

**21. PARTICIPACIÓN PÚBLICO PRIVADA
(PPP): PROPUESTA DE UN MODELO DE
ESTADO CONSORCIADO PARA UNA
EDUCACIÓN DE CALIDAD (ECEC) EN ZONAS
URBANO MARGINALES DE LIMA, PERÚ**

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (PPP):
PROPOSAL OF A HIGH QUALITY
EDUCATION CONSORTIUM MODEL LED BY
THE PERUVIAN STATE (ECEC) IN
MARGINAL URBAN AREAS OF LIMA, PERU**

Jack Zilberman Fleischman³⁹, Carol Cernaqué Miranda⁴⁰

Fecha recibido: 25/08/2021

Fecha aprobado: 23/11/2021

***IV CONGRESO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN EDUCACIÓN,
EMPRESA Y SOCIEDAD – CIDIEES***

Derivado del proyecto: *Participación Público Privada (PPP): Propuesta De un Modelo de Estado Consorciado para una Educación de Calidad (ECEC) en Distritos Urbano Marginales de Lima*

Pares evaluadores: *Red de Investigación en Educación, Empresa y Sociedad – REDIEES.*

³⁹ Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas - UPC. Pregrado. Docente. jack.zilberman@upc.edu.pe

⁴⁰ Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Posgrado. Docente. ccernaquem@pucp.edu.pe

RESUMEN

La pandemia, el incremento de la pobreza y el limitado acceso a internet han agudizado las brechas existentes en el aprendizaje escolar, en particular, en los barrios urbano marginales (BUM) de Lima, Perú. Objetivo: Se propone un modelo innovador denominado Estado Consorciado para una Educación de Calidad (ECEC) que permita al Estado actuar, como garante, promotor y ente rector, en forma participativa con operadores privados especializados, en una intervención inclusiva y sostenible, bajo un modelo de Participación Público Privada (PPP). Metodología: estudio cualitativo basado en entrevistas a profundidad a 15 principales decisores (*policy makers*) del sector educativo peruano, para conocer sus valoraciones respecto a la gestión educativa en esquemas de PPP, incluyendo una revisión de la literatura. Resultados: la investigación permitió identificar los principales aspectos a tomar en cuenta en todas las etapas del modelo propuesto: diseño, implementación, seguimiento y medición de resultados.

PALABRAS CLAVE: *Educación, Participación Público Privada, Gestión educativa, Gasto público de la administración educativa, Financiamiento de la educación.*

ABSTRACT

The pandemic, the increase in poverty and the limited access to the internet have exacerbated the existing gaps in school learning, particularly in the marginal urban areas (BUM) of Lima, Peru. Objective: An innovative model called the High Quality Education Consortium (ECEC) led by the Peruvian State is proposed to allow the State to act, as guarantor, promoter and governing body, in a participative scheme with specialized private operators, in an inclusive and sustainable intervention, under a model of Public-Private Partnership (PPP). Methodology: qualitative study based on in-depth interviews with 15 main decision-makers (policy makers) of the Peruvian educational sector, to assess their evaluations regarding educational management in PPP schemes, including a review of the literature. Results: the research allowed identifying the main aspects to be taken into consideration in all the stages of the proposed model: design, implementation, monitoring and measurement of results.

KEYWORDS: *Education, Public-Private Participation, Educational management, Public expenditure of educational administration, Educational financing.*

INTRODUCCIÓN

Con la Pandemia del SARS-COV2 se han evidenciado las enormes brechas sociales, de salud y educación (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2020) como consecuencia del cierre masivo de las actividades escolares presenciales en más de 190 países, impactando a 160 millones de estudiantes de América Latina y el Caribe.

Según el (Instituto Nacional de Estadística e Informática [INEI], 2020), solo el 32,1% de los hogares cuenta con una computadora o laptop y el 35,9% cuenta con acceso a internet fijo. Los resultados en la permanencia educativa en estos entornos virtuales registran un abandono de 300,000 alumnos, que equivalen al 15% de la matrícula nacional (El Ministerio de Educación [MINEDU], 2020). Por tanto, se vuelve urgente el cierre de estas brechas de conectividad, comunes a todos los países de la región, considerando sus impactos negativos en los procesos de enseñanza y aprendizaje (Eyzaguirre et al., 2020). La carencia de condiciones e infraestructura idónea en las escuelas es otro aspecto relevante a considerar (Failache et al., 2020).

Es importante mencionar que en la nueva sociedad del conocimiento (Toffler, 1999) la educación hace la diferencia a través del saber y de los valores que se distribuyen desde el sistema educativo (Castillo, 2003), para que los padres y alumnos tengan igualdad de oportunidades y puedan ser participantes activos en una sociedad competitiva y solidaria; sin embargo, resulta alarmante la crisis de aprendizaje que sufre el mundo. CUE e IDB (junio, 2018) predicen que 825 millones de niños en países en desarrollo llegarán a la edad adulta sin las habilidades necesarias para prosperar en el trabajo y la vida en el año 2030. Según expertos, tomará más de 100 años para que los jóvenes de poblaciones marginadas alcancen los niveles de aprendizaje que sus pares de países desarrollados disfrutaban en el presente (Robertson et al., 2011; Ospino, 2012).

Sendas investigaciones han señalado, además, que la educación es un fenómeno complejo que participa activamente en la vida social, económica y política de todos los países y es abordada por distintas disciplinas de las ciencias sociales y humanas (De Alba, 1990). Uno de sus componentes más importantes, la gestión educativa (Manes, 2015), tiene como propósito lograr una educación de calidad centrada en los aprendizajes, en la labor docente y en la

participación de los actores sociales en la conducción de la institución educativa (Ministerio de Educación [MINEDU], 2011). De esta manera, el perfil y el rol del director de la escuela resulta determinante para la viabilidad y sostenibilidad de cualquier propuesta innovadora educativa para las escuelas públicas.

Es por ello que, la investigación se enfoca en la propuesta de un nuevo modelo educativo innovador con la participación del sector privado para la gestión educativa, teniendo como referencia las experiencias exitosas de las Asociaciones Público Privada (APP) no solo en Perú, con las escuelas de Fe y Alegría como modelo, sino en América Latina, cuya focalización estaría orientada a la EBR en los BUM de Lima. La construcción del modelo se sustenta en la premisa que el sector privado puede coadyuvar en lograr los objetivos educativos orientados a la calidad en los aprendizajes, al empoderamiento de los actores, especialmente a aquellos con capacidad de pensar “fuera de la caja”, para lograr revertir estos paradigmas, usando, entre otros, elementos de la economía conductual que promueven la toma de decisiones basadas en la observación de las conductas y el entendimiento de las motivaciones profundas de los actores.

