tener autonomía en la gestión pedagógico-escolar y administrativa del conjunto de los centros educativos del módulo concesionado, especialmente en la selección y contratación del personal, cumpliendo con las normas y beneficios del régimen laboral de la actividad privada. El concesionario podrá organizar las áreas administrativas, tecnológicas y de servicios, así como la logística y el mantenimiento, para el conjunto de establecimientos escolares del módulo, de manera tal que generen economías de escala.
- Tener la posibilidad de utilizar la infraestructura concesionada, luego de la jornada escolar habitual, para realizar actividades educativas no escolares pagadas como, por ejemplo, educación técnica, educación para adultos, preparación preuniversitaria, enseñanza de idiomas, etcétera. De este modo buscará obtener ingresos adicionales, por un lado, y la máxima utilización de la infraestructura educativa, por otro. Para ello se establecerán los lineamientos, las limitaciones y los requisitos que deberá cumplir el concesionario, así como la retribución que percibiría el Estado (el que también sería un factor de competencia para el otorgamiento de la concesión) y el rol del órgano regulador.

## **Pagos al concesionario**

Por los costos y los gastos relacionados con la gestión y la administración del módulo concesionado y la prestación de los servicios educativos, el concesionario recibirá del Estado concedente, por todo concepto, una remuneración anual por alumno con cargo al presupuesto del sector educación. Para este propósito puede utilizarse válidamente el concepto del PAS, señalado anteriormente. Esta remuneración, que con su fórmula de reajuste deberá quedar definida en el contrato de concesión, será el factor de competencia en las licitaciones o concursos públicos de concesión de los módulos. Las bases de estos concursos deberán establecer los parámetros mínimos y máximos de la remuneración.

En nuestro planteamiento, el servicio educativo es gratuito para sus beneficiarios, es decir, no se pagará ni matrícula ni pensión, pero excepcionalmente sí podrá cobrarse por ciertas actividades extraordinarias, lo que se establecerá dentro del marco de regulación de esta materia para los colegios concesionados, igual a lo definido actualmente para instituciones educativas estatales. Sin embargo, consideramos que cabe la posibilidad de generar un planteamiento alternativo que contemple el pago de una pensión mínima por alumno, que se justificaría por la calidad integral del servicio educativo.

Como se mencionó anteriormente, el concesionario obtendrá ingresos adicionales por los servicios educativos no escolares que preste en la misma infraestructura; por este tipo de ingresos podrá establecerse una retribución anual a favor del Estado. La pensión asumida por los beneficiarios y los ingresos adicionales que generaría el concesionario permitirían reducir la remuneración anual por alumno que aportaría el Estado.

## Presupuesto y evaluación económico-financiera de la administración

Para efectos del análisis financiero correspondiente, se presupuestan los ingresos y los costos anuales de la administración y la prestación de los servicios educativos.

Los ingresos anuales se establecen en función de si el módulo concesionado es sobre infraestructura nueva o sobre infraestructura ya existente, tal como se muestra en el cuadro 7. Estos ingresos se consideran a valor real, por lo que se ajustarán por inflación durante el plazo de la concesión.

**Cuadro 7. Ingresos totales por módulo**

Concesión	Remuneración anual (en US\$)	Número de alumnos	Total (en US\$)
Con infraestructura nueva	928	8 800	8 166 313
Con infraestructura existente	910	8 800	8 006 727

Los gastos anuales, en cambio, serían iguales para ambos tipos de concesión. Veamos el cuadro 8.

**Cuadro 8. Gastos anuales totales por módulo**

	US \$
Mantenimiento	100 000
Vigilancia	50 000
Material educativo	100 000
Capacitación	110 000
Refrigerios	1 232 000
Planillas	5 887 700
<b>Total general gastos</b>	<b>7 479 700</b>



Dados los niveles de ingresos y gastos que se generarían bajo el esquema modular propuesto, se obtiene un VAN económico igual a cero y una TIR económica de 10%, resultados que permiten decidir favorablemente por la realización del proyecto. Se demuestra que maximizando el uso de la infraestructura en actividades rentadas vinculadas a la educación, es posible obtener los ingresos necesarios que hacen atractivo el proyecto de inversión.

En el modelo de concesión con infraestructura nueva, la inversión total por alumno (que considera la inversión por construcción y la remuneración anual por alumno) asciende a 1 137 dólares; mientras que en el caso de la concesión con infraestructura existente, a 985 dólares. Estas sumas implican que el gasto por alumno, actualmente de 400 dólares en promedio, se elevaría, para lo cual el Estado debería incrementar progresivamente su presupuesto hasta alcanzar el objetivo del 6% del PBI. A fin de lograr este objetivo, y por consiguiente la mejora de la educación escolar pública, consideramos que la concesiones educativas propuestas pueden ser instrumentos útiles y viables.

Con el propósito de ofrecer un modelo alternativo que considere la reducción del aporte del Estado, hemos desarrollado un segundo modelo (véase el apéndice 3), que considera la generación de ingresos adicionales por los servicios educativos no escolares que preste el concesionario en la misma infraestructura, con lo cual la remuneración anual por alumno desciende a 771 dólares. Esta remuneración anual por alumno puede ser asumida, en diversos porcentajes, por el Estado y las familias. Por ejemplo, si las familias contribuyen con el 50%, la inversión del Estado por alumno se reduciría a 385,50 dólares. Ese importe podría disminuir aun más si se considera un mayor aporte de las familias. El beneficio de esta medida estaría dado además por la orientación de la demanda; es decir, constituiría un filtro para que los módulos educativos no sufran una sobredemanda.

## 5. Aspectos del modelo que deben considerarse contractualmente

En la descripción del modelo propuesto de concesión de la infraestructura y la prestación de servicios educativos para la educación escolar urbana se muestran rasgos distintos y destacables en comparación con la educación pública tradicional, como: gestión privada de los recursos humanos y financieros; infraestructura e implementación (equipamiento y acondicionamiento) de alta calidad; evaluación continua de los resultados obtenidos; y estabilidad contractual, presupuestal y financiera. Estos rasgos generan atributos propios de la naturaleza contractual que diferencian y enriquecen el modelo.

El modelo propuesto posee dos tipos de ventajas: de un lado, las que se derivan de la relación contractual, con las garantías de cualquier transacción de esta naturaleza, y por otro lado, las ventajas específicas originadas en la posibilidad del concesionario de prestar el servicio concesionado con reglas privadas, que hacen posible la autonomía y efectividad de la administración. En este sentido, a continuación se analizan los principales atributos o aspectos conceptuales que deberían establecerse en el contrato de concesión correspondiente.

### Objetivo y legitimidad del modelo

El servicio concesionado —que en principio se propone que se preste sin costo para sus beneficiarios, pero que podría incluir la posibilidad de que los usuarios paguen un monto en función de sus posibilidades reales— se apega a los preceptos constitucionales porque cumple con tres principios: el deber que el Estado tiene de proporcionar el servicio público educativo, el derecho que tiene la familia de escoger el tipo de educación de su preferencia y el derecho de los particulares a ofrecer educación. El sentido de la referencia a la Constitución es hacer explícitos los fundamentos de legalidad y legitimidad del objeto.

