



DOCTORADO EN ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS

**ANÁLISIS DE LA PARTICIPACION PÚBLICO
PRIVADA (PPP): PROPUESTA DE UN MODELO
DE ESTADO CONSORCIADO PARA UNA
EDUCACION DE CALIDAD (ECEC) EN
DISTRITOS URBANO MARGINALES
Diseño de un modelo innovador en Educación Básica
Regular (EBR) en Lima, Perú.**

Tesis

Alumno: Jack Zilberman Fleischman

Profesor: Dr. Carlos Newland

Agosto, 2019

*Al amor de mi vida por hacerme mejor persona y profesional,
a mi hija por ser la fuente de mi inspiración,
a mis padres y hermanos por su apoyo incondicional,
a mi asesora por su pasión por la investigación social,
a mis colegas por sus enseñanzas.*

*No nos atrevemos a muchas cosas porque son difíciles,
pero son difíciles porque no nos atrevemos a hacerlas.*

Séneca

El cambio es el proceso por el cual el futuro invade nuestras vidas.

Alvin Toffler

*Los grandes avances de la civilización, ya sean en arquitectura o pintura,
en ciencia o literatura, jamás han venido de un gobierno central.*

Milton Friedman

Resumen

La modalidad de Participación o Asociación Público Privada (PPP) en educación ha surgido ante la necesidad del Estado de atender el crecimiento de la demanda de acceso escolar y al desafío de aprovechar los recursos y la experiencias exitosas de los operadores privados para contribuir al logro del cuarto de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS): *garantizar una educación inclusiva, de calidad, promoviendo oportunidades de aprendizaje durante toda la vida*. Así, la gestión de las instituciones educativas (IE) incluye aspectos no solo pedagógicos, sino institucionales, administrativos y comunitarios que aborda esta investigación.

Esta tesis describe un Estado, como el peruano, con limitaciones, tanto de recursos económicos como de gestión humana, para cumplir con su objetivo de brindar educación de calidad, con una cobertura universal. Asimismo, los Barrios Urbano-Marginales (BUM) de Lima, debido a su crecimiento demográfico explosivo, condiciones de pobreza, deficiente infraestructura y bajo acceso a la educación, se presentan como un caso que invita a plantear modelos innovadores de intervención para el Estado, que podrían hacer factible la provisión de un servicio público educativo de calidad, inclusivo y sostenible, a partir de la participación privada, para un grupo objetivo que, por naturaleza, se encuentra menos favorecido.

De este modo, el objetivo de esta investigación consiste en proponer, a partir de experiencias de PPP exitosas y el análisis de los actores, de sus principales motivaciones, la realidad y el contexto local, un modelo educativo público innovador, con participación privada, para la educación básica regular en los BUM de Lima. Para contribuir con el análisis, se llevó a cabo un estudio exploratorio descriptivo, bajo la metodología inductiva-conceptual, con un enfoque cualitativo, que consistió en 16 entrevistas a profundidad a principales decisores (*policy makers*), expertos y académicos del sector educativo peruano, así como la aplicación de una encuesta a 290 docentes del sector público con el objetivo de conocer sus valoraciones con respecto a la gestión educativa en esquemas de PPP.

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 y propone desafiar los principales paradigmas identificados, percibidos por algunos actores sociales, políticos y económicos del Perú como inamovibles, mediante el diseño de una alternativa eficiente y eficaz, liderada por el Estado, que logre el alineamiento de los actores y los operadores privados 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. Asimismo, este modelo busca empoderar a 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 basados en la observación de las conductas y el entendimiento de las motivaciones profundas de los actores.

Sin embargo, a pesar de lo expresado anteriormente, no se puede concluir que existen las condiciones requeridas para llevar a cabo el modelo en gran escala, por lo que se recomienda la realización de un piloto que permita, de la mano de los principales actores, poner en práctica los lineamientos señalados, validar los resultados esperados para luego optimizar el modelo y lograr su escalabilidad.

Palabras Claves: Educación, PPP, gestión educativa, gasto público de la administración y educación, financiamiento de la educación.

Abstract

The modality of Public Private Partnership (PPP) in education has arisen due to the need of the State to meet the growth of the demand for school access and the challenge of taking advantage of the resources and successful experiences of private operators to contribute to the achievement of Fourth of the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs): ensure inclusive, quality education, promoting lifelong learning opportunities. Thus, the management of educational institutions includes not only pedagogical, but also institutional, administrative and community aspects that this research addresses.

This study describes a State, such as Peru, with limitations, both of economic resources and human management, to meet its objective of providing quality education, with universal coverage. Likewise, the Urban-Marginal Neighborhoods (BUM) of Lima, due to their explosive population growth, poverty conditions, poor infrastructure and low access to education, are presented as a case that invites us to propose innovative models of intervention for the State, that could make feasible the provision of a quality, inclusive and sustainable public educational service, based on private participation, for a target group that, by nature, is less favored.