Autores como Patrinos, et al. (2009), Baum (2016), Lozano, et al., (2017) y Millán (2019), demuestran los beneficios de las PPP en sus investigaciones. La pandemia ha planteado nuevos desafíos que demandan sistemas de cooperación con organizaciones privadas y organismos multilaterales, tales como Aprendo en Casa, iniciativa de enseñanza no presencial para todos los alumnos de la EBR (Lechleiter & Vidarte, 2020). Estas iniciativas intentan cubrir el currículo escolar agregando la temática de ciudadanía y aspectos socio-emocionales de la educación, pero resultan insuficientes por sus limitaciones.

Es necesario, por tanto, evaluar un modelo híbrido que permita desarrollar entornos competitivos, de acuerdo a cada contexto, en el mercado educativo incrementando la calidad del servicio y ajustando mejor las brechas entre la oferta y la demanda educativa. No será posible regresar a una situación similar a la anterior en el sistema público: se necesitará un espacio más flexible y más autónomo, según la modalidad, para contratar maestros y gestionar las escuelas en armonía con la comunidad educativa (Aretio,2021).

Mencionar que el 5% de los ingresos de una familia en un BUM de Lima, se destina para obtener de servicios de manera irregular solo incrementa la desigualdad (Yamada & Montero, 2011). Detrás de cada acto de corrupción encontramos a un ciudadano cuyo derecho se ve afectado, principalmente en salud, educación y seguridad ciudadana. No debe sorprender tampoco que el sector Educación sea percibido como el más corrupto con un 29% de “preferencias”, lo sigue Salud con un 27% y la policía con un 19%, según el Barómetro Global de la Corrupción (Pring, 2017). La situación se agrava, paradójicamente, por los más de 11 millones de peruanos en situación de pobreza, que el Estado (gobierno central y gobiernos regionales) tampoco logra atender adecuadamente en su función redistribuidora de recursos (Gonzales de Olarte, 2007) a pesar de la disponibilidad de recursos, consecuencia del crecimiento sostenido y la recaudación que se tuvo durante los últimos diez años

Patrinos et al. (2009) afirman que en las últimas tres décadas el aumento de la participación privada en la educación, en distintas comunidades y de diferentes niveles socioeconómicos es notable. Por tanto, desarrollar un sistema diversificado con estrategias diferenciadas para los modelos escolares de acuerdo a cada contexto geográfico o social podría constituirse en una respuesta al problema educativo si se trabaja integralmente.

Contrariamente, el sistema educativo actual tiene características de inequidad, es estandarizado y único que termina sistemáticamente subestimando a una parte de la población, generalmente a los menos favorecidos. La implementación del modelo educativo innovador se traduciría en un incremento de la calidad a través de los logros de aprendizaje, en comparación con la provisión tradicional del servicio, garantizado por el propio Estado. En ese sentido, el resultado social deberá brindar, de manera oportuna y sostenible a las familias de dichas poblaciones vulnerables, posibilidades reales, hoy inexistentes o limitadas, para escapar de la pobreza y para participar activa y plenamente en la sociedad y en el mercado, para poder ingresar al Bicentenario de la Independencia del Perú, en el 2021, con una educación universal y de mejor calidad en todos los niveles.

MATERIAL Y MÉTODOS

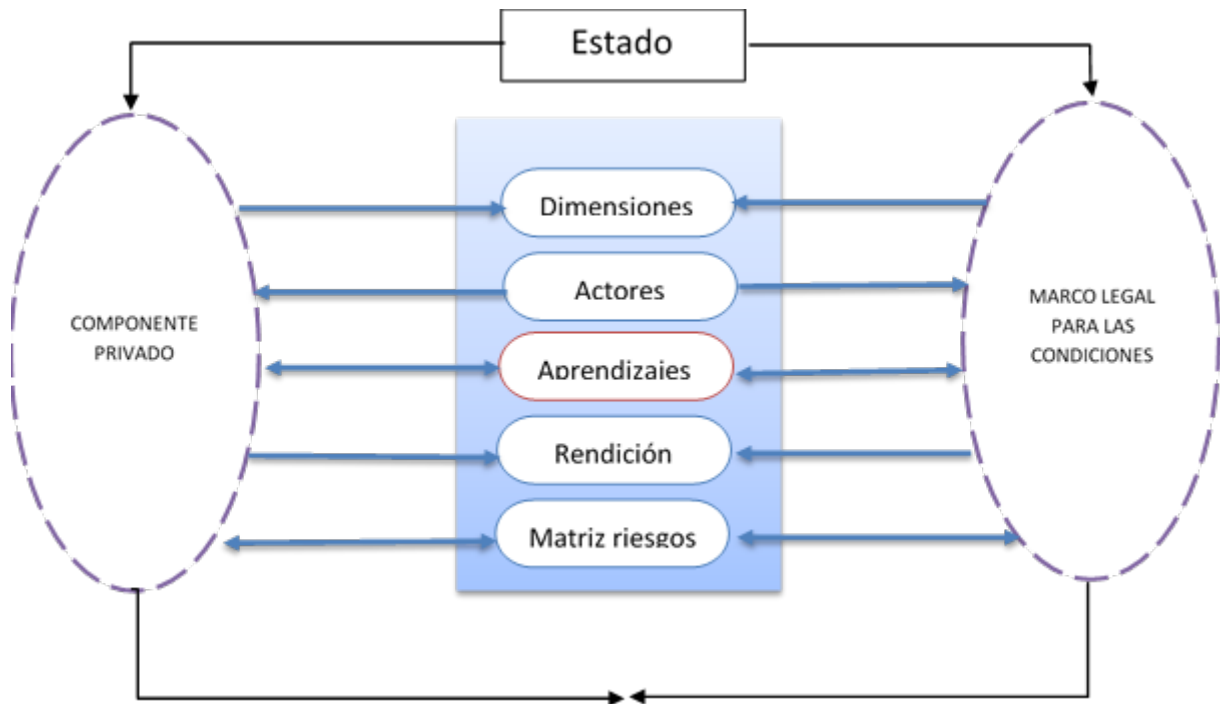
Estudio exploratorio, cualitativo, al cual se le aplicó un muestreo no paramétrico a 15 *policy makers* o expertos referentes. El 80% fueron hombres, y el 56% trabajaba en el momento de la entrevista en el sector público. Se aplicaron criterios de inclusión: 10 años de experiencia en el sector, conocimiento del tema, ejercicio de cargos públicos, referentes del sector y aceptar la entrevista; de exclusión: entrevistas no culminadas, y no aceptar la grabación. Adopta un modelo conceptual-inductivo que permite delimitar la propuesta de estudio, sus características y sus cualidades particulares con el objetivo de compilar toda la información para comprender los diferentes aspectos alrededor del objeto de estudio que genera el acontecimiento (Bisquerra, 2004).

