

# CAMBIO DE PARADIGMAS EN LA EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR



**JACK ZILBERMAN**

— Director General  
Facultad de Negocios, UPC

## RESUMEN

La educación tiene un rol fundamental en el desarrollo político, económico y social de un país. Ofrece la posibilidad a las personas de escapar de la pobreza y participar activa y plenamente en la sociedad y en el mercado. En términos generales, el Estado ha asumido la responsabilidad de proporcionar y financiar la educación básica. Sin embargo, por su envergadura ello resulta muy complejo, exigiéndose un cambio de paradigmas. El presente trabajo explica que las asociaciones público-privadas han surgido como respuesta a esta necesidad. Diferentes modelos consideran dividir el financiamiento de la provisión del servicio educativo, como alternativa para poder incrementar el acceso y mejorar la calidad, citando como ejemplos a emular a las escuelas de “Fe y Alegría” y a los “Colegios de Alto Rendimiento” (COAR).

**Palabras clave:** Educación, gestión pública, asociaciones público-privadas.

## ABSTRACT

Education plays a fundamental role in the political, economic and social development of a nation. It provides for the possibility for escaping poverty and for participating actively and fully in society and in the marketplace. In general terms, the Government has assumed the responsibility for providing and financing basic education. However, due to its breadth, this responsibility is very complex. It's required, therefore, a paradigm shift. This essay explains that public-private partnerships (PPP) have emerged in response to this requirement. Different models consider separating the financing from the provision of educational services, as an alternative for increasing access and improving quality, for which “Fe y Alegría” schools, and “High Performance Schools” (COAR), constitute but two examples to cite and emulate.

**Keywords:** Education, public management, public-private partnership.

Existe un consenso acerca del rol fundamental que ejerce la educación en cuanto a su contribución con el desarrollo económico, político y social de cualquier nación. Tal como señalan King, Orazem y Wohlgemuth (1999), la educación ayuda a las personas a escapar de la pobreza y a participar activa y plenamente en la sociedad y en el mercado.

La competitividad y el bienestar de un país en la economía global dependen en gran medida de los recursos económicos y de la prioridad que se asigna a los sistemas educativos (Arias, 2000). Sabemos que la educación brinda beneficios y oportunidades a personas, familias y comunidades, en ámbitos muy diversos (McMahon, 1997). Todo lo anterior se traduce en el desarrollo de una identidad nacional, en un sentido de pertenencia global y en la adquisición de habilidades para hacer y transformar (Beltrán & Guadalupe, 2014).

Estas son quizá las razones por las cuales los Estados alrededor del mundo han asumido la tarea de proporcionar y financiar la educación, especialmente la educación básica, primaria y secundaria. Sin embargo, la responsabilidad es grande y la labor es muy compleja para cualquier Gobierno, por lo que resulta necesario que se exploren diversas formas de financiamiento y de prestación de servicios educativos.

En una entrevista reciente, Gonzalo Galdós nos reta a un cambio de paradigma en el sistema educativo peruano<sup>1</sup>, para poder acortar las brechas existentes y estar a la altura de las necesidades de las nuevas generaciones. Estas brechas deben tomarse en cuenta porque, además, su mera existencia genera desigualdad en el aprendizaje de nuestros alumnos: entre la educación pública y privada, entre lo urbano y lo rural, así como entre las distintas regiones.

Este cambio de paradigma no es uno de orden metodológico o tecnológico: se trata de comprender que la educación es tarea de todos los peruanos, compartida entre los sectores público y privado. La responsabilidad es incluso mayor si consideramos el impacto de los

1. Gonzalo Galdós, presidente ejecutivo de Futura Schools y rector de la UPC. Visitar <https://gestion.pe/economia/gonzalo-galdos-haber-calidad-educativa-pais-existe-buena-gestion-153121>

primeros años de vida en el desarrollo de la inteligencia, la personalidad y el comportamiento social de la persona, para sus años venideros (Myers, 1992).