Thus, the objective of this research is to propose, based on successful PPP experiences and the analysis of the actors, their main motivations, local reality and context, an innovative public educational model, with private participation, for the regular basic education at the BUM of Lima. To contribute to the analysis, a descriptive exploratory study was carried out, under the inductive-conceptual methodology, with a qualitative approach, which consisted of 16 in-depth interviews with the main policy makers, experts and academics of the Peruvian education sector, as well as the application of a survey of 290 teachers in the public sector with the objective of knowing their valuations regarding educational management in PPP schemes.

The research allowed identifying the main aspects to be taken into account at all stages of the proposed model: design, implementation, monitoring and measurement of results and

proposes to challenge the main paradigms identified, perceived by some social, political and economic actors in Peru as immovable, through the design of an efficient and effective alternative, led by the State, that achieves the alignment of private actors and operators towards quality objectives, through the four dimensions of educational management.

The construction of the model is based on the premise that the private sector can contribute to achieving educational objectives oriented to quality learning, based on successful experiences of PPP. Likewise, this model seeks to empower actors, especially those with the ability to think “out of the box”, to reverse these paradigms, using, among others, elements of behavioral economics that promote decision-making based on observation of the behaviors and the understanding of the deep motivations of the actors.

However, despite the above, it cannot be concluded that there are the conditions required to carry out the large-scale model, so it is recommended that a pilot be allowed to, by the hand of the main actors, implement the guidelines outlined, validate the expected results and then optimize the model and achieve its scalability.

Índice

Resumen	4
1. Capítulo 1: Introducción.....	13
1.1 Planteamiento del problema.....	19
1.2 Objetivo general	24
1.3 Objetivos específicos.....	24
1.4 Hipótesis	25
1.5 Matriz de consistencia metodológica	25
2. Capítulo 2: Marco teórico.....	27
2.1 La educación, la escuela y el proceso de aprendizaje.....	28
2.2 El rol del Estado y la gestión pública de calidad en educación	35
2.3 Reflexiones sobre el Estado de Bienestar y la informalidad en el Perú.....	41
2.4 La gestión educativa.....	48
2.5 Liderazgo del director: escuelas eficaces.....	65
2.6 Asociación o participación privada en la educación pública (PPP).....	70
2.7 Experiencia internacional de las PPP en educación.....	81
2.7.1 PPP como modelo de operación privada de escuelas públicas: contexto comprometido	87
2.7.2 Las escuelas gestionadas por Fe y Alegría en Venezuela y Perú.....	89
2.8 La importancia de la educación inicial y primaria.....	99
2.9 Tomadores de decisiones en políticas públicas y la economía conductual en la educación	100
3. Capítulo 3: Metodología	106
3.1 Tipo de estudio y diseño	106
3.2 Fuentes de datos.....	107

3.2.1	Primera fase: exploratoria.....	108
3.2.2	Segunda Fase: entrevistas a <i>policy makers</i> o expertos y encuestas a docentes.....	108
3.3	Población y muestra	117
3.4	Técnicas de análisis de datos	118
4.	Capítulo 4: Desarrollo.....	120
4.1	Diagnóstico Situacional de la EBR en el Perú.....	120
4.1.2	Los BUM de Lima	129
4.1.3	La oferta educativa en las BUM de Lima.....	131
4.1.4	Las brechas en la infraestructura educativa nacional	135
4.1.5	La oferta educativa privada en el Perú	136
4.1.6	El Ministerio de Educación en el Perú (MINEDU)	139
4.2	Marco normativo y alcances de las PPP en el Perú.....	140
4.2.1	Las PPP en educación: argumentos a favor	150
4.2.2	Las PPP en educación: argumentos en contra.....	153
4.3	Análisis de los actores sociales en un modelo de gestión educativa bajo PPP.....	156
4.4	Valoración de los docentes con respecto a la aplicación y la utilidad de las dimensiones de la gestión educativa en el proceso de E-A en las escuelas donde trabajan.....	164
4.5	Propuesta de un modelo orientado a la gestión pública de calidad en las escuelas de la EBR con participación del sector privado para los BUM de Lima.....	172
4.5.1	Fundamentos del modelo	172
4.5.2	Componentes del modelo	178
4.5.3	Objetivos del modelo	189
4.5.4	Plan de trabajo propuesto del modelo	190
4.5.5	Responsabilidades y riesgos por participante	191
4.5.6	Indicadores claves de performance (KPIs) propuestos para el modelo ECEC	195
4.6	Paradigmas sobre la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y lineamientos para superar posibles limitantes.	196