Aplica el proceso de indagación donde el investigador interactúa con los participantes y con los datos, buscando que las respuestas a preguntas se centran en la experiencia social. Se les aplicó una entrevista semiestructurada con doce preguntas abiertas que fueron grabadas, transcritas, y analizadas de manera manual, cuyos resultados produjeron el modelo propuesto. La investigación presentó algunas limitaciones en el análisis conceptual de la gestión educativa en la dimensión pedagógica porque solo aborda como variables el rol del director, el efecto de las redes de conocimiento y una redefinición del rol del MINEDU; no obstante, se considera al docente como un actor relevante para lograr los objetivos de aprendizaje. Así mismo, el contexto cambió luego de la Pandemia, derribando varios paradigmas y resistencias regulatorias. La investigación forma parte de una tesis doctoral (Zilberman, 2019).

RESULTADOS

De acuerdo a las entrevistas a expertos, podemos señalar que el modelo se sustenta en la base teórica recopilada, así como en la evidencia empírica recopilada a través de las entrevistas a los *policy makers* o expertos. El modelo, detallado en la Figura 1, concibe a un colaborador privado especializado que logra la eficiencia de los beneficios de la escala y la eficacia para ampliar la cobertura educativa, brindando así una reducción en los costos totales por alumno para el presupuesto público.

Figura 1. Modelo ECEC



Fuente: Elaboración propia

Se señalan cuatro dimensiones: dimensión institucional que contribuye a identificar las formas cómo se organizan los miembros de la comunidad educativa para el buen funcionamiento de la institución; dimensión pedagógica, referida al proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A); la dimensión administrativa referida a las acciones y estrategias de conducción de los recursos humanos, materiales, económicos, procesos técnicos, de tiempo, de seguridad e higiene, el control de la información relacionada a todos los colaboradores, y la dimensión comunitaria que define el modo en el que la institución se relaciona con su comunidad, conociendo y comprendiendo sus condiciones, necesidades y expectativas.

El modelo, igualmente, incorpora a los actores sociales involucrados, los mismos que conforman la comunidad educativa y que permiten abordar los distintos modelos de cooperación entre el sector público y el privado en la EBR. Es preciso señalar que en el centro del modelo se identifica el aprendizaje, desde el alumno receptor y protagonista que requiere de condiciones para los procesos de aprendizaje. Igualmente, la rendición de cuentas define claramente los indicadores de monitoreo y evaluación para lograr una mejor estructura, una

mayor factibilidad y, por tanto, una mejor priorización de los recursos necesarios para la implementación de los contratos con los operadores privados.

Por otro lado, una distribución de los riesgos implica que cada riesgo debe ser gestionado por la parte que mejor pueda administrarlo. De esta manera, los riesgos de construcción y operación deberían estar a cargo del sector privado, mientras que el Estado debería asumir los riesgos que estén bajo su control como el riesgo político y el trabajo normativo. Finalmente, el Estado se convierte en el ente rector de la calidad en los aprendizajes y promotor/financista de la cobertura en la EBR, y como líder, propone al primer agente, el componente/operador privado especializado, que, a través de las dimensiones de la gestión educativa se vincule con el segundo agente, constituido por el marco normativo y la capacidad efectiva del sector público para supervisar la ejecución de los contratos con objetivos medibles a corto y mediano plazo de acuerdo a las buenas prácticas internacionales.

El modelo propuesto permite inferir que habría un incremento de la calidad a través de los logros de aprendizaje en comparación con la provisión tradicional del servicio a través del Estado:

“En realidad, dada la brecha que existe en varios sectores del Estado en nuestro país, creo que más bien hay que meterle fuerza a ir indagando cómo es que nos vamos aliando a la empresa privada para dinamizar sectores que requieren, de todas maneras, de un brazo adicional, porque el Estado nos está demostrando que, si la brecha es tan grande, todavía no podemos alcanzar las metas que tenemos previstas”. (Killa Miranda. Directora Regional de Educación de Lima Metropolitana [DRELM]).

Por otro lado, el modelo propuesto trata de explicar que la gestión educativa, a través de la sinergia colaborativa entre el Estado y los operadores privados, puede obtener mejores resultados en el aprendizaje del niño, a través de variables contextualizadas y a través de actores directamente implicados en ella:

“...en un marco de apoyo con la sociedad, con los padres de familia involucrados, con las autoridades locales involucradas. La empresa privada sola, así como el Estado solo, nunca va a poder cubrir todas esas brechas porque necesita a los actores de la comunidad educativa

relevantes apoyando”. (Daniel Anavitarte. Director General de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar en el MINEDU).

Se debe señalar que el modelo propuesto incorpora aspectos estructurales de las dimensiones pedagógica, administrativa, institucional y comunitaria, por la incidencia que tienen sobre el propio proceso educativo. Definimos el aprendizaje como un sistema en el que confluyen diversos subsistemas entre los que se destaca la comunidad, y se valora a la educación como una inversión a través del concepto de Valor por el Dinero:

“Cómo ha hecho Bogotá para dar estas escuelas de concesión en tantos años y que está teniendo resultados muy buenos en logros de aprendizaje y en ahorro para el Estado, bueno, en este caso, para la ciudad de Bogotá. Ese es el que principalmente tengo presente”. (Daniel Anavitarte. Director General de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar en el MINEDU).