En este esfuerzo, el Estado intenta resolver las supuestas fallas del mercado y absolver las preocupaciones de equidad en la prestación de los servicios educativos. No obstante, para poder hacer accesible la educación de alta calidad se requieren, además de los recursos públicos, programas innovadores y liderazgo (Patrinos, Osorio & Guáqueta, 2009).

Afortunadamente, existen ya modelos en el mundo en los que los sectores público y privado han logrado sinergias para complementar las fortalezas mutuas y brindar, en este caso, un servicio educativo que mejore los resultados del aprendizaje y permita cumplir con los objetivos educativos nacionales.

Así nace el concepto de *private-public partnership* (PPP) o asociación público-privada (APP) en distintas modalidades, para empezar a redefinir el papel de los sectores público y privado, otorgando valor al capital, promoviendo la competencia, permitiendo una mayor eficacia para dirigir los servicios públicos, transfiriendo el riesgo y la capacidad innovadora (OCDE, 2008).

En materia educativa, las APP han surgido en respuesta al crecimiento de la demanda de acceso escolar y por la necesidad del Estado de aprovechar los recursos privados para cumplir con el cuarto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS): garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad, y promover oportunidades de aprendizaje para todos, durante toda la vida<sup>2</sup>. El punto de partida es, por tanto, reconocer la existencia de alternativas que puedan complementar el financiamiento y la provisión del servicio educativo de origen público.

El Banco Mundial enriquece el aporte con investigaciones (Woessmann, 2005; Patrinos & Sosale, 2007) acerca del aprendizaje en las escuelas, cuyos resultados evidencian un mejor desempeño en los centros de enseñanza financiados públicamente, pero gestionados por el sector privado, versus los administrados enteramente por el

sector público. La efectividad lograda por estos modelos es demostrada por el incremento de la calidad de los servicios educativos, la mejora en el acceso y en la cobertura en la educación básica, y por alcanzar alguno de estos dos objetivos a menor costo relativo que la provisión pública del mismo servicio (Baum, 2016).

La pregunta que surge, entonces, es la siguiente: ¿cuándo es que el Estado debería considerar a las APP como una buena opción? Dejándose de lado el análisis cualitativo de rigor, para enfocar la reflexión que nos ocupa en términos de infraestructura física y acceso universal, una primera posibilidad de respuesta afirmativa, entonces, sería esta: cuando existen pocas o ninguna escuela pública en determinadas zonas. O cuando las existentes están sobrepobladas, lo que en sí restringe el acceso de nuevos alumnos, posiblemente en zonas de poblaciones emergentes.

Otra respuesta positiva a la pregunta antes formulada sería la siguiente: cuando se presenta un acceso desigual a las escuelas con respecto a poblaciones vulnerables. Dado que en diversas regiones de nuestro país, incluyendo Lima, se dan estas condiciones, resulta relevante analizar estas alternativas y aprender de las experiencias implementadas en países como Chile, Colombia, Nueva Zelandia, Filipinas y el Reino Unido.

Uno de los principales hallazgos de estos casos es que el éxito de las APP depende, en gran medida, de su diseño, de lo bien que el modelo elegido responde a las necesidades específicas y, en particular, de qué tan responsables son en el seguimiento de los objetivos definidos y en la supervisión. Por ello, tan relevante como el análisis de los modelos abstractos es la aplicabilidad de los mismos a la realidad específica en la que se quiera intervenir.

Muchos Estados han considerado dividir el financiamiento de la provisión del servicio educativo, como una alternativa para poder incrementar el acceso y mejorar la calidad de la educación (Banco Mundial, 2004). Los modelos de APP han evolucionado, según el contexto y la aplicabilidad, de acuerdo con el siguiente gráfico:

**Gráfico 1. Evolución de los modelos de APP de bajo a alto nivel con aplicaciones**

Bajo nivel de APP			Alto nivel de APP		
100% público	Naciente	Emergente	Moderado	Comprometido	Integral
Regulación, financiamiento y provisión pública	Las escuelas privadas existen	Subsidios a insumos en las escuelas privadas	Contratos con escuelas privadas para brindar servicios a la gestión educativa	Gestión educativa privada de las escuelas públicas	Vouchers

Fuente: Elaboración propia a partir de Patrinos, Osorio y Guáqueta (2009).