5	Capítulo 5: Conclusiones	206
6	Capítulo 6: Recomendaciones	211
7.	Referencias Bibliográficas	215
8.	Siglas	247
9.	Anexos	249

Índice de Anexos

<i>Anexo 1: Modelos de participación privada en infraestructura educativa</i>	249
<i>Anexo 2: Las PPP como modelo de financiamiento para escuelas privadas en el Contexto Integral:</i>	251
<i>Anexo 3: La escuela autónoma o charter school en EE.UU y Canadá (Alberta)</i>	256
<i>Anexo 4: Los Colegios en Concesión (CEC) en Colombia</i>	268
<i>Anexo 5: el modelo Private Finance Initiative (PFI) en el Reino Unido</i>	272
<i>Anexo 6: Los Colegios Concertados en España</i>	279
<i>Anexo 7: Anemia en niños menores de 3 años por regiones y distritos de Lima</i>	281
<i>Anexo 8: Distritos urbano-marginales de Lima y su evolución poblacional</i>	282
<i>Anexo 9: Mapa de Las UGEL de Lima Metropolitana</i>	286
<i>Anexo 10: Estimación de la brecha en infraestructura</i>	287
<i>Anexo 11: Caso de Estudio en PPP sobre educación en el Reino Unido (UK). Jo Richardson Community School (JRCS) a partir de Encinas (2017).</i>	289
<i>Anexo 12: Grupos de escuelas privadas en Lima</i>	300
<i>Anexo 13: Respuestas individuales a la encuesta realizada a los docentes</i>	301

Índice de ilustraciones

<i>Ilustración 1: El entorno de la escuela está cambiando</i>	35
<i>Ilustración 2: Pirámide poblacional por ingresos diarios, Perú del 2000 al 2018 en USD\$</i>	46
<i>Ilustración 3: Actores con influencia directa e indirecta sobre una escuela</i>	52
<i>Ilustración 4: Los cuatro factores que influyen en el aprendizaje</i>	53

<i>Ilustración 5: Los factores técnicos y políticos desvían a las escuelas, maestros y familias del enfoque en el aprendizaje.....</i>	<i>57</i>
<i>Ilustración 6: Un sistema educativo coherente y alineado con el aprendizaje.....</i>	<i>60</i>
<i>Ilustración 7: Las dimensiones de la gestión educativa.....</i>	<i>61</i>
<i>Ilustración 9: Modelo integrado de eficacia escolar de Schereens</i>	<i>70</i>
<i>Ilustración 8: Combinaciones de la participación público privada, organizadas según el riesgo.....</i>	<i>73</i>
<i>Ilustración 10: Encuestas a docentes en escuelas parroquiales ubicadas en las BUM de Lima.....</i>	<i>112</i>
<i>Ilustración 11: Inauguración de la primera biblioteca comunitaria del Colegio Corazón de Jesús en Jicamarca.....</i>	<i>135</i>
<i>Ilustración 12: Servicios que se incluye en el diseño de una PPP para los COAR y colegios en riesgo .</i>	<i>145</i>
<i>Ilustración 13: Hospitales Guillermo Kaelin de la Fuente en Villa María del Triunfo y Leopoldo Barton del Callao, gestionados bajo APP.....</i>	<i>149</i>
<i>Ilustración 14 : Ejemplo de campaña de comunicación para las ECEC.....</i>	<i>191</i>
<i>Ilustración 15: Esquema propuesto de transferencia de riesgos en el modelo ECEC.....</i>	<i>193</i>

Índice de Tablas

<i>Tabla 1: Matriz de consistencia metodológica</i>	<i>25</i>
<i>Tabla 2: Beneficios de la educación</i>	<i>30</i>
<i>Tabla 3: Múltiples intereses gobiernan las acciones de los stakeholders en la educación.....</i>	<i>58</i>
<i>Tabla 4: Matriz de clasificación de las PPP según su financiamiento y su provisión</i>	<i>76</i>
<i>Tabla 5: Tipología de contratos en el sector educativo.....</i>	<i>77</i>
<i>Tabla 6: La evolución de los entornos de las PPP</i>	<i>84</i>
<i>Tabla 7: Análisis comparativo de los modelos de PPP estudiados</i>	<i>97</i>
<i>Tabla 8: Lista de entrevistas</i>	<i>109</i>
<i>Tabla 9: Guía para la entrevista semiestructurada a expertos</i>	<i>110</i>
<i>Tabla 10: Relación de IE bajo convenios de gestión privada visitadas para realizar la encuesta a los docentes.</i>	<i>111</i>
<i>Tabla 11:Operacionalización de la variable gestión educativa</i>	<i>113</i>
<i>Tabla 12: Encuesta realizada a los docentes sobre las dimensiones de la gestión educativa</i>	<i>115</i>
<i>Tabla 13: Resumen de la EBR estatal.....</i>	<i>122</i>