“El paradigma este en tratar de buscar modelos de provisión privada de servicios educativos a bajo costo parece ser parte del problema. A bajo costo no necesariamente tiene que ser la solución. Nosotros somos un país que sub invierte muchísimo en educación. Invertimos la mitad de lo que invierte Chile, perdón, la mitad de lo que invierte Colombia, la tercera parte de lo que invierte Chile, la tercera parte de lo que invierte México. Entonces, la receta tiene que ser hacia invertir más, mucho más. O sea, no irnos por soluciones de bajo costo”. (Hugo Ñopo. Investigador de Grade).

Se destaca a la importancia de la educación como motor del desarrollo por las externalidades positivas que conlleva en materia de ingresos frente a las desigualdades entre otras actividades como promover el empleo, la salud, la reducción de pobreza para las personas y fortaleciendo las instituciones y la cohesión social a través de la aplicación de la innovación.

“ Yo creo que el Estado, el Ministerio de Educación en particular, pero el Estado en general, tiene que ser un promotor de la innovación y de la diversificación Es decir, más de una vez yo he sugerido que el Ministerio de Educación produzca algún tipo de norma que imagine el colegio, perdón, el Perú como un gran espacio de innovación educativa en la que se puedan explorar diversas formas de gestión pedagógicas tanto en el sector público como en el privado,

porque lo que le falta el Perú es, precisamente, la inyección de la innovación y, en ese sentido, si el Ministerio lograra formular, digamos, una visión que valora la innovación y algunos parámetros que hacen posible la innovación tanto en el sector público como en el privado, obviamente que habrían pasos para adelante”. (León Trahtemberg. Experto en Educación).

El modelo propuesto se fundamenta en la gestión educativa, cuyo objeto de estudio es la dirección de una institución educativa para lograr el cumplimiento de su función esencial: la formación integral de la persona y del ciudadano, de manera que logre insertarse creativa y productivamente en el mundo laboral. El Estado y el sector privado asumirían roles.

“...yo creo que el Estado no debe meterse tampoco en todo, sino tiene que dejar espacio al privado y tener la posibilidad de promover la iniciativa justamente de los ciudadanos y justamente en estos lugares donde no llega el Estado al 100%. Que mejor si se puede promover, de modo que también uno involucra en esta actividad a las familias. No hay que olvidar que un colegio, o sea el servicio educativo, es completamente distinto de los servicios públicos. La eficacia, la calidad de lo que uno da no solo depende del que brinda el servicio, en este caso un colegio o el Estado a través de sus escuelas, ni siquiera solamente del profesor sino también de quien lo recibe y de su familia. Creo que involucrar a estos actores: alumnos, familia, escuela, la comunidad en general, el promotor-operador y el Estado harían una combinación muy interesante que podría ser muy beneficiosa”. (Jorge Camacho. Presidente de la Asociación de Colegios Particulares [ADECOPA]).

El contexto se delimita a los BUM de Lima, donde la presencia del Estado ha sido mínima para ofrecer servicios educativos de calidad.

“...las ciudades no han crecido en Pueblo Libre, Lince o La Molina. Las ciudades han crecido y están creciendo en la periferia y ahí es donde tú ves el límite de la racionalidad del Estado de atender el servicio educativo. Entonces, ahí es donde deberíamos comenzar a explorar este tipo de PPP o APP, digamos, porque el Estado no lo va a poder hacer, porque no va a tener la plata. Y, además, ya existe una oferta de, que es un archipiélago, en realidad, son miles de islas chiquititas, digamos de escuelitas privada que no cumplen con una serie de requisitos que sí cumple el público, pero que está demasiado lejos para supervisarla. Entonces, esa combinatoria es mortal. Y la segunda cosa que creo que está atado a esta pregunta creo que

tiene que ver con la distribución de los recursos humanos. Una de las cosas más complejas para distribuir, desde el punto de vista del Estado, son los docentes y allí hay un problema serio, porque tenemos muy pocos docentes que atienden o tenemos muchos docentes que atienden a pocos estudiantes. Entonces, cómo solucionamos ese problema, creo que se puede ver esto como un espacio de solución”. (Elías Neira. Consejero del Consejo Nacional de Educación [CNE] hasta el 2020).

Esta propuesta se sustenta en casos de éxito de escuelas como las de Fe y Alegría en los BUM de Lima.

“... yo no lo pondría como potencial, lo pondría como realidades, eso ocurre, estoy actualmente apoyando un proyecto con 9 colegios de Fe y Alegría, 4 de los cuales están en Lima en zonas marginales y efectivamente son un clarísimo ejemplo de que esa asociación es no sólo posible sino viable y absolutamente eficiente. Ahora yo creo que en el caso de Lima en particular la problemática es más compleja, yo creo que si la Dirección Regional de Lima tuviera la posibilidad de gestionar la educación de Lima Metropolitana podría ser muchísimo mejor de lo que es. El asunto es que es la única región que no, por casualidad, reúne al casi 30% de la matrícula y de las escuelas que el MINEDU no ha querido transferir a pesar de que la Ley le obliga transferir. Entonces, para que un Ministerio nacional pueda llegar a las escuelas de las zonas marginales de Lima sin contar con los órganos intermedios la cosa es fatal, o sea definitivamente eso hace que las instituciones no gubernamentales puedan gestionar las escuelas de Lima con muchísima más eficiencia que el Estado”. (Luis Bretel. Past Presidente del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación Peruana [FONDEP]).

De esta manera, uno de roles que el Estado debe ocupar en educación es permitir la accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y la adaptabilidad.

“Bueno, el reivindicar, si es que no lo ha hecho ya, el rol natural del Estado que es el de velar, en el caso del sector de educación, por el ingreso de todos los estudiantes, asegurar que todos tengan la misma oportunidad de ingresar a una escuela que tenga la infraestructura y ofrezca la seguridad que van a alcanzar su máximo potencial dentro de los conocimientos que van teniendo para luego aportar en la economía. Pero la idea del rol del Estado en este caso sería velar porque ningún niño quede excluido de esta nueva fórmula de hacer gestión

educativa”. (Alexandra Ames. Directora General de Prestaciones Sociales en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social [MIDIS]).

Finalmente, la construcción del modelo ECEC en los BUM se sustenta en la premisa que el sector privado puede coadyuvar en el logro de los objetivos educativos hacia la calidad en los aprendizajes, basándose en experiencias exitosas de PPP.