2. Visitar <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>

La diferencia entre los contextos de APP moderadas y comprometidas radica en que, en el primer caso, el Estado celebra contratos con escuelas privadas para educar un número específico de alumnos de poblaciones vulnerables o con características especiales, por un tiempo determinado (por lo general de manera anual). Este modelo permite ampliar la cobertura en los espacios en los cuales el sector público no logra hacerlo.

En el segundo caso, las instituciones privadas firman un acuerdo con el Estado para administrar y operar escuelas públicas a cambio de un pago directo del presupuesto público. El objetivo de estos contratos operativos es mejorar y ampliar la cobertura de la oferta educativa, al permitir que se abran escuelas privadas en zonas donde el Estado no ha conseguido llegar.

Hoxby (2003) estudia el entorno más fuerte de APP, en el cual el sector público financia, a través de cupones o *vouchers* a los estudiantes, el pago por su educación en la escuela pública o privada a la que deseen asistir, en función de sus preferencias. Dicho contexto se basa en, y fomenta, conceptos como el de libertad en la elección del centro de estudios (que tanto pregonó Friedman, 1963) y el de desarrollo de un entorno competitivo.

Sin embargo, en el Perú y en otros países similares, los sindicatos y la burocracia estatal exigen que las APP se limiten al financiamiento, o a la construcción y el mantenimiento de la infraestructura, generalmente física, y que sean los empleados públicos los que provean la gestión del servicio. Esta restricción impide considerar alternativas como la concesión de la gestión educativa a la par de la construcción y el mantenimiento, algo que podría resultar positivo, pues la gestión privada puede incrementar su eficiencia por la flexibilidad que recibe para gestionar los recursos humanos y financieros, liberándolos de las restricciones burocráticas del sector público. Gill, Timpane, Ross, Brewer & Booker (2007) se refieren a este tipo de contratos operacionales como promotores de la innovación por el lado de la oferta, y evidencian la mejora de la productividad y la medición de indicadores con impacto directo en el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Un caso de éxito que aplaudimos en el Perú es el de los colegios públicos gestionados por Fe y Alegría, que brindan educación a más de 86 000 niños en 19 regiones, a través de 32 escuelas en Lima, 43 en provincias y 4 institutos superiores tecnológicos. Según las pruebas censales ECE<sup>3</sup>, los alumnos de estos centros educativos, ubicados en zonas marginales, poseen un alto nivel de comprensión de lectura y de matemáticas, en comparación con los de otros colegios, tanto públicos como privados.

Uno de sus mejores ejemplos es el colegio Fe y Alegría N° 58, ubicado en las alturas de Jicamarca (San Juan de Lurigancho, Lima), que destaca desde 2011 por ser el mejor en una evaluación académica que se realiza a un total de 6000 colegios públicos de toda Lima. Se le considera una de las mejores filiales de Fe y Alegría en América Latina.

Escuelas como Fe y Alegría representan una modalidad aceptada por los sindicatos y la burocracia estatal afín, por tratarse de instituciones religiosas sin fines de lucro con el propósito central de que cada centro desarrolle una autonomía funcional en su gestión, orientada a la mejora continua de la calidad de educación que ofrece.

Un segundo caso que destacamos, y que ganó el Premio Creatividad Empresarial (edición 2017) de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, es el proyecto Colegios de Alto Rendimiento (COAR), el cual comenzó con 300 alumnos en el Colegio Mayor (ubicado en la zona de Huampaní) en el año 2009 y sufrió oposición política en un determinado momento. De proyecto a iniciativa, los COAR operan en las 25 regiones del país y atienden a una población de 6700 estudiantes de alto rendimiento de tercero, cuarto y quinto de secundaria. Este año egresan las primeras promociones de las regiones, y los resultados son notables.