## **Evaluación de los resultados, procesos de control y solución de controversias**

El objeto del contrato comprende, para el concesionario, poner su experiencia y cualidades al servicio de la educación de los niños menos favorecidos de nuestra sociedad, administrando la infraestructura creada y suministrando los servicios pedagógicos y administrativos necesarios para lograr el aprendizaje y la formación educativa de los alumnos. Asimismo, le corresponde al concesionario facilitar la evaluación periódica e independiente del logro de los objetivos generales y específicos en los diversos niveles de la educación formal a su cargo y obtener la aprobación correspondiente de su gestión.

Al respecto, la evaluación debe tener consecuencias; en las causales de caducidad (terminación) del contrato respectivo se especifica el resultado esperado y se establece que la calificación no puede permanecer desaprobatoria en determinados plazos. De esta manera, los resultados de la evaluación como medida de los atributos del servicio concesionado tienen implicancias sobre el cumplimiento del contrato, y su caducidad puede declararse si no se presta el servicio con la calidad esperada, según la calificación que debe hacer un evaluador independiente. Es decir, el concedente tiene la facultad de suspender la transacción si no se logra el resultado esperado.

Como un atributo importante del modelo, los concesionarios deben aceptar que la evaluación de los logros de los estudiantes tenga implicaciones contractuales, en contraste con la realidad de la educación pública tradicional, en la que la evaluación de los resultados no tiene consecuencias para los responsables de impartir la enseñanza. Es importante que el contrato de concesión contemple los procesos de control necesarios sobre las obligaciones del concesionario, los que deberían enfocarse en los siguientes aspectos: la administración de los locales escolares, el cumplimiento de las normas relativas a aspectos educativos y pedagógicos, y el logro de los objetivos académicos, mediante la evaluación independiente.

Asimismo, es indispensable establecer el mecanismo para la solución de conflictos entre las partes, que contemple, en primer lugar, el compromiso de solución directa entre estas con ánimo conciliatorio. De no ser posible esta posibilidad, se recomendaría el arbitraje, de acuerdo con las normas sobre la materia.

### **Proyecto pedagógico y tecnología educativa**

El concesionario debe ser autónomo y aceptar solamente las restricciones de la ley y el contrato. En esa línea propondrá, para efectos de la operación de los servicios educativos que establece la concesión, un proyecto pedagógico-educativo (PPE) que deberá tener en cuenta tanto los aspectos de la infraestructura y su implementación, como la tecnología y la metodología educativa que utilice, por lo que una vez aprobado por el concedente y el regulador formará parte integral del contrato de concesión.

Se deberá establecer que el concesionario tiene la obligación de financiar todas las obligaciones que incluya en el PPE, por lo que no podrá invocar dichas obligaciones para solicitar restablecimiento del equilibrio económico-financiero, lo que implica que en el contrato deberá declarar tener conocimiento suficiente sobre todos los aspectos vinculados al servicio que se obliga a prestar.

En el modelo propuesto, el concesionario deberá tener la libertad de adaptar su saber tecnológico a las condiciones particulares de la población objetivo de la concesión; se trata de que utilice su capacidad y su saber acumulado y no necesariamente una tecnología específica, por lo que no debería haber el compromiso de transferir una tecnología determinada, es decir, de copiar modelos pedagógicos de la institución matriz del concesionario, pues, finalmente, su compromiso principal al respecto es no obtener resultados «deficientes».

## **Asignación de recursos entre los estudiantes**

El contrato establecerá los criterios que deberá tener en cuenta el concesionario de los módulos para asignar las vacantes disponibles en los centros educativos, criterios que, respetando el derecho a la igualdad, consisten, básicamente, en que el postulante sea hijo de personas de escasos recursos y viva en la vecindad del local. El concesionario deberá tener en cuenta que la población escolar por atender presenta un marcado rezago educativo, carencias académicas notables y condiciones sociales contrarias al aprendizaje, especialmente de violencia familiar.

Aunque el modelo se debe centrar fundamentalmente en la evaluación de resultados, también deberá contemplar el monitoreo de ciertos insumos, puesto que algunos de ellos guardan una relación mediata con el resultado, como la alimentación y los materiales educativos. Por ello, el contrato de concesión deberá consignar la obligación del concesionario de proveer a cada escolar de una ración diaria de alimentos, en la cantidad y calidad especificada, así como de proporcionarle el material educativo según parámetros predefinidos.

## **Personal docente, administrativo y de servicios**

En relación con la contratación del personal que trabaje en los centros educativos concesionados, se deberán tener en cuenta los siguientes aspectos:

- El concesionario escogerá y contratará libremente al personal con el cual prestará el servicio educativo.
- Los docentes y el personal en general deberán cumplir los requisitos de ley para el ejercicio de la profesión u oficio que presten.
- Como los establecimientos creados por la concesión son instituciones autónomas, en la contratación del personal se aplicarán las normas y los beneficios del régimen laboral de la actividad privada.

- En materia de seguridad social se aplicarán los regímenes de pensiones y salud privados.

Vale la pena resaltar dos aspectos que consideramos deberán estar presentes en las relaciones laborales al interior de las concesiones. En primer lugar, la *flexibilidad*, tanto en la vinculación como en la desvinculación, lo cual es apropiado en virtud de las exigencias que el contrato de concesión deberá establecer en materia de resultados. La vinculación flexible permitirá lograr las combinaciones de precio y calidad compatibles con el proyecto pedagógico-educativo (PPE), sujeto a las restricciones de un monto dado de financiación, y además aplicar a los trabajadores docentes criterios de evaluación similares a los que el contrato de concesión establece para el concesionario. En segundo lugar, el nuevo contrato de trabajo no solo involucrará al personal en una relación laboral que asocia su permanencia con el desempeño, sino que se propone convertirlo en parte de un proyecto con fines sociales claros y con características pedagógicas estimulantes. Ello es importante porque se plantea propender a la construcción de relaciones profesionales apropiadas para la generación de conocimiento y aprendizaje, aspecto determinante para mejorar la calidad de la enseñanza.

El concesionario enfrenta el reto de establecer un esquema de vinculación que incentive a su personal y premie el desempeño con remuneración y permanencia. Para tal efecto podrá aprovechar el régimen laboral aplicable, que por su flexibilidad le permitirá mantener el vínculo laboral de acuerdo con el desempeño y construir un sistema de continuidad para el personal más comprometido. En relación con el personal docente, para garantizar un proceso educativo capaz de generar los niveles de logro a los que el concesionario se obligará en el contrato de concesión, se debe mantener y promover un núcleo de profesionales altamente motivado y capaz, que impulse académicamente a un grupo más o menos amplio de ellos, que podrán ser renovados para evitar el crecimiento sistemático de los costos de personal.

## **Régimen económico**

El valor de la remuneración anual por alumno, como se ha señalado, se establecerá en el proceso de licitación de la concesión, por lo que a su vez el valor del contrato es indeterminado pero determinable (un monto unitario por número de alumnos). La remuneración anual por alumno podrá reajustarse en respuesta a circunstancias imprevistas, ajenas a la voluntad del concesionario; ello implicará una revisión del contrato para restablecer el equilibrio económico-financiero. Cabe señalar que se deben establecer claramente limitaciones al número máximo de alumnos que puede tener cada colegio, en función de los criterios señalados anteriormente (cuarenta alumnos por sección).

Los excedentes y las pérdidas son del concesionario. El Estado pagará por el número de alumnos efectivamente matriculados cada año; si un alumno se retira e ingresa otro en su lugar, ello no da lugar a un desembolso adicional, por lo que el pago es por alumno matriculado y no por la capacidad total de los centros educativos del módulo concesionado, definida en el contrato. Por ello, deberá evaluarse el comportamiento de la permanencia del alumno.