“Es importante detenerse en analizar la posibilidad de desarrollar asociaciones público-privadas en el campo de la educación, como una alternativa de respuesta rápida frente a la dramática situación por la que atraviesa la educación peruana, la misma que se refleja, como sucede a escala global, en una crisis en los aprendizajes”. (Gonzalo Galdós. Experto en Educación).

Sin embargo, las falencias por parte del Estado como gestor de la Educación Básica Regular (EBR) se presentan incluso en las experiencias exitosas como Fe y Alegría.

“El Estado firma pésimos contratos...desde el punto de vista de financiamiento no se ha estimado el costo anual por estudiante de la EBR en el sistema público y es fundamental para los criterios de costo-eficiencia (al mismo precio, mejores resultados). No existe el marco institucional para un contrato social entre el Estado y la empresa privada...incluso con Fe y Alegría durante cuarenta años se tiene un contrato informal. Se le entregó S/. 4 millones de soles, pero no existe una rendición de cuentas ni se sabe cuáles son los logros educativos de ese aporte. Sabemos que logran resultados espectaculares, pero aún no controlamos el financiamiento por metas”. (María Antonieta Alva, Ministra de Economía y Finanzas [MEF]).

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

La construcción del modelo se sustenta en el análisis de la literatura, partiendo de Baum (2016), al señalar que, pese a la existencia de una evidencia estadística rigurosa que demuestra los beneficios de las PPP en educación, especialmente en los países desarrollados, no es posible extrapolarla a conclusiones generales en otras latitudes.

Patrinos et al. (2009) sugieren cuatro argumentos a favor de las PPP. En primer lugar, desarrollan un entorno competitivo en el mercado educativo que incrementa la calidad del servicio y ajustan mejor las brechas entre la oferta y la demanda educativa. En segundo lugar, generan un espacio más flexible que el sector público y más autónomo, según la modalidad, para contratar maestros y gestionar las escuelas. En tercer lugar, se obtienen beneficios al adjudicar todos los tipos de contratos a través de concursos públicos, a operadores privados, con el objetivo que cumplan estándares mínimos de calidad, a medirse cada año, con el menor costo posible.

Estos contratos contribuyen también a mejorar la calidad educativa y a ampliar la cobertura de la oferta educativa. En aquellos se explicita la paridad en el riesgo que asumen el gobierno y el sector privado en estas asociaciones. Según los autores si el contrato es exitoso y se logran ejecutar de manera eficiente los servicios, se pueden incrementar la asignación de recursos, siempre escasos, para poder expandir el acceso a la educación a poblaciones que son mal atendidas por la oferta pública tradicional. La transferencia de habilidades especializadas desarrolladas en el sector privado especialmente en la gestión y operación de escuelas, deben ser aprovechadas por el sector público.

En cuarto lugar, la ventaja comparativa que se presenta cuando se puede subcontratar al sector privado en una amplia y variada relación de iniciativas que van desde servicios de soporte como la alimentación, el mantenimiento y la provisión de la infraestructura para un grupo de escuelas hasta servicios pedagógicos y de gestión de cientos de miles de estudiantes en contratos que implican inversiones millonarias a largo plazo. Para los legisladores, muchas veces influenciados por posiciones políticas, este modelo de contratación resulta ser un término

medio entre la provisión pública y la privatización, que siempre genera críticas y controversias (Ball & Youdell, 2007).

Las PPP en educación pueden enfrentar resistencia de ciertos grupos de interés, especialmente en maestros y empleados que la definen como una amenaza a su estabilidad laboral, y en los sindicatos, como una potencial reducción de su influencia en el sector. Los promotores del modelo deben tomar en cuenta estas presiones cuando intentan diseñar estas iniciativas de contratación (Patrinos, et al., 2009) y deben acompañarlas con un plan de difusión que explique los beneficios del modelo y supere cualquier resistencia.

En ese sentido, el éxito del modelo de PPP depende en gran medida del diseño, del ámbito regulatorio y de la capacidad efectiva del gobierno para supervisar la ejecución de los contratos con objetivos medibles a corto y mediano plazo.

“El cerebro es el proyecto financiero, el esqueleto es la matriz de riesgos y el corazón es el compromiso del equipo de trabajo” (Encinas, 2017).

De esta manera, las PPP educativas más inteligentes serán aquellas que requieren que las escuelas participantes cumplan con los resultados específicos de desempeño estudiantil, y utilicen mecanismos de financiamiento específicos para aumentar la participación de los grupos demográficos en mayor riesgo (Millán, 2019). Si bien es cierto que, los modelos de educación privada, especialmente en los países desarrollados no son precisamente inclusivos, se demuestra que las PPP si han logrado gestionar esos riesgos de manera eficiente, posiblemente de mejor manera que la educación pública universal.

La pregunta que surge entonces es la siguiente: ¿Cuándo los gobiernos, nacionales o locales, deberían considerar a las PPP como una buena opción? Baum (2016), Verger (2012) y Patrinos et al. (2009) concluyen que una primera situación que lo amerita es cuando existen pocas o superpobladas escuelas públicas, y muchos alumnos no tienen fácil acceso a una escuela. Una PPP puede darle al gobierno, local o nacional, un camino para expandir la educación de manera rápida y rentable. Subsidiar el costo de educar a un estudiante en una escuela privada de bajo costo puede ser más económico y financieramente más viable que expandir el sistema escolar administrado por el gobierno público.

Una segunda situación se da es cuando se presenta un acceso desigual a las escuelas. Es decir, cuando existen grupos demográficos vulnerables que tienen menos probabilidad de asistir a una escuela o solo pueden acceder a una escuela o guardería de baja calidad. Los fondos de PPP pueden beneficiarlos, dándoles una oportunidad de crecimiento y desarrollo personal.

Por tanto, el diseño de las PPP exitosas en educación responde a dos necesidades específicas: primero, deben dirigirse a los estudiantes con mayor probabilidad de ser excluidos de la educación, porque cuando se brindan las mismas oportunidades de acceso a cualquier tipo de servicio educativo, quienes tienen mayores niveles de solvencia financiera y social serán los primeros en maximizar sus beneficios.