A estos proyectos se han sumado diversas empresas privadas —como el BCP, Antamina, Southern y Movistar— en la modalidad de Obras por Impuestos, para la construcción de la infraestructura y la provisión del equipamiento.

Richard Thaler, profesor de Universidad de Chicago, premio nobel de Economía y coautor del superventas *Nudge* (Thaler & Sunstein, 2008), contribuye de manera destacada con la economía conductual para abordar muchos de los grandes problemas sociales, de los que el tema que nos ocupa no es excepción. El *nudging* (un término presentado por el mismo Thaler) es la manera de “empujar” a la población a tomar decisiones que la beneficien a largo plazo, algo que tiene mucha influencia en la economía, así como en la política. Toda intervención en educación pública debe primero diseñarse, implementarse, medirse, para luego introducir mejoras, hasta poder consolidar el modelo y luego escalarlo. ¿Puede el Estado hacerlo sin ayuda?

Tal vez sea el momento de romper ese paradigma educativo, histórico y tradicional, para acortar las enormes brechas todavía existentes, impulsando la colaboración público-privada en un marco de libre competencia. Es nuestro deber ampliar las posibilidades de las poblaciones menos favorecidas de acceder a una educación de calidad, tanto en enseñanza como en infraestructura, para ingresar con el mejor pie al bicentenario de nuestra independencia.

## REFERENCIAS

- Arias, F. R. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Iberoamericana de Educación*, (23), 21-50.
- Banco Mundial. (2004). *World development report 2004: Making services work for poor people*. Washington, DC: Autor.
- Baum, D. (2016, 5 de julio). The arguments and evidence behind public-private partnerships in education [Publicación web]. Recuperado de <https://gemreportunesco.wordpress.com/2016/07/05/the-arguments-and-evidence-behind-public-private-partnerships-in-education/>

3. Evaluación Censal de Estudiantes: <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosece2016/>

- Beltrán, A. & Guadalupe, C. (2014). *Asociaciones público-privadas en la educación: consideraciones de política y posibilidades para el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Gill, B., Timpane, P. M., Ross, K. E., Brewer, D. J., and Booker, K. (2007). Rhetoric versus reality: What we know and what we need to know about vouchers and charter schools. Santa Monica, CA: RAND Education.
- Hoxby, C. M. (2003). School choice and school productivity. Could school choice be a tide that lifts all boats? En C. Hoxby (Ed.), *The Economics of School Choice* (pp. 287-342). Recuperado de <http://www.nber.org/chapters/c10091.pdf>
- King, E. M., Orazem, P. F., & Wohlgemuth, D. (1999). Central mandates and local incentives: The Colombia Education Voucher Program. *The World Bank Economic Review*, 13(3), 467-491. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3990117>
- McMahon, W. (1997). Recent advances in measuring the social and individual benefits of education. *International Journal of Educational Research*, 27(6), 449-481, 483-501, 503-511, 513-525, 527-531. doi: 10.1016/S0883-0355(97)00047-5
- Myers, R. (1992). *The twelve who survive: Strengthening programmes of early childhood development in the Third World*. Abingdon, England: Routledge
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. París: OCDE.
- Patrinos, H. (5 de Agosto de 2006). Public-Private Partnerships: Contracting Education in Latin America. *World Bank Working Paper*, 1-27.
- Patrinos, H. A., & Sosale, S. (Eds.). (2007). *Mobilizing the Private Sector for Public Education: A View from the Trenches*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., & Guáqueta, J. (2009). *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Woessmann, L. (2005, octubre). *Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-Country Evidence on Their Effectiveness in Providing Cognitive Skills*. Documento preparado para la conferencia Mobilizing the Private Sector for Public Education organizada por el Banco Mundial y la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, Cambridge, MA.