No obstante, el servicio educativo es gratuito, es decir, no se pagará ni matrícula ni pensión. En los centros educativos concesionados se podrán cobrar a los beneficiarios por determinadas actividades extraordinarias, lo que se establecerá dentro del marco de regulación de esta materia para los colegios públicos, igual a lo definido actualmente para instituciones educativas estatales. Sin perjuicio de lo señalado, cabe la posibilidad de generar un planteamiento alternativo que contemple el pago de una pensión mínima por alumno, que se justificaría por la calidad integral del servicio educativo y su infraestructura.

De acuerdo con lo que se establezca contractualmente y con la autorización previa correspondiente, el concesionario podrá utilizar los bienes de la concesión para prestar servicios adicionales a la co-

munidad, en general, siempre que no afecte el cumplimiento de las obligaciones del contrato. Esa utilización accesorio tendrá como fin la generación de ingresos extraordinarios permanentes, que deberán destinarse a los propósitos de la concesión. Debe, en todo caso, haber una contabilidad que distinga nítidamente costos e inversiones dedicados a la utilización accesorio, a efectos de eliminar los incentivos a un uso comercial de los recursos cedidos y la remuneración por el servicio de la educación formal.

Finalmente, tanto la pensión mínima asumida por los alumnos beneficiarios, como los ingresos adicionales que genere el concesionario permitirían la reducción de la remuneración anual por alumno que aportaría el Estado.

## **6. Principales riesgos del módulo de concesión educativa y de la asignación contractual**

Teniendo en cuenta las características del modelo de concesión educativa propuesto y en función del análisis de las experiencias de otras obras de infraestructura y servicios públicos<sup>38</sup>, hemos realizado la identificación de los riesgos del contrato de concesión correspondiente.

Los criterios que hemos utilizado para la asignación de los riesgos son, en primer lugar, que se asignen al agente que mejor puede evaluarlos, controlarlos y soportar su costo, y, en segundo lugar, que se asignen al agente que se beneficia en mayor medida de la asunción y control del riesgo.

Los riesgos claramente identificados y el agente al que se asigna cada uno de ellos se muestran en los cuadros 9 y 10, respectivamente, según correspondan al proceso de construcción e implementación o estén vinculados a la administración de los centros educativos.

38. Fundamentalmente el contrato de concesión de infraestructura vial IIRSA Norte.



**Cuadro 9. Riesgos vinculados al proceso de construcción e implementación**

<b>Riesgos en la etapa previa a la construcción</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entrega de terrenos y/o locales de la concesión.</li> <li>– Permisos, licencias y autorizaciones.</li>   <li>– Planificación y desarrollo del proyecto.</li> <li>– Aumento de los costos por modificaciones con respecto al diseño básico o al desarrollar la ingeniería de detalle.</li> <li>– Ingeniería de detalle, errores en el diseño de las obras civiles</li> <li>– Institucionales, relación con autoridades locales y nacionales.</li>   <li>– Cambios en la legislación y/o regulación.</li> <li>– Interferencia de terceros (sindicatos de profesores, población, políticos, medios de comunicación, etc.</li> </ul>	<p>Concedente  Concesionario y concedente  Concesionario  Concesionario y Concedente.  Concesionario  Concesionario y concedente  Concedente  Concesionario y concedente</p>
<b>Riesgos en la etapa de construcción e implementación</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Aumento del costo de construcción en los diversos ítems de las obras civiles y equipamiento.</li> <li>– Variación por inflación del costo de construcción.</li> <li>– El costo de nuevas inversiones solicitadas por el concedente o que se determinan necesarias durante esta etapa.</li> <li>– Aumentos en los costos o en el plazo por problemas en las relaciones con contratistas y/o sus trabajadores.</li> <li>– Aumentos en los costos o en el plazo por interferencias de terceros.</li>   <li>– Aumentos en los costos o en el plazo por interferencias del concedente.</li> <li>– Aumentos en los costos o en el plazo por eventos que configuran casos fortuitos o de fuerza mayor.</li> <li>– Aumentos en los costos o en el plazo por accidentes durante la construcción.</li> <li>– Daños y/o lesiones a terceros.</li> <li>– No terminación por causa de cualquier factor no previsto.</li> </ul>	<p>Concesionario  Concesionario  Concesionario y concedente  Concesionario  Concesionario y concedente  Concedente  Concesionario y concedente  Concesionario  Concesionario  Concesionario y Concedente</p>
<b>Riesgos en la etapa de puesta en servicio de la infraestructura educativa</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Que la obra no cumpla con las especificaciones para su puesta en servicio.</li> <li>– Que la implementación de los locales escolares no cumpla con las especificaciones establecidas contractualmente.</li> <li>– Incumplimiento de plazos para la puesta en servicio.</li> <li>– Problemas técnico-operativos durante la puesta en servicio.</li> </ul>	<p>Concesionario  Concesionario  Concesionario  Concesionario</p>

**Cuadro 10. Riesgos vinculados a la administración de los centros educativos**

<b>Riesgos de demanda, gestión y operación</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Variabilidad de ingresos por fluctuación en la demanda de los servicios educativos ofrecidos por la concesión.</li> <li>– Sobrecostos causados por la variación de precios en la operación y mantenimiento de la concesión.</li> <li>– Necesidad de inversiones u obras adicionales no previstas en el proyecto.</li> <li>– Discontinuidad de los servicios que presta la concesión.</li> <li>– Incumplimiento de nivel de calidad del servicio requerido por el concedente.</li> <li>– Sobrecostos administrativos, operativos y/o de mantenimiento.</li> <li>– Gastos por reparación y/o rehabilitación de instalaciones, mobiliario y equipo.</li> <li>– Inadecuada gestión administrativa.</li> <li>– Falta de experiencia y/o conocimiento del operador (<i>know how</i>) respecto del servicio concesionado.</li> <li>– Interrupción del servicio.</li> </ul>	<p>Concesionario</p> <p>Concesionario y concedente Concedente Concesionario y concedente Concesionario Concesionario Concesionario Concesionario Concesionario</p> <p>Concesionario</p>
<b>Riesgos de accidentes, caso fortuito o de fuerza mayor</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Daños a los alumnos, al personal y/o a terceros.</li> <li>– Daños a las instalaciones por accidentes.</li> <li>– Gastos por atención de emergencias.</li> <li>– Terrorismo, guerra.</li> <li>– Desastres naturales.</li> </ul>	<p>Concesionario Concesionario Concesionario Concesionario y concedente Concesionario y concedente</p>
<b>Riesgos políticos, financieros y legales</b>	<b>Asignados a:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Deterioro de la credibilidad del país.</li> <li>– Protestas civiles, interferencias de terceros.</li> <li>– Expropiación o nacionalización.</li> <li>– Permisos, licencias y autorizaciones.</li> </ul>	<p>Concedente Concesionario y concedente Concesionario y concedente Concesionario y concedente</p>

## 7. Actores y estrategias de implementación

Para implementar, en cualquiera de sus variantes, el modelo propuesto de concesión de la infraestructura y la prestación de servicios educativos para la educación escolar urbana, se debe identificar a los actores que intervendrían en el proceso, así como determinar el gra-

do de injerencia y/o importancia que tendrían en este. De esta forma, se pretende buscar el mejor camino para la implementación del modelo. Ambos aspectos se tratarán brevemente a continuación.