Tal es el caso de los sistemas de educación pública gratuita, en los que probablemente los más ricos sacan el mayor provecho de los servicios disponibles, incluyendo la educación técnica y superior (Baum, 2016). Cuando se brinda a los estudiantes la misma oportunidad para acceder a la educación privada a través de financiamiento progresivo de *vouchers*, se superan las disparidades a favor de los grupos sociales menos privilegiados. Segundo, debe haber una mayor responsabilidad por los resultados obtenidos en la escuela gestionada por operadores privados. La forma más efectiva de mejorar los resultados de aprendizaje dentro de las PPP educativas es responsabilizarlos directamente por los resultados deseados.

La evidencia existente demuestra que el sector privado pueda brindar educación de alta calidad a costos razonables. Usando datos del Programa de la OCDE para la Evaluación Internacional de Estudiantes (Woessmann, 2005) se demostró, no solamente que las escuelas privadas financiadas de manera pública están relacionadas con un mejor logro académico, sino que estas asociaciones, en las cuales el sector privado opera lo que el sector público financia y controla, tiene un mayor potencial de escalamiento con eficiencia. Es posible, por tanto, beneficiar a los grupos marginados y a las poblaciones pobres que son mal atendidos por los servicios públicos. Patrinos y Sosale (2007) consideran, además, que las PPP en educación forman parte integral de las comunidades y de su progreso, por su impacto directo en las personas más pobres y marginadas, desde niños y hasta la alfabetización de adultos.

En las conclusiones se abordan los principales aspectos a tomar en cuenta en el diseño, la implementación, el seguimiento y la medición de resultados del modelo propuesto. Como primera conclusión resulta indispensable explorar fórmulas innovadoras y sostenibles que le permitan al Estado, sobre todo en estas situaciones de Pandemia y de crisis de aprendizajes, cumplir con su misión de proveer acceso universal a una educación de calidad para su población. Perú, pese a liderar el crecimiento económico de la región con una notable estabilidad macroeconómica, lidera también los índices de informalidad, corrupción -tanto en el ámbito público como en el privado-, falta de institucionalidad y de capacidad de gestión pública.

Dichos factores, aunados a que no se ha logrado forjar una visión compartida del rol que deben desempeñar los actores del proceso educativo, limitan el planteamiento de modelos colaborativos, basados en experiencias nacionales e internacionales exitosas, que ofrecen una oportunidad eficiente y de calidad para cubrir las necesidades educativas de las familias, especialmente de aquellas que se encuentran en situaciones vulnerables.

En particular, las BUM de Lima presentan un escenario desafiante, donde el crecimiento poblacional abrupto y desordenado se combinan con la falta de infraestructura básica y de servicios públicos de calidad, tanto en educación, como en salud, transporte, saneamiento, entre otros. Sin embargo, esta aparente dificultad presenta las condiciones propicias para explorar un modelo educativo que conserve el liderazgo del Estado en la provisión de este servicio, pero que se soporte en las capacidades y en la inversión privada para gestionar los riesgos y asignar los recursos de la manera más eficiente, sin descuidar el rol supervisor del Estado sobre la calidad y los resultados esperados en términos de aprendizaje y de adquisición de habilidades de los estudiantes para enfrentar con éxito los futuros retos profesionales.

Las experiencias de modelos de PPP en educación en poblaciones vulnerables, pese a su corta data, han demostrado resultados exitosos, tanto en países desarrollados como en desarrollo, enfrentando a la oposición de determinados actores con poder político y social, y con intereses de mantener el *statu quo*. Si bien es cierto que aún no contamos con evidencia estadística suficiente sobre los beneficios del modelo y que los diferentes contextos no

necesariamente permiten extrapolar las experiencias, en el caso peruano sí encontramos experiencias exitosas que destacar a través de los convenios de gestión privada con entidades religiosas. La participación privada en la EBR ha sido determinante para obtener los logros de aprendizaje y la calidad de los servicios medidos por la demanda y satisfacción con esas IE: desde órdenes religiosas como Fe y Alegría, hasta operadores privados especializados en modelos escalables con similares costos por alumno que la educación pública tradicional.

Resulta relevante el alineamiento de los actores sociales para lograr consensos y trabajar en conjunto con el objetivo compartido de lograr cobertura educativa de calidad y brindar así bienestar a toda la población, a través del cierre de las brechas en infraestructura social y en capital humano. Del mismo modo, dimensiones como el marco legislativo, político e institucional, la creación de capacidades en los sectores público y privado, el soporte del gobierno central, comunicaciones acertadas, la sostenibilidad del programa, el control de calidad y especialmente, el compromiso político, resultan claves para determinar el éxito en la aplicabilidad de estos modelos.

El modelo propuesto, denominado ECEC, propone seguir quebrando paradigmas percibidos aún como sólidos e inamovibles por algunos actores sociales, políticos y económicos del Perú. El diseño de una alternativa eficiente y eficaz, liderada por el Estado, puede lograr el alineamiento de los actores y los operadores privados con sentido social hacia los objetivos de calidad, a través de las cuatro dimensiones de la gestión educativa, La construcción del modelo se sustenta en la premisa que el sector privado puede coadyuvar en lograr los objetivos educativos orientados a la calidad en los aprendizajes, basándose en experiencias exitosas de PPP.

Este modelo busca empoderar a algunos actores, especialmente a aquellos con capacidad de pensar “fuera de la caja”, para lograr revertir estos paradigmas, usando, entre otros, elementos de la economía conductual que promueven la toma de decisiones basados en la observación de las conductas y el entendimiento de las motivaciones profundas de los actores. Esto implica lograr que otros actores, en particular, aquellos más renuentes a adoptar el modelo, sean conscientes de los beneficios y tomen decisiones que los impacten positivamente en el mediano y largo plazo, desterrando la cultura paralizante del “no se puede”,

inducida por el miedo al cambio o a lo desconocido, y enfrentando la resistencia de algunos grupos con poder que anteponen ideologías políticas o económicas, opuestos a la liberalización de la economía y a la inversión privada como motores del desarrollo y del bienestar.

Por otro lado, el éxito de los modelos de PPP en educación depende en gran medida del diseño, del ámbito regulatorio y de la capacidad efectiva del gobierno para supervisar la ejecución de los contratos con objetivos medibles a corto y mediano plazo. De esta manera, una adecuada gestión de riesgos, relacionada con los incentivos financieros necesarios para los operadores privados y alineada con las expectativas de los usuarios y beneficiarios, logra una mejor estructura, una mayor factibilidad y, por tanto, una mejor priorización de los recursos necesarios para su implementación.