<i>Tabla 14: Distribución de la población estudiantil en escuelas privadas por niveles</i>	<i>122</i>
<i>Tabla 15: Gasto público y privado mensual por alumno.....</i>	<i>138</i>
<i>Tabla 16: Elementos de una PPP en el Perú</i>	<i>144</i>
<i>Tabla 17: Intereses de los stakeholders</i>	<i>157</i>
<i>Tabla 18: Clasificación de los grupos de interés del modelo y la estrategia a seguir.....</i>	<i>161</i>
<i>Tabla 19: Descripción del perfil de los docentes que completaron las encuestas.....</i>	<i>164</i>
<i>Tabla 20: Matriz de distribución de riesgos</i>	<i>194</i>
<i>Tabla 21: Paradigmas que se oponen al modelo ECEC con participación privada.</i>	<i>204</i>

1. Capítulo 1: Introducción

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, desde las escuelas, para que los padres y alumnos tengan igualdad de oportunidades y puedan ser participantes activos en una sociedad competitiva y solidaria. Sen (1999) concibe al desarrollo en función de la ampliación de las libertades humanas y por encima del crecimiento económico.

En ese sentido, la competitividad y el bienestar de un país en una economía global dependen en gran medida de los recursos económicos y la prioridad que se asignan a los sistemas educativos (Reimers, 2000). Por tanto, la educación es un importante motor del desarrollo por las externalidades positivas que conlleva en materia de ingresos frente a las desigualdades, promoviendo el empleo, la salud, la reducción de pobreza para las personas y fortaleciendo las instituciones y la cohesión social. (WB, 2018).

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 (Brown, Lauder y Ashton, 2010). Frente a esta preocupante tendencia resulta necesario analizar enfoques que tengan el potencial de ofrecer un aprendizaje de calidad para todos los niños y jóvenes con sentido de urgencia, en contextos delimitados y que respondan a los avances de la ciencia y de la tecnología.

Se evidencia que la educación es un fenómeno muy 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 para explicar los fenómenos educativos, las cuales se agrupan como las Ciencias de la Educación (De Alba, 1990). Un aspecto importante en este proceso es la gestión educativa, considerada como una disciplina

aplicada de reciente investigación cuyo objeto de estudio es “*la dirección y el liderazgo integral en las instituciones educativas 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*” (Correa de Urrea et al., 2009).

La educación es concebida como un derecho fundamental descrito en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) incluido en la mayoría de constituciones nacionales como la peruana, que declara su gratuidad y su acceso universal. La ONU precisa dentro de las ODS como la necesidad de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos (CINU, 2013).

Para el caso peruano hay que tener en cuenta que el crecimiento demográfico fragmentado en la ciudad de Lima¹ ha generado espacios populosos y delimitados de informalidad y de pobreza, los Barrios Urbano-Marginales (BUM), cercanos en distancia a la modernidad urbana, pero con limitaciones en el acceso tanto a los servicios públicos básicos como a las instancias del Estado. Estos barrios son el resultado de continuas migraciones quechua hablantes, provenientes de la sierra peruana, así como de las migraciones amazónicas en búsqueda de mejores condiciones de vida a partir de la segunda mitad del siglo XX. (Edery, 2012).

En educación los resultados siempre serán insatisfactorios *ex-ante*. La escuela es por ahora la herramienta más poderosa de cualquier sistema educativo para poder proveer los aprendizajes que los niños requieran para enfrentar con éxito los retos que la sociedad demanda. Y en ese sentido toda escuela debería buscar el éxito de todos sus alumnos, independientemente de sus necesidades o de su entorno social (Calvo, 2016). Es

¹ En la presente investigación cuando nos referimos a la ciudad de Lima nos circunscribimos a Lima Metropolitana, que contempla el área metropolitana conformada por los centros urbanos de las provincias de Lima y Callao. Es el área metropolitana más grande, extensa y poblada del Perú, con 9.5 millones de habitantes según el Censo del 2017.

importante señalar que la investigación ha elegido el nivel de primaria² en la EBR por los estudios que demuestran que los primeros años de vida tienen un impacto fundamental en el desarrollo de la inteligencia, de la personalidad y del comportamiento social de la persona en sus años venideros (Myers, 1992).

La investigación se fundamenta en el componente de la gestión educativa como conductora de la labor docente y administrativa de la escuela y de sus relaciones con el entorno (Manes, 2015), para conseguir los objetivos institucionales orientados a la calidad en los servicios, trabajando en forma coordinada con todos los miembros de la comunidad educativa para concretar también los proyectos comunes (Amarante, 2000). El perfil y el rol del director de la escuela así como el análisis de los actores sociales y sus intereses relacionados con las escuelas son determinantes para la viabilidad y sostenibilidad de cualquier propuesta innovadora educativa para las escuelas públicas.