### **Actores del proceso de concesión de servicios educativos**

La participación de las diversas instituciones y personas que de una u otra forma intervienen, pueden intervenir o puedan ser afectados por la concesión de servicios educativos es de fundamental importancia para la viabilidad de la concesión, ya que el éxito o fracaso de esta dependerá de en qué medida estos agentes se beneficien o perjudiquen del proceso. Por ello, los actores deberán ser tenidos en cuenta permanentemente, desde el diseño hasta la conclusión del proceso. Los actores que consideramos tendrían injerencia en los procesos de concesiones de servicios educativos son los siguientes:

#### *Sector estatal*

- Concedente (Ministerio de Educación)
- Proinversión
- Otros ministerios y entidades similares (MEF, Cofide)
- Indecopi (libre competencia)
- El regulador
- El Congreso (partidos políticos)
- Los gobiernos regionales
- Los gobiernos municipales

#### *Sector privado*

- Concesionarios, postores, entidades privadas
- Trabajadores actuales del sector educación, docentes y no docentes (Sutep)
- Usuarios finales (alumnos, padres de familia, las Apafa)
- Asociaciones civiles e instituciones religiosas del ámbito educativo
- Proveedores
- Opinión pública (medios de comunicación)

## Estrategias de implementación

Según lo señalado, estimamos que la implementación de un modelo de concesión como el propuesto debe efectuarse en forma gradual, a fin de generar la menor cantidad de resistencias posibles. Así pues, consideramos conveniente dar inicio a la implementación del modelo a través de infraestructuras nuevas porque de este modo no se utilizaría ninguno de los locales escolares públicos existentes y se evitaría entrar en conflicto con los planes escolares en actual ejecución, los sindicatos de maestros y las asociaciones de padres de familias u otras personas o instituciones que se pudieran considerar afectados. Empezar con infraestructura y servicios educativos nuevos permitiría plantear la concesión con la ventaja de minimizar la presencia y/o influencia de actores o elementos que perturben el proyecto.

Igualmente, consideramos que es posible introducir el modelo de concesión invitando a participar en este a instituciones que de algún modo ya brindan el servicio de educación escolar pública, como puede ser el proyecto Fe y Alegría u otros similares, a través de los cuales se puede ampliar la cobertura que actualmente brindan las escuelas y/o colegios de dichas instituciones.

Por otro lado, las estrategias que se pueden implementar para reducir el aporte del Estado en la concesiones de servicios educativos consistirían, básicamente, en plantear individual o conjuntamente dos medidas: la primera, el pago por parte de los alumnos de una pensión mínima que, como ya lo señalamos, se justificaría por las ventajas y la calidad del servicio e infraestructura ofrecidos; la segunda es la utilización de los bienes de la concesión para prestar servicios educativos no escolares a la comunidad en general, con el objetivo de generar ingresos extraordinarios permanentes que deberán destinarse a los propósitos de la concesión.

## **Apéndices al capítulo 4**

Apéndice 1: Modelo para la concesión de centros educativos públicos con infraestructura nueva

Apéndice 2: Modelo para la concesión de centros educativos públicos con infraestructura existente

Apéndice 3: Modelo alternativo para la concesión de centros educativos públicos

**Apéndice 1: Modelo de concesión de centros educativos públicos con infraestructura nueva  
 Construcción e implementación de un módulo compuesto por cinco centros educativos más  
 administración y prestación de servicios educativos**

	US \$	Estado, Pago Anual por Obras (PAO)
<b>Inversión inicial</b>		
Terrenos (aportados por el Estado)	0	Plazo 15 años
Construcción	10 000 000	Tasa 10,00% TEA
Implementación	4 000 000	Monto US \$ <b>1 840 633</b>
	<b>Total 14 000 000</b>	Períodicidad de PAO Trimestral
<b>Datos generales</b>		
N.º de colegios (módulo)	5	
N.º de terrenos	5	Precio m <sup>2</sup> terreno 0
Área de cada terreno	20 000	m <sup>2</sup>
Valor m <sup>2</sup> de construcción	250	
Área construida en cada terreno	8 000	
Plazo concesión	22	
Secciones por centro educativo	44	Primaria 6 años
Alumnos por centro educativo	1 760	Secundaria 5 años
Profesores por centro educativo	44	Primaria y Secundaria 4 por año
Auxiliares y empleados por centro educativo	10	Total secciones 44
Directivos por centro educativo	2	Alumnos 40 por sección
<b>Otros parámetros</b>		
Tasa de depreciación anual (implementación)	20,00%	anual
Tasa de depreciación anual (construcción)	3,00%	anual
Costo de oportunidad del capital	10,00%	TEA



Apéndice 1 continuación

<b>Personal por módulo</b>	<b>N.º</b>	<b>Sueldo US \$</b>	<b>Factor laboral</b>	<b>Subtotal US \$</b>
Profesores	220	800	18	3 203 200
Auxiliares y empleados	50	400	18	364 000
Plana gerencial	5	22 500	18	2 047 500
Directivos	10	1 500	18	273 000
<b>Total personal</b>	<b>285</b>		<b>Total planillas</b>	<b>5 887 700</b>

**Gastos anuales totales por módulo**

Mantenimiento	280 000
Vigilancia	50 000
Capacitación	110 000
Material educativo	100 000
Refrigerios	1 232 000 (200 días/año a US \$ 0,7 por alumno)
Planillas	5 887 700
<b>Total general gastos US \$</b>	<b>7 659 700</b>

**Ingresos por servicios educativos gratuitos**

Remuneración por alumno	US \$ 928	Costo por alumno con PAO	928
Número de alumnos	8 800		209
<b>Total ingresos por servicios educativos</b>	<b>US \$ 8 166 313</b>		<b>1 137</b>



Apéndice 1 continuación

**ESTADO DE GANANCIAS Y PÉRDIDAS US \$**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ingresos totales por servicios educativos		8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313
PAO		1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
Costos totales		7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Depreciación de construcción	0	0	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Depreciación de implementación	0	0	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
<b>Utilidad / Pérdida</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Ingresos totales por servicios educativos	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313
PAO	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633						
Costos totales	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Depreciación de construcción	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Depreciación de implementación	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
<b>Utilidad / Pérdida</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>1 247 246</b>	<b>-593 387</b>	<b>-593 387</b>	<b>-593 387</b>	<b>-593 387</b>	<b>-593 387</b>	<b>-593 387</b>





Apéndice 1 continuación

**FLUJO DE CAJA US \$**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ingresos por servicios educativos gratuitos		8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313
PAO		1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
<b>Total ingresos</b>		<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>
Gastos operativos		7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Inversiones	10 000 000	4 000 000						4 000 000				
<b>Total egresos</b>	10 000 000	4 000 000	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
<b>Total flujo de caja</b>	-10 000 000	-4 000 000	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23
Ingresos por servicios educativos gratuitos	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313	8 166 313
PAO	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
<b>Total ingresos</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>	<b>10 006 946</b>
Gastos operativos	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Inversiones	4 000 000					4 000 000						
<b>Total egresos</b>	11 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	11 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
<b>Total flujo de caja</b>	-1 652 754	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	-1 652 754	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246	2 347 246

<b>VAN</b>	<b>TIR</b>
0	10,28%

**Evaluación económica**

**Apéndice 2: Modelo alternativo de concesión de centros educativos públicos con infraestructura existente  
 Construcción e implementación de un módulo compuesto por cinco centros educativos y la administración  
 y prestación de servicios educativos**