Por ello, se recomienda la elaboración de una matriz de riesgos que permita identificar y cuantificar los riesgos y que permita disminuir la probabilidad y el nivel de impacto de los posibles eventos adversos en el desarrollo de este tipo de proyecto, resulta indispensable para viabilizar estas iniciativas.

La revisión de la literatura y los casos de éxito en el Perú y en el extranjero demuestran que sí es posible llevar a cabo con éxito proyectos educativos con esquemas de PPP, basados en el consenso sobre la importancia de la educación en el desarrollo social y económico y en la decisión y el compromiso de los actores involucrados. Sin embargo, se debe afirmar que no existen las condiciones para que el modelo ECEC se constituya en una alternativa eficiente y eficaz para ampliar la cobertura educativa en la EBR en los BUM de Lima.

Las dudas razonables se sustentan en que para llevar a cabo este tipo de iniciativas se debe contar con el liderazgo, alineamiento y capacidad para romper paradigmas, establecidos desde hace muchos años en algunos sectores del país. Al igual que otras reformas económicas sociales y económicas que implican una modificación de las políticas educativas, se requiere de condiciones, tales como líderes con convicción, un grupo de tecnócratas capaces y comprometidos, así como actores y una población abierta a aceptarlas.

Del mismo modo, el modelo requiere fortalecer la regulación sectorial, los sistemas de control y la rendición de cuentas, definiendo claramente los indicadores de monitoreo y

evaluación. Es indispensable promover procesos transparentes y una competencia efectiva entre las empresas participantes, así como incluir cláusulas anticorrupción que protejan los intereses del Estado y de los beneficiarios.

Finalmente, y en oposición a la visión economicista tradicional que supone los comportamientos como resultado de un análisis entre los costos y beneficios de realizar una acción determinada, el foco debe estar en las emociones que están detrás del componente irracional del comportamiento y de los sesgos cognitivos que condicionan o limitan las decisiones de los ciudadanos con importantes consecuencias económicas.

La desconfianza sumada a la injusticia por la situación de pobreza y de carencias básicas, desempeñan aún un rol protagónico en la problemática actual de nuestra realidad tanto en las industrias extractivas como en la participación privada en sectores sensibles del sector público. Si no se toman en cuenta los principios de la economía conductual se dificultará la transmisión de la información necesaria y segmentada para la toma de decisiones racionales en los distintos actores. Las políticas públicas que se diseñen y ejecuten deben tomar en cuenta las emociones que dominan el ambiente social y representan una oportunidad para desarrollar capacidades y competencias en un trabajo de mediano plazo.

Como primera recomendación a la luz de los resultados obtenidos, resulta relevante diseñar, implementar y evaluar proyectos educativos piloto o laboratorios de investigación en áreas específicas para poder abordar los desafíos educativos del aprendizaje frente a la sociedad del conocimiento y la crisis de aprendizajes, especialmente en realidades como los BUM de Lima. En este sentido, la intervención con una prueba piloto, que se base en el modelo ECEC propuesto en los BUM de Lima, permitiría poner en práctica los lineamientos señalados para luego optimizar el modelo y lograr su escalabilidad.

Entre los aspectos más relevantes a tomar en cuenta durante todas las etapas –diseño, implementación, seguimiento y medición de resultados– está la estrategia de comunicación y relacionamiento necesaria para revertir los principales paradigmas que todavía algunos actores tienen sobre este modelo, enfrentar de manera directa los miedos y preocupaciones identificados en esta investigación como limitantes del modelo y plantear un enfoque dialogante y participativo para profundizar en ellos y llegar a conclusiones en conjunto. En

este sentido, la sensibilización debe abordar aspectos clave como los costos reales de la educación, los principales indicadores que se usarán para medir la gestión educativa, y el análisis de experiencias exitosas e indicadores utilizados, tanto en el exterior como en nuestro país, así como la creación de instancias permanentes de diálogo para el seguimiento del proyecto y la resolución de conflictos.

Como se ha señalado anteriormente, la presente investigación tiene sus propias limitaciones de alcance y profundidad; sin embargo, la recopilación teórica y la evidencia empírica aportan al análisis y reflexión sobre la importancia de colocar al aprendizaje como objetivo primordial de los sistemas educativos. El diseño e implementación del modelo ECEC aportarán con evidencia estadística sobre la aplicación de modelos de gestión educativa en los diferentes contextos y los resultados de mejores prácticas y lecciones aprendidas en función de indicadores de gestión, y podrían considerarse como un punto de partida para próximas investigaciones sobre gestión educativa, PPP o BUM.

Finalmente, se recomienda que en próximas investigaciones se profundice el análisis de otros actores relevantes como los padres de familia, así como un análisis comparativo más detallado de los costos por alumno de este modelo ECEC en una red de 10 a 20 escuelas, que es la escala sugerida por la evidencia empírica frente a un modelo público actual en similares condiciones, el mismo que debe ser parte del estudio de pre-factibilidad como paso previo para la realización del piloto recomendado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aretio, L. G. (2021). COVID-19 y educación a distancia digital: preconfinamiento, confinamiento y posconfinamiento. *RIED. Revista Iberoamericana de Educación a Distancia*, 24(1), 9-32.

<https://doi.org/10.5944/ried.24.1.28080>

Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). Privatización encubierta en la educación. *Instituto de Educación*, Universidad de Londres.1-145.

https://observatorioeducacion.org/sites/default/files/ball_s._y_youdell_d._2008_la_privatizacion_encubierta_en_la_educacion_publica.pdf

Baum, D. (2016, Julio 4). *The Arguments and Evidence behind Public-Private Partnerships in Education*. World Education Blog.

<https://gemreportunesco.wpcomstaging.com/2016/07/05/the-arguments-and-evidence-behind-public-private-partnerships-in-education/>

Bisquerra, R. (2009). *Metodología de la Investigación Educativa*. 2da Edición. Editorial La Muralla. Madrid. 1-1458.

https://www.academia.edu/38170554/METODOLOG%C3%8DA_DE_LA_INVESTIGACION_EDUCATIVA_RAFAEL_BISQUERRA_pdf

Castillo García, J. R. (2003). La formación de ciudadanos en la escuela: un escenario posible. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, [on line]. vol.1, n.2, pp.115-143.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1692-715X2003000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=es

CEPAL (2020). *La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19*. UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean [89], Comisión Económica para América Latina y el Caribe.1-20.