Asimismo, las empresas privadas encuentran beneficios competitivos cuando colaboran de manera activa con el sector público en el desarrollo de las comunidades y del país, porque al asociarse con el gobierno o la sociedad civil, aportan soluciones eficientes y eficaces debido a sus importantes recursos y a su capacidad de gestión e innovación para mejorar la calidad de los servicios.

De esta manera nacen los modelos de colaboración o participación pública-privada (PPP) en educación, para ampliar la cobertura y el acceso equitativo a la escolaridad, así como mejorar los resultados educativos, especialmente para los grupos marginados. Por ello se analizan las experiencias exitosas e innovadoras y los aprendizajes de los modelos de PPP en educación, así como la revisión de literatura en países como Chile, Colombia, España, Estados Unidos, Reino Unido y en el mismo Perú.

² La Educación Primaria constituye el segundo nivel de la EBR y se desarrolla durante seis grados. Tiene por objetivo el desarrollo de competencias de los estudiantes el cual es promovido desde la Educación Inicial. La atención de los estudiantes en el nivel considera los ritmos, estilos y niveles de aprendizaje, así como, la pluralidad lingüística y cultural. En este nivel se fortalecen las relaciones de cooperación y corresponsabilidad entre la escuela y la familia para asegurar el desarrollo óptimo de los estudiantes, así como, enriquecer el proceso educativo (MINEDU, 2018).

El análisis aborda las enormes brechas en infraestructura educativa³ que no permite contar con espacios para el desarrollo de capacidades hacia un aprendizaje vinculante que incorpore variables que se relacionan directamente con el proceso cognitivo: comunidad, padres, modelo educativo, ambientes, alimentación, transporte y las redes que permiten generar oportunidades para un futuro de prosperidad.

Desarrollar un sistema diversificado con estrategias diferenciadas para los modelos escolares⁴ de acuerdo a cada contexto geográfico o social⁵ 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.

Como resultado de todo el análisis, la investigación propone un modelo educativo público para aplicarse en los BUM de Lima, con colaboración privada convirtiendo así al Estado en un ente rector para lograr la eficiencias requeridas en el mediano plazo a través de la escala, de la adecuada asignación de riesgos y de la formulación de un marco normativo que incentive la igualdad de oportunidades, la transparencia y la competencia para el sector privado. Asimismo, este modelo posibilita ampliar la cobertura educativa, brindando una reducción en los costos totales por alumno para el presupuesto público.

Se debe inferir que el resultado educativo se traducirá en un incremento de la calidad a través de los logros de aprendizaje⁶, en comparación con la provisión tradicional del

³ De acuerdo con el PNIE (Banco Mundial, 2016), se estima una necesidad de inversión de casi USD 31 mil millones para el cierre de la brecha de infraestructura educativa en el Perú. Detallado en el Cap. 2.9.

⁴ Los Países Bajos son un excelente ejemplo de esta propuesta al otorgar a las escuelas públicas un alto grado de autonomía, lo que les permite definir su propio currículo, siempre y cuando cumplan con ciertos estándares establecidos por el gobierno

⁵ Los estudiantes aprenden mejor cuando el método de enseñanza se adapta a su contexto. (Monereo et al., 2000)

⁶ Para hacer realidad la promesa de la educación, debemos priorizar el aprendizaje con tres estrategias complementarias: el aprendizaje debe ser medible como objetivo y la información debe crear los incentivos para implementar las reformas, la evidencia científica sobre la aplicación de conocimientos como neurociencias o de tecnologías y prácticas innovadoras debe generar iniciativas y diseños que consoliden la relación entre escolaridad y aprendizaje, y la tercera, quizás la más importante, la construcción de coaliciones y el alineamiento de actores hacia el aprendizaje (Banco Mundial, 2018). La innovación en las aulas no conseguirá los resultados deseados si los obstáculos técnicos y especialmente políticos impiden que el aprendizaje sea lo relevante. En ese sentido, a partir

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 niveles⁷.

La investigación, sin embargo, aborda aquellos paradigmas en entornos complejos y en servicios públicos, como la educación, que generan resistencia y mitos. Kuhn (1971) encuentra que las dificultades para su aceptación se incrementan por la limitada convicción de sus defensores y por la escasa influencia académica o credibilidad que tengan. Un paradigma sesga y limita la percepción de la realidad y cambiarlo es un asunto complejo (Campanario, 1997). Por ello, la investigación descubre y describe algunos paradigmas, percibidos como sólidos e inamovibles en las estructuras sociales, políticas y económicas del Perú y propone desafiar el *statu quo* de un modelo educativo tradicional estatal que no ha traído beneficios mediante algunos lineamientos que consoliden el diseño de una propuesta innovadora, costo eficiente, integrada en etapas y que mejore la calidad de los servicios educativos en las escuelas de los BUM de Lima.