	US \$		Estado, Pago Anual por Obras (PAO)
Terrenos aportados por el Estado	0		Plazo 15 años
Construcción/arreglos /remodelación (se estima US\$ 200 000 por colegio)	1 000 000	<b>Total</b>	Tasa 10,00% TEA
Implementación	4 000 000	<b>5 000 000</b>	Monto US \$ <b>657 369</b>
			Periodicidad de PAO Trimestral

**Datos generales**

N.º de colegios (Módulo)	5		
Número de terrenos	5	Precio m <sup>2</sup> terreno	0
Área de cada terreno	20 000	m <sup>2</sup>	
Valor m <sup>2</sup> de construcción	250		
Área construida en cada terreno	8 000		
Plazo concesión	22		
Secciones por centro educativo	44		
Alumnos por centro educativo	1 760		
Profesores por centro educativo	44		
Auxiliares y empleados por centro educativo	10		
Directivos por centro educativo	2		

Años	Primaria Secundaria	6 años 5 años
<b>Secciones</b>	Primaria y Secundaria Total secciones	4 por año 44
<b>Alumnos</b>		40 por sección

**Otros parámetros**

Tasa de depreciación anual (Implementación)	20,00% anual
Tasa de depreciación anual (Construcción)	3,00% anual
Costo de oportunidad del capital	10,00% TEA



Apéndice 2 continuación

<b>Personal por módulo</b>	N.º	Sueldo US \$	Factor laboral	Subtotal US \$
Profesores	220	800	18	3 203 200
Auxiliares y empleados	50	400	18	364 000
Plana gerencial	5	22 500	18	2 047 500
Directivos	10	1 500	18	273 000
<b>Total personal</b>	<b>285</b>		<b>Total planillas</b>	<b>5 887 700</b>
<b>Gastos anuales totales por módulo</b>				
Mantenimiento		100 000		
Vigilancia		50 000		
Capacitación		110 000		
Material educativo		100 000		
Refrigerios		1 232 000	(200 días/año a US \$ 0,7 por alumno)	
Planillas		5 887 700		
<b>Total general gastos US \$</b>		<b>7 479 700</b>		
<b>Ingresos por servicios educativos gratuitos</b>				
Remuneración por alumno		US \$ 910	Costo por alumno con PAO	910
N.º de alumnos		8 800		75
<b>Total ingresos por servicios educativos</b>		<b>US \$ 8 006 727</b>		<b>985</b>



Apéndice 2 continuación

**ESTADO DE GANANCIAS Y PÉRDIDAS US \$**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ingresos totales por servicios educativos		8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727
PAO		657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369
Costos totales		7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
Depreciación construcción	0	0	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Depreciación implementación	0	0	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
<b>Utilidad/pérdida</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>354 396</b>	<b>354 396</b>	<b>354 396</b>	<b>354 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Ingresos totales por servicios educativos	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727
PAO	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369						
Costos totales	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
Depreciación de construcción	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000	30 000
Depreciación de implementación	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
<b>Utilidad / pérdida</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>754 396</b>	<b>97 027</b>	<b>97 027</b>	<b>97 027</b>	<b>97 027</b>	<b>97 027</b>	<b>97 027</b>



Apéndice 2. continuación

**FLUJO DE CAJA**

	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ingresos por servicios educativos gratuitos		8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727
PAO			657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369
<b>Total ingresos</b>			<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>
Gastos operativos			7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
Inversiones	1 000 000	4 000 000				4 000 000					
<b>Total egresos</b>	1 000 000	4 000 000	7 479 700	7 479 700	7 479 700	11 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
<b>Total flujo de caja</b>	-1 000 000	-4 000 000	1 184 396	1 184 396	1 184 396	-2 815 604	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396

	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Ingresos por servicios educativos gratuitos	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727	8 006 727
PAO			657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369	657 369
<b>Total ingresos</b>			<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>	<b>8 664 096</b>
Gastos operativos	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
Inversiones	4 000 000					4 000 000						
<b>Total egresos</b>	11 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	11 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700	7 479 700
<b>Total flujo de caja</b>	-2 815 604	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396	-2 815 604	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396	1 184 396

<b>Evaluación económica</b>	<b>TIR</b>
<b>VAN</b>	10,00%
0	

Evaluación económica

**Apéndice 3: Modelo alternativo de concesión de centros educativos públicos**  
**Construcción e implementación de un módulo compuesto por cinco centros educativos más**  
**administración y prestación de servicios educativos**

Estado, Pago Anual por Obras (PAO)	
Plazo	15 años
Tasa	10% TEA
Monto US \$	<b>1 840 633</b>

	US \$
Terrenos (aportados por el Estado)	0
Construcción/arreglos /remodelación	10 000 000
Implementación	4 000 000
<b>Total</b>	<b>14 000 000</b>

**Datos generales**

N.º de colegios (módulo)	5	Precio m <sup>2</sup> terreno	0
Número de terrenos	5		
Área de cada terreno	20 000	m <sup>2</sup>	
Valor m <sup>2</sup> de construcción	250		
Área construida en cada terreno	8 000		
Plazo concesión	22		
Secciones por centro educativo	44		
Alumnos por centro educativo	1 760		
Profesores por centro educativo	44		
Auxiliares y empleados por centro educativo	10		
Directivos por centro educativo	2		

<b>Años</b>	Primaria Secundaria	6 años 5 años
<b>Secciones</b>	Primaria y Secundaria Total secciones	4 por año 44
<b>Alumnos</b>		40 por sección

**Otros parámetros**

Tasa de depreciación anual (implementación)	20,00% anual
Tasa de depreciación anual (construcción)	3,00% anual
Costo de oportunidad del capital	12,50% TEA



Apéndice 3 continuación

Continuación

<b>Personal por módulo</b>	<b>N.º</b>	<b>Sueldo US \$</b>	<b>Factor laboral</b>	<b>Subtotal US \$</b>
Profesores	220	800	18	3 203 200
Auxiliares y empleados	50	400	18	364 000
Plana gerencial	5	22 500	18	2 047 500
Directivos	10	1 500	18	273 000
<b>Total personal</b>	<b>285</b>		<b>Total planillas</b>	<b>5 887 700</b>

**Gastos anuales totales por módulo**

Mantenimiento	280 000
Vigilancia	50 000
Capacitación	110 000
Material educativo	100 000
Refrigerios	1 232 000 (200 días/año a US \$ 0,7 por alumno)
Planillas	5 887 700
<b>Total general gastos US \$</b>	<b>7 659 700</b>

**Ingresos por servicios educativos gratuitos**

Remuneración por alumno	US \$ 771
N.º de alumnos	8 800
<b>Total ingresos por servicios educativos</b>	<b>US \$ 6 781 683</b>

**Ingresos adicionales**

	<b>N.º de estudiantes</b>	<b>Pago mensual</b>	<b>Meses al año</b>
Clases de inglés	1 000	50	12
Clases para adultos	600	40	10
Clases de preparación preuniversitaria	600	40	12
Crecimiento de estudiantes con pago		3% anual	



Apéndice 3 continuación

**Proyección de estudiantes con pago**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Clases de inglés	0	0	1 000	1 030	1 061	1 093	1 126	1 159	1 194	1 230
Clases para adultos	0	0	600	618	637	656	675	696	716	738
Clases de preparación preuniversitaria	0	0	600	618	637	656	675	696	716	738
Total estudiantes	0	0	2 203	2 270	2 339	2 410	2 483	2 558	2 636	2 716
<b>Total ingresos adicionales por año</b>	0	0	1 128 000	1 161 840	1 196 695	1 232 596	1 269 574	1 307 661	1 346 891	1 387 298