<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000374075?posInSet=1&queryId=6606d041-e555-4f06-b4c4-42ea1b4153e9>

De Alba, A. (1996). *Teoría y educación: en torno al carácter científico de la educación*. Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, Centro de Estudios sobre la Universidad.

<https://docplayer.es/76890570-Teoria-y-educacion-en-torno-al-caracter-cientifico-de-la-educacion-por-alicia-de-alba-coordinadora.html>

Lozano, E. Godínez, G. & Albor, S (2017). Las asociaciones público privadas en México: financiación y beneficios sociales en proyectos de infraestructura carretera. *Revista Global de Negocios*. Vol. 5, No. 7, 2017, pp. 23-43.

https://www.theibfr.com/download/rgn/2017-rgn/rgn_v5n7_2017/RGN-V5N7-2017-3.pdf

Eyzaguirre, S., Le Foulon, C., & Valentina, S. (2020). Educación en tiempos de Pandemia: antecedentes y recomendaciones para la discusión en Chile. *Estudios Públicos*, 11-180. DOI: <https://doi.org/10.38178/07183089/1430200722>

Failache, E., Katzkowicz, N., & Machado, A. (2020). La Educación en Tiempos de Pandemia y el Día Después: El Caso de Uruguay. *Revista Internacional de Educación para la Justicia Social*, 9 (3).

<https://revistas.uam.es/riejs/article/view/12185/12170>

INEGI. (2018). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares*. México: ISUE. Recuperado el 14 de setiembre de 2020, de <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2018>

INEI (2020). *Informe Técnico Estadísticas de las Tecnologías de Información y Comunicación en los Hogares*. Documento elaborado con base a los resultados trimestrales obtenidos de la Encuesta Nacional de Hogares - ENAHO. N° 02- junio 2020. 1-55.

https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_tics.pdf

Lechleiter, M., & Vidarte, R. (2020, Abril, 6). *El sistema educativo peruano: en busca de la calidad y equidad en tiempos de COVID-19*. Lima: Informe GEM. Blog de la Educación Mundial.

<https://educacionmundialblog.wpcomstaging.com/2020/04/06/el-sistema-educativo-peruano-en-busca-de-la-calidad-y-equidad-en-tiempos-de-covid-19/>

Manes, J.M. (2014). *Gestión estratégica para instituciones educativas*. Guía para planificar estrategias de gerenciamiento institucional. 2da. Edición. Buenos Aires, Granica.

<https://acortar.link/gDmPt>

Millán, G. (2009). *Asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos: Experiencia del Reino Unido*. Informe

Final. Patrocinado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo.1-144. Programa para el impulso de asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos.

<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Asociaciones-p%C3%BAblico---privadas-para-el-desarrollo-de-infraestructura-y-la-provisi%C3%B3n-de-servicios-p%C3%BAblicos-Experiencia-del-Reino-Unido.pdf>

MINEDU (2011). Manual de gestión para directores de instituciones educativas. Lima: Ministerio de Educación.

<https://repositorio.minedu.gob.pe/handle/20.500.12799/2896>

Ospino, Y. (2012). La población de las zonas urbano marginales de Lima y la demanda por educación universitaria estatal periodo 1980-2010. Lima. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Revista Pensamiento Crítico Vol.17. N° 2, pp. 79-97.

<https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/econo/article/view/8935/7763>

Patrinos, H. A., y Sosale, S. (2007). *Mobilizing the private sector for public education. A View from the Trenches*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington DC.1-106

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6756/409290PAPER0Mo101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Patrinos, H. A., Barrera-Osorio, F., y Guáqueta, J. (2009). *The role and impact of public-private partnerships in education*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Washington DC.1-116.

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/453461468314086643/pdf/479490PUB0Role101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

Pring, C. (2017) *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe. Barómetro Global de la Corrupción*. Transparencia Internacional.1-36.

https://images.transparencycdn.org/images/2017_GCB_AME_ES.pdf

Porrás Cavero, María del Milagro, Cabrejos Ramos, Juan Carlos, Vargas Quispe, Guillermo, & Berrocal Villegas, Salomón. (2021). Gestión educativa y satisfacción laboral docente en la Institución Educativa República de Chile, Lima. *Dilemas contemporáneos: educación, política y valores*, 8(3), 00011. Epub 11 de junio de 2021. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i3.2626>

Robertson, S., Weis, L & Rizvi, F. (2011) The global auction: the broken promises of education, jobs and incomes, *British Journal of Sociology of Education*,32:2, 293-311.
<http://dx.doi.org/10.1080/01425692.2011.547312>

Toffler, A. (1999). *La tercera ola* (No. 316.42). Barcelona: Sudamericana

Verger, A. (2012). Framing and selling global education policy: the promotion of public-private partnerships for education in low-income contexts. *Journal of Education Policy*, 27(1), 109-130.

<https://doi.org/10.1080/02680939.2011.623242>

Woessmann, L. (2005, 5-6 October). *Public-Private Partnerships in Schooling: Cross-Country Evidence on their Effectiveness in Providing Cognitive Skills. Prepared for the conference Mobilizing the Private Sector for Public Education*. Red de innovadores gubernamentales. Un foro de innovación en el sector público. World Bank and Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA.

<https://www.innovations.harvard.edu/public-private-partnerships-schooling-cross-country-evidence-their-effectiveness-providing-cognitive>

Yamada, G., & Montero, R. (2011). *Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Documento de Trabajo. Universidad del Pacífico. Lima-Perú: Consorcio de Investigación, Económico Social (CIES).1-79

<https://cies.org.pe/sites/default/files/files/diagnosticoypropuesta/archivos/dyp-50.pdf>

Zilberman, J. (2019). *Análisis de la participación público-privada (PPP): propuesta de un modelo de estado consorciado para una educación de calidad (ECEC) en distritos urbano-marginales. Diseño de un modelo innovador en Educación Básica Regular (EBR) en Lima, Perú. ALICIA: CONCYTEC*.

<http://hdl.handle.net/10757/633462>