Este análisis identifica que los principios de la economía conductual (Thaler y Sunstein, 2008) son relevantes para “empujar” a la población a tomar decisiones que la beneficien en el largo plazo y que tienen un alto impacto social, desterrando la cultura paralizante del “no se puede”. Resulta fundamental empoderar a los actores sociales y políticos, especialmente a aquellos con capacidad de pensar “fuera de la caja”⁸ para poder mover estos paradigmas.

de lo señalado por el BM, se requiere de un nuevo modelo de mediano plazo, con la óptima planificación, que permita este impacto en el aprendizaje contextualizado a partir de la generación de actores vinculantes comprometidos con el objetivo.

⁷ El espíritu de la Ley General de Educación del Perú (2003) es garantizar el ejercicio del derecho a una educación integral y de calidad para todos, así como la universalización de la educación básica. La Ley también señala que la sociedad tiene la responsabilidad de contribuir a la educación y el derecho a participar en su desarrollo (Ley Nro. 28044, 2003).

⁸ “Pensar fuera de la caja” o *thinking out of the box* es una metáfora que significa pensar diferente, de manera creativa, novedosa, no convencional o desde una nueva perspectiva (Jones, 2004).

Sin embargo, es preciso señalar que la investigación presentó algunas limitaciones desde 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 Ministerio de Educación (MINEDU); sin embargo, se considera al docente como un actor relevante no solo para lograr los objetivos de aprendizaje sino para pasar del rechazo al apoyo de la escala de la iniciativa, al cual se suman el plan curricular, la meritocracia, los procedimientos y reglamentos. Asimismo, para próximas investigaciones se recomienda ampliar el alcance de la investigación empírica a los padres de familia de las BUM, abordar la complejidad de medir y gestionar el aprendizaje como política educativa mundial (reemplazando a las pruebas PISA⁹) a través del Banco Mundial o la OECD frente a la falta de información confiable, así como un análisis comparativo más detallado de los costos de este modelo ECEC en una red de diez a 20 escuelas frente a un modelo público actual en similares condiciones, el mismo que debe ser parte del estudio de pre-factibilidad.

La presente investigación se divide en seis capítulos e inicia con el estado del arte de los modelos educativos públicos en la EBR con participación privada, que introduce al problema, los objetivos, la formulación de la hipótesis y la matriz de consistencia.

En el segundo capítulo se describe el marco teórico, que aborda la revisión de la literatura, nacional e internacional y los constructos teóricos en los cuales se fundamenta el modelo propuesto.

En el tercer capítulo se detalla la metodología del estudio, el cual describe el nivel y tipo de investigación, así como los instrumentos utilizados en la recolección de datos y las herramientas tecnológicas utilizadas para su análisis de las PPP, y la construcción de la propuesta del Modelo ECEC.

⁹ El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OECD (PISA, por sus siglas en inglés), tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. PISA saca a relucir aquellos países que han alcanzado un buen rendimiento y, al mismo tiempo, un reparto equitativo de oportunidades de aprendizaje, ayudando así a establecer metas ambiciosas para otros países.

En el cuarto, quinto y sexto capítulo, se presentan los hallazgos, las conclusiones y recomendaciones de la investigación. Finalmente se detallan las fuentes de información consultadas, así como la bibliografía y los anexos en los cuales se apoya y sustenta la presente investigación.

1.1 Planteamiento del problema

El crecimiento demográfico fragmentado en las grandes ciudades del Perú ha generado espacios de informalidad y de pobreza. Los BUM se concentran en 41 distritos del país, distribuidos en 14 ciudades. Sin embargo, estos 41 distritos albergan al 52% de la población urbana total y al 53% de los pobres urbanos del país (Espinoza y Fort, 2017). Estos espacios carecen de infraestructura pública como calles, parques ni acceso a servicios básicos de agua y saneamiento, todo lo cual limita la generación de oportunidades y perpetúa la pobreza y su marginalidad.

De acuerdo con el estudio de la Dirección Nacional de Urbanismo (DNU,2012), en Lima Metropolitana se ubican 4.453 BUM, los mismos que presentan altos niveles de pobreza monetaria y no monetaria y carecen, total o parcialmente, de servicios de infraestructura. Los distritos que poseen estos BUM alcanzan más de seis millones de habitantes (61.3% de la población de Lima) según las estimaciones del INEI (2015). Ñopo señala con preocupación que la nueva pobreza peruana se concentra en la zona urbana: de 7 millones de pobres que viven en el Perú, 3,8 millones están en las ciudades y 1,4 millones están en Lima (Alegría, 24 de abril de 2018).