US \$

**Proyección de estudiantes con pago**

Clases de inglés	1 267	1 305	1 344	1 384	1 426	1 469	1 513	1 558	1 605
Clases para adultos	760	783	806	831	855	881	908	935	963
Clases de preparación preuniversitaria	760	783	806	831	855	881	908	935	963
Total estudiantes	2 798	2 883	2 970	3 059	3 152	3 247	3 345	3 446	3 549
<b>Total ingresos adicionales por año</b>	1 428 917	1 471 784	1 515 938	1 561 416	1 608 258	1 656 506	1 706 201	1 757 387	1 810 109

US \$

**Proyección de estudiantes con pago**

Clases de inglés	1 653	1 702	1 754	22
Clases para adultos	992	1 021	1 052	
Clases de preparación preuniversitaria	992	1 021	1 052	
Total estudiantes	3 656	3 766	3 880	
<b>Total ingresos adicionales por año</b>	1 864 412	1 920 344	1 977 955	

US \$





Apéndice 3 continuación

**ESTADO DE GANANCIAS Y PÉRDIDAS**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
US \$												
Ingresos totales por servicios educativos		7 909 683	7 943 523	7 978 378	8 014 279	8 051 257	8 089 344	8 128 574	8 168 981	8 210 600	8 253 467	
PAO		1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	
Costos totales		7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	
Depreciación construcción	0	0	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Depreciación implementación	0	0	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000	800 000
Utilidad / pérdida	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>990 616</b>	<b>1 024 456</b>	<b>1 059 311</b>	<b>1 095 212</b>	<b>1 132 190</b>	<b>1 169 914</b>	<b>1 207 725</b>	<b>1 244 914</b>	<b>1 282 767</b>	<b>1 320 767</b>

	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
US \$										
Ingresos totales por servicios educativos	8 297 621	8 343 099	8 389 942	8 438 189	8 487 884	8 539 070	8 591 792	8 646 095	8 702 028	8 759 638
PAO	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
Costos totales	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Depreciación construcción	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000
Depreciación implementación	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000
Utilidad / pérdida	<b>1 778 554</b>	<b>1 824 032</b>	<b>1 870 874</b>	<b>1 919 122</b>	<b>1 968 817</b>	<b>2 020 003</b>	<b>2 072 725</b>	<b>2 127 028</b>	<b>2 182 961</b>	<b>2 240 571</b>



Apéndice 3 continuación

**FLUJO DE CAJA**

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Ingresos por servicios educativos gratuitos		6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683
Ingresos adicionales			1 128 000	1 161 840	1 196 695	1 232 596	1 269 574	1 307 661	1 346 891	1 387 298	1 428 917
PAO			1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
<b>Total ingresos</b>			<b>9 750 316</b>	<b>9 784 156</b>	<b>9 819 011</b>	<b>9 854 912</b>	<b>9 891 890</b>	<b>9 929 977</b>	<b>9 969 207</b>	<b>10 009 614</b>	<b>10 051 233</b>
Gastos operativos			7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Inversiones	10 000 000	4 000 000				4 000 000					
<b>Total egresos</b>	10 000 000	4 000 000	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
<b>Total flujo de caja</b>	-10 000 000	-4 000 000	2 090 616	2 124 456	2 159 311	2 195 212	-1 767 810	2 270 277	2 309 507	2 349 914	2 391 533

	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Ingresos por servicios educativos gratuitos	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683	6 781 683
Ingresos adicionales	1 471 784	1 515 938	1 561 416	1 608 258	1 656 506	1 706 201	1 757 387	1 810 109	1 864 412	1 920 344	1 977 955
PAO	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633	1 840 633
<b>Total ingresos</b>	<b>10 094 100</b>	<b>10 138 254</b>	<b>10 183 732</b>	<b>10 230 574</b>	<b>10 278 822</b>	<b>10 328 517</b>	<b>10 379 703</b>	<b>10 432 425</b>	<b>10 486 728</b>	<b>10 542 661</b>	<b>10 600 271</b>
Gastos operativos	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
Inversiones	4 000 000				4 000 000						
<b>Total egresos</b>	11 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700	7 659 700
<b>Total flujo de caja</b>	-1 565 600	2 478 554	2 524 032	2 570 874	2 619 122	-1 331 183	2 720 003	2 772 725	2 827 028	2 882 961	2 940 571

<b>VAN</b>	<b>TIR</b>
0	10,00%

Evaluación económica

## CONCLUSIONES

Los principales problemas identificados que marcan el deterioro de la educación escolar pública en el Perú son los siguientes:

- Déficit en la calidad de la enseñanza y el grado de aprendizaje. Los estudiantes no están aprendiendo, ni siquiera las habilidades básicas que les permitan desenvolverse socialmente; en consecuencia, no se están formando como ciudadanos.
- La infraestructura educativa está sumamente deteriorada. El gasto de capital que invierte el Estado en la educación es ínfimo, por lo que hay una importante brecha de inversión en este aspecto.
- No existe un programa viable y sostenible que permita en los centros educativos escolares públicos el empleo de la tecnología informática y, por ende, el desarrollo de la innovación metodológica.
- El personal docente a cargo del Estado está, en su mayor parte, mal preparado, mal remunerado y mal evaluado.

Los resultados presentados tanto del ámbito internacional como del nacional demuestran que hay serias carencias en el aprendizaje de los estudiantes nacionales y que no se han logrado los objetivos del currículo educativo. En consecuencia, no se cumple con formar ciudadanos que puedan mejorar sus capacidades para leer, escribir y expresar sus ideas, lo cual no contribuye al desarrollo de ciudadanos éticos con respaldo del Estado y la ciudadanía. Aunque los resultados internacionales tampoco resultan muy favorables a los es-

tudiantes de escuelas privadas, resulta claro que existe una marcada diferencia entre el rendimiento en escuelas públicas y en escuelas privadas. Es indispensable mejorar las condiciones de la educación escolar pública, a fin de que se logre una mejor calidad de vida en beneficio de la sociedad.

Uno de los principales problemas de la educación es su baja calidad, manifestada en el pobre rendimiento académico de los estudiantes, lo cual nos lleva a plantear la conveniencia de revisar el modelo de gestión de la educación pública a fin de introducir profesionalización para sus cuadros, tecnología moderna, rendición de cuentas y evaluación de resultados con estándares mínimos de cumplimiento, aspectos que pueden ser satisfechos a partir de la intervención de la gestión privada en la educación a través de los sistemas de concesiones o asociaciones público-privadas, lo que además de beneficiar a los estudiantes con una mejor calidad de educación permitirá incorporar a los maestros al régimen laboral de la actividad privada.

Nuestro país enfrenta un problema bastante serio en cuanto a infraestructura educativa pública. Hay 41 mil locales educativos públicos, de los cuales solo el 50% está en buenas condiciones, mientras 5517 locales están en peligro de colapso estructural. El gasto de capital que realiza el Estado es insuficiente (0,29% del PBI en el año 2000), por lo que la brecha de inversión en infraestructura de educación en el ámbito nacional asciende aproximadamente a 1 741 millones de dólares. Por esta razón, es necesario un programa de inversión que involucre el establecimiento de una política de ampliación y renovación de la infraestructura educativa, de modo que se incremente el número de centros educativos con acceso a servicios públicos y con materiales adecuados.