El análisis del crecimiento económico peruano que alcanzó durante dieciséis años un 3.2% anual y que llevaron a plantear políticas para reducir la pobreza e incrementar la calidad de vida de la población frente a las diferencias en la distribución del ingreso, ha producido también una creciente informalidad, en la cual, de un total de 16 millones de trabajadores, solo 3 millones declaran impuestos y únicamente un millón es quien los paga. (De Althaus, 2 de abril de 1998). Es decir que la baja productividad y los altos costos laborales e impositivos producen un contexto de supervivencia para los

trabajadores dependientes o independientes que viven en las zonas rurales y urbano-marginales del país¹⁰.

Es importante señalar que el acceso a la electricidad, agua potable, servicios de saneamiento, una red de transporte, atención médica básica y educación son fundamentales para mejorar el nivel de vida y el desarrollo económico. Tanzi (2008) describe cómo en los países en desarrollo, el sector público por sí solo no puede proporcionar los recursos necesarios para aumentar el acceso a estos servicios básicos. Los analistas estiman que las inversiones en infraestructura deberían ser del 7% al 9% del PBI para sostener un crecimiento económico más amplio y reducir la pobreza. Sin embargo, en promedio, los países en desarrollo, como el Perú, invierten menos del 4% de su PBI en infraestructura anual, incrementando cada año la brecha existente.

Estas demandas insatisfechas, son producto de las deficiencias de la gestión pública y de la baja recaudación fiscal¹¹ que restringen las nuevas inversiones públicas de importancia y postergan la mejora en la calidad de la prestación de servicios públicos (CEPAL, 2017), presentando una limitada capacidad del Estado para crear condiciones, competencias y recursos que le permiten realizar las tareas que los ciudadanos esperan que cumplan (Bertranou, 2015).

Por otro lado, el Estado, a través de sus equipos técnicos y políticos centralizados elabora normas, planes y políticas públicas, que fallan dramáticamente por sus capacidades de implementarlos descentralizadamente. Por tanto, la informalidad, la anarquía y la corrupción son consecuencia directa de la ausencia del Estado al no contar con mecanismos eficaces para hacer cumplir sus planes, políticas o mismas leyes, genera más desconfianza y disminuye su legitimidad (CGR, 2014).

¹⁰ Si bien la informalidad es una forma de subsistencia ante la ausencia de empleo o un primer paso para el emprendimiento de un negocio propio, la mayor parte de los trabajos académicos destacan las trabas que frenan el desarrollo económico (La Porta y Shleifer, 2014). Desde un punto de vista social, niveles elevados de informalidad restan la capacidad del Estado de proveer bienes y servicios públicos, debido a que reducen directamente la recaudación. Ello genera una menor inversión en capital físico y humano, lo que compromete el crecimiento de largo plazo, la lucha contra la desigualdad y los avances en términos de productividad

¹¹ La economía peruana seguirá creciendo a tasas inferiores al 4%, insuficiente para equipararse con países desarrollados que pueden eliminar la pobreza y disfrutar de los servicios que un Estado moderno debe brindar a sus ciudadanos. La estabilidad macroeconómica lograda es una condición necesaria pero no suficiente para fortalecer las instituciones, potenciar la inversión e incrementar la productividad.

Si bien el acceso universal y gratuito a la educación es un derecho constitucional en el Perú; en la práctica, existen muchas brechas de calidad e infraestructura en los servicios de educación pública a los que pueden acceder los niños y jóvenes de este país (IPE, 2016), brechas vinculadas con la realidad geográfica y el crecimiento urbano desigual y desordenado, tanto en la capital, como en el interior del país, que hacen más difícil la tarea del Estado de proporcionar educación universal de calidad (Jungbluth, 2016).

Una de las debilidades que tiene el sector es la oferta educativa pública en la EBR, específicamente en inicial y primaria. El vacío generado por el limitado recurso para crear nuevas escuelas en las zonas emergentes urbano-marginales, formadas por migraciones de pobladores de la sierra y de la Amazonía peruana, es ocupado por instituciones informales, privadas, diminutas y de baja calidad (Trahtemberg, 2013).

De esta manera, se amplían las brechas que generan desigualdad entre los estudiantes, que postergan el progreso y bienestar de la población que más lo necesita. Uno de los principales problemas que genera la pobreza en el Perú es que ella se perpetúa: los hijos de hogares pobres serán también jefes de hogares pobres en el futuro. Por tanto, el desarrollo de habilidades de los niños está relacionado con el nivel educativo y los recursos económicos de los padres (INEI, 2017b).