A pesar de algunos intentos recientemente realizados, como el programa Huascarán, no existen programas planificados, tecnológicamente viables y financieramente sostenibles, para el empleo de la tecnología informática en los centros educativos escolares públicos. Por tanto, es necesario incorporar las nuevas tecnologías de informa-

ción a la educación escolar pública, pero de manera racional a fin de maximizar los beneficios. La implementación de la tecnología informática no es un fin en sí mismo, sino una importante herramienta de información y comunicación que facilita el trabajo de los educadores y la administración de los centros educativos. En este sentido, creemos que se debe propender a una implementación tecnológica planificada y responsable, que a nuestro criterio implicaría, entre otros aspectos, desarrollar áreas de sistemas en cada centro educativo o para un conjunto de centros educativos determinados, dependiendo de su tamaño, su ubicación, sus necesidades y sus fines.

En su mayor parte, los docentes muestran una inadecuada calidad de formación. Generalmente, no dominan las materias que enseñan, sus clases son de tipo expositivo y no fomentan la participación de los alumnos. No programan adecuadamente sus sesiones de aprendizaje, no saben estimular el desarrollo de actividades cognitivas y de razonamiento complejo de sus alumnos y no evalúan de manera consistente y constructiva el trabajo de estos.

Además, los docentes están mal remunerados, perciben ingresos menores que otros profesionales. Esta situación no es solo resultado de decisiones de política económica, sino también del excesivo número de maestros con los que cuenta el sistema; existe una relación positiva entre el número de maestros contratados y la caída de sus ingresos. La política de contratación de docentes no tomó en cuenta las posibilidades reales del Estado de poder pagarles adecuadamente, ni menos aun las necesidades del sistema educativo público.

El marco constitucional y legal vigente reconoce los principios y libertades básicas que permiten la gestión privada en la educación escolar pública, bajo las modalidades que reconoce la ley, como las asociaciones público-privadas (APP) y las concesiones cofinanciadas de infraestructura y servicios públicos, las cuales ya tienen un desarrollo normativo. Sin perjuicio de ello y a pesar de la existencia de normas que promueven la inversión y la gestión privadas en la educación, para el desarrollo de un modelo de participación privada

mediante las concesiones de infraestructura y servicios educativos se necesita una ley sectorial que establezca los criterios y las reglas de actuación propias de un sector particular y complejo, como el de la educación.

Los mecanismos de las asociaciones público-privadas (APP) y las concesiones cofinanciadas han sido empleados internacionalmente con otras formas de promoción de la participación del sector privado en la educación. En el ámbito regional destaca la experiencia de Colombia, con el Programa de Concesiones de Colegios desarrollado en Bogotá, que demuestra la factibilidad de este tipo de participación privada en la educación.

La intervención de la gestión privada en la educación es necesaria para modernizar los sistemas de enseñanza e implementar mecanismos de gestión que posibiliten una educación sostenible y de calidad. A través del establecimiento de concesiones cofinanciadas y asociaciones público-privadas, se puede dirigir el gasto público hacia actividades que beneficien a los estudiantes, de modo que mejore la calidad del gasto y ese dinero se destine a cubrir el costo de personal, material educativo, servicios públicos, vigilancia, limpieza y refrigerio diario para cada alumno. De esta manera, mejorará sustantivamente la prestación de servicios educativos.

Las asociaciones público-privadas permitirán mejorar los servicios públicos de educación urbana al introducir la gestión privada en los centros educativos públicos, con lo que se logrará una adecuada administración de los recursos humanos y financieros, así como una infraestructura de alta calidad. El modelo de la concesión debe orientarse a favorecer a personas de muy escasos recursos elaborando un proyecto pedagógico educativo cuyos resultados puedan ser evaluados por el concedente. Este proyecto debe formar parte del contrato de concesión, a fin de facilitar la labor de supervisión respectiva.

Estimamos factible que el Estado entregue en concesión, mediante licitación pública, un número determinado de nuevos centros

educativos públicos —conjunto que hemos denominado módulo de concesión educativa— a entidades privadas, a fin de que estas se encarguen de la construcción e implementación de la infraestructura educativa y brinden un servicio educativo de calidad. Como contraprestación, estas entidades recibirán una remuneración per cápita, que será el factor de competencia para obtener la buena pro en las licitaciones y concursos respectivos. Además, los concesionarios tendrán la posibilidad de generar otros ingresos por la realización de actividades educativas no escolares en la misma infraestructura que administran.

Una de las características del modelo propuesto es que el concesionario debe periódicamente hacer posible una evaluación —independiente— del logro de los objetivos generales y específicos de los diversos niveles de la educación formal en los establecimientos a su cargo, a fin de poder medir el avance y la mejora de los alumnos, así como el entendimiento del currículo escolar.

Desde el punto de vista financiero, se ha demostrado que el esquema de participación privada propuesto es sostenible, pues se obtiene un VAN igual a cero y una TIR equivalente al COK, resultados que hacen recomendable el proyecto de inversión. Los ingresos del concesionario, además, pueden incrementarse significativamente, porque el contrato permitirá el uso intensivo de la infraestructura educativa a través de actividades rentadas luego de terminada la jornada escolar, como enseñanza de idioma extranjero y educación para adultos, por citar unos ejemplos. El concesionario podrá reconocer al concedente una regalía por estos ingresos.

La inversión total por alumno en el modelo de concesión propuesto asciende a 1 137 y 985 dólares, respectivamente, según la concesión corresponda a infraestructura nueva o a infraestructura existente. Estas cifras implican el incremento del gasto promedio anual por alumno, propósito que se condice con el objetivo de que el presupuesto del sector educación alcance el 6% del PBI. Luego, consideramos que las concesiones educativas propuestas pueden ser instrumentos útiles y viables.

Sin perjuicio de lo antes señalado, cabe también un planteamiento alternativo que contemple el pago de una pensión mínima por alumno, así como la generación de ingresos adicionales por los servicios educativos no escolares que se presten en la misma infraestructura. De esta manera se reduciría la remuneración anual por alumno que aportaría el Estado.



## BIBLIOGRAFÍA

ACERETE GIL, José Basilio. 2004. Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. asociaciones público-privadas. Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza.

AEDO, Cristian y SAPELLI, Claudio. Junio 2001. El sistema de *vouchers* en la educación: una revisión de la teoría y de la evidencia empírica para Chile. *Estudios Públicos*. <economía y negocios.uahurtado.cl>.

BENAVIDES, Martín. 2003. *El Progreso Educativo en el Perú 1993-2003*, GRADE, PREAL, CINDE.

BUSTAMANTE BELAUNDE, Luis. 2006a. Educación y agua. *El Comercio*. Lima, oct., 28.

\_\_\_\_\_. 2006b. Necesitamos una Revolución Educativa en el Perú. *Enfoque Económico*. Lima, set., vol. 2, n.º 24.

BIBLIOTECA DIGITAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTUDIOS IBERO-AMERICANOS. 2006: PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA.1993. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Ley General de Educación Mexicana*, Revista Iberoamericana de Educación, Número 3, Descentralización Educativa (1), Setiembre- Diciembre, <http://www.campus.oei.org/oeivirt/rie0306.htm>. Octubre 2006

- CABRERA SOTOMAYOR, Gustavo. 2005. *El financiamiento de la educación en el Perú: alternativas de solución*. Lima: Ministerio de Educación. Perú. Oficina de Planificación Estratégica. <[www.educared.pe/modulo/upload/55074380.doc](http://www.educared.pe/modulo/upload/55074380.doc)>.
- CARO, Daniel (Coord.). 2004. Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años. Resultados del Perú en la evaluación de la prueba internacional PISA 2001. Ministerio de Educación. 6to. Documento de Trabajo UMC.
- CASTELLIN, Diógenes. 2006. Servicios públicos. Monografía, Cátedra de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho de la Universidad Santa María, República Bolivariana de Venezuela. Lechería, 16 de enero. <[www.monografias.com](http://www.monografias.com)>.
- CENTRO DE ESTUDIOS NACIONALES DE DESARROLLO ALTERNATIVO (CENDA). 2006. *Reforma educación: elementos para un programa de reconstrucción del sistema nacional de educación pública*. Santiago de Chile: CENDA.
- COLEGIO DE PROFESORES DE CHILE. 2006. El imperativo ético de fortalecer y desarrollar la educación pública. OPECH.
- DÍAZ DÍAZ, Hugo. 2006. *Panorama actual de la educación peruana: una visión del periodo 2000-2006 y su proyección al 2011*. Lima: Educared.
- ENCICLOPEDIA LIBRE UNIVERSAL EN ESPAÑOL. 2006. Educación en Chile. <[http://enciclopedia.us.es/index.php/Educaci%F3n\\_en\\_Chile](http://enciclopedia.us.es/index.php/Educaci%F3n_en_Chile)> (<http://www.simce.cl>)>. <(http://www.educarchile.cl)>.
- FACULTAD DE EDUCACIÓN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS. 2006. Comunicado. Lima: *El Comercio*, 24 de set., pág. A32.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. 2005. *El servicio público de educación prestado por particulares*. México. <[www.bibliojuridica.org/libros/1/341/9.pdf](http://www.bibliojuridica.org/libros/1/341/9.pdf)>.

- GONZÁLES, Pablo. 2002. *Lecciones de la investigación económica sobre el rol del sector privado en educación*. México D.F. Universidad Autónoma de México. Documentos de Trabajo CEA.
- IKONS ATN. 2005. *Concesión de hospitales públicos en Chile: una aplicación conceptual al Complejo Hospitalario Salvador-Infante*. Santiago de Chile.
- INSTITUTO PERUANO DE ECONOMÍA. 2006. *Regulación de los servicios públicos*. <http://www.ipe.org.pe/publicaciones/docs/Regulación%20de%20los%20servicios%20Publicos.pdf> .- 16 Octubre 2006.
- MARÍN E., Hormesinda y RISCO CHUMPITAZI, Manuel. 2006. *Concesiones en el Perú*. <[www.monografias.com](http://www.monografias.com)>.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). 2005. *Programas nacionales y buenas prácticas en el área de educación para combatir el trabajo infantil en América Latina y el Caribe*. San José (Costa Rica): OIT.
- PATRINOS, Harry Anthony. 2006. *Las asociaciones público-privadas: la contratación de servicios educacionales en América Latina*. Banco Mundial, Borrador preliminar.
- PERÚ. 2000. Ley N.º 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos. *El Peruano*. Lima, jul., 29.
- PERÚ. 2003. Ley N.º 28044, Ley General de Educación. Artículo 4.º Gratuidad de la Educación. *El Peruano*. Lima, jul., 28.
- PERÚ. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. 2006. Lineamientos para lograr mejores servicios públicos de alta calidad al menor costo y las asociaciones público-privadas. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- PERÚ. MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 2004a. Programa Nacional de Emergencia Educativa. Lima: Ministerio de Educación.

- \_\_\_\_\_. 2004b. Situación de la educación en el Perú: Panorama crítico. Lima: Ministerio de Educación, Unidad de Estadística Educativa.
- \_\_\_\_\_. 2004c. Una aproximación a la alfabetización lectora de los estudiantes peruanos de 15 años, resultados de la evaluación internacional PISA. Lima: Ministerio de Educación.
- \_\_\_\_\_. 2004d. Indicadores de la educación. Lima: Ministerio de Educación.
- QUINTANILLA ACOSTA, Edwin. 2004. *Autonomía institucional de los organismos reguladores: revisión de literatura*. Lima: Universidad ESAN. Documento de Trabajo N.º 14.
- RUIFÁN LIZANA, Dolores María. 2002. Políticas de Concesión Vial: análisis de las experiencias de Chile, Colombia y Perú. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes).
- SAAVEDRA, Jaime y SUÁREZ, Pablo. 2002. *El financiamiento de la educación pública en el Perú: el rol de las familias*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).
- TRAHTEMBERG, León. 2003. Tecnología y educación: posibles errores del Plan Huascarán. <[http://www.lp.edu.pe/l\\_trahtemberg/otros/diareg121003.htm](http://www.lp.edu.pe/l_trahtemberg/otros/diareg121003.htm)>.
- UNIVERSIDAD UNIVER. 2006. Organismos Reguladores. Jalisco: Rectoría Guadalajara. <<http://www.univer.com.mx/html/orgreg.html>>.
- VEXLER TALLEDO, Ider (viceministro de Educación). 2006. *Informe sobre la Educación Peruana, Situación y Perspectiva*. Lima: Ministerio de Educación.
- VILLA, Leonardo y DUARTE, Jesús. 2002. *Los colegios en concesión de Bogotá, Colombia: una experiencia innovadora de gestión escolar, reformas o mejoramiento continuo*. Banco Interamericano de Desarrollo, Dirección Regional de Política.

## Sobre los autores

### **Hernán HUERTA AMORETTI**

hrha2302@gmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo de la Universidad ESAN y abogado de la Universidad de Lima. Vinculado por más de trece años al sector financiero, ha desempeñado cargos de responsabilidad en el Banco del Progreso, el NBK Bank, y el Banco Financiero del Perú, donde actualmente es subgerente de Asesoría Legal.

### **David LEDESMA CALDERÓN**

dcledesmac@hotmail.com

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo de la Universidad ESAN, abogado de la Universidad de San Martín de Porres y coronel retirado de la Policía Nacional del Perú (PNP). Durante sus años en la PNP ocupó diversos cargos en las áreas Operativo Policial, Justicia Militar, Informática, Inteligencia e Inspectoría. También ejerció la docencia en la Escuela de Oficiales, la Escuela Superior de Inteligencia y la Escuela de Readiestramiento de Suboficiales de esa institución. Desde 1999 está dedicado al ejercicio del Derecho y actualmente está asociado al Estudio Cabrejo & Abogados, donde se desempeña en las áreas Corporativa y Tributaria.

### **Jorge Luis PAULET BOBBA**

pauletasesores@exploratemex.com.pe

Magíster en Finanzas y Derecho Corporativo de la Universidad ESAN y abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, con estudios de posgrado en administración de recursos humanos, derecho empresarial, finanzas y administración, realizados en la Universidad ESAN y otras instituciones. Ha trabajado durante 15 años en el Banco Financiero del Perú, donde fue gerente de Asesoría Legal (2004-1999) y estuvo a cargo de la Gerencia de Administración y Recursos Humanos (1997-1996). Desde el año 2004 se desempeña en Paulet Asesores S.A., estudio de abogados dedicado a la prestación de servicios de asesoramiento jurídico integral a entidades y empresas privadas.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE  
**TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA**  
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 - BREÑA  
CORREO E: [tareagrafica@terra.com.pe](mailto:tareagrafica@terra.com.pe)  
TELÉF.: 332-3229 FAX: 424-1582  
JUNIO 2008, LIMA-PERÚ  
Tiraje: 500 ejemplares