Además, los resultados de las evaluaciones muestrales y censales del MINEDU¹² reiteran el nivel insuficiente de los aprendizajes. Los docentes de quejan del MINEDU, de las normas, de la meritocracia, del currículo nacional y hasta de alumnos poco estudiosos. Los padres de la infraestructura de los colegios, de la poca estimulación de los docentes hacia el aprendizaje. Las universidades se lamentan que los egresados escolares llegan con poca base para pensar, estudiar o investigar.

¹² Doce mil estudiantes de primaria, de tercero y sexto de primaria, de 300 instituciones educativas (IE) de todo el país serán evaluados el 2019 en las áreas de Lectura, Matemática y Ciencias en el marco del Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE) de la Unesco. Además de las pruebas de rendimiento, en el ERCE se aplican cuestionarios a los estudiantes, padres de familia, docentes y directores con la finalidad de identificar los factores que tienen una mayor relación en los aprendizajes. Pese a que la educación primaria ha mejorado en los últimos años, un 98% de jóvenes de secundaria no razona matemáticamente ni entiende lo que lee (UMC, 2018).

Para los alumnos la escuela es aburrida, la jornada escolar es rígida y no los escuchan. (Trahtemberg, 22 de febrero de 2019) ¿Estamos en capacidad de cambiar esta descripción reiterativa de un modelo escolar como contexto de frustración y desencuentro? Resulta, por tanto, necesario explorar soluciones innovadoras para la educación pública en las cuales puede contribuir el sector privado y abordar algunos paradigmas educativos para desafiar el *statu quo* con el objetivo de mejorar un modelo educativo tradicional y no quedarnos en la cultura paralizante del “no se puede”.

El abordaje sistémico de los factores para el desarrollo de una buena educación es evidentemente muy complejo y todos deben estar considerados para poder lograrlo: modelos, docentes, políticas, ambientes de aprendizaje e innovación en la educación y nuevas tecnologías.

Como se ha mencionado, el sector empresarial debe ser incluido como un verdadero aliado en el desarrollo de las comunidades¹³ y resulta relevante poder analizar los casos de éxito en el mundo en los cuales se aplicaron algunos mecanismos de apoyo, procedimentales e institucionales, con colaboración público-privada a través de las denominadas PPP¹⁴, que lograron mejores resultados tanto en la prestación de servicios educativos a menores costos totales por alumno como en las evaluaciones de aprendizaje.

Estas modalidades de convenios, consorcios, conciertos o asociaciones en las cuales los sectores público y privado logran sinergias y complementan las fortalezas mutuas para brindar un servicio educativo innovador y costo-eficiente tienen a la equidad como pilar central y a los padres de familia como *stakeholder* principal. Como objetivo central deben

¹³ “El Banco Mundial se ubica en el centro de los esfuerzos globales para dar a la gente más pobre del mundo la oportunidad de un futuro mejor...Un sector privado vibrante, es el motor más importante para el crecimiento y la creación de empleo” (Paul Wolfowitz, Presidente del Banco Mundial, 2005)

¹⁴ Las PPP son una herramienta para el desarrollo de proyectos de infraestructura, eficientes y sostenibles, que deben ser implementadas una vez que se demuestra de manera comparativa que resultan ser la mejor opción posible desde el punto de vista del mejor uso posible de los recursos públicos. (Cap. 2.6)

mejorar los resultados del aprendizaje, que permita cumplir con los objetivos educativos nacionales y como reto, debe ser aceptado socialmente.

El desafío de expansión de oportunidades educativas tiene, por tanto, ser acompañado con creatividad, exigencia académica, enfoques, metodologías y didácticas que combinen armoniosamente propósitos de expansión con eficiencia y calidad (Pozner, 2000). La educación en el Perú debe encontrar respuestas exitosas a sus principales retos en todos sus niveles, pero especialmente en la EBR: que los estudiantes tengan éxito en un proceso formativo ofrecido con alto rigor académico, asegurándoles la adquisición de una base común de conocimientos, comportamientos y actitudes necesarios para la sociedad del conocimiento, promoviendo los valores de justicia, convivencia democrática, igualdad de oportunidades y la excelencia. La educación es una pieza fundamental para el desarrollo de nuestro país, pues a través de ella, se generan ciudadanos más empoderados y con mayor capacidad de aportar al Perú. (Díaz, 2010).

La elección de la EBR se fundamenta además con las investigaciones que demuestran que los primeros años de vida tienen un impacto fundamental en el desarrollo de la inteligencia, de la personalidad y del comportamiento social de la persona en sus años venideros (Myers, 1992). Los once distritos elegidos (Anexo 8) ofrecen un escenario populoso y cercano a la capital, que permiten replicar el análisis y el diseño a las demás BUM de la ciudad capital o incluso a diferentes poblaciones en contextos similares en el mundo.

Asimismo resulta estratégico poder identificar a los actores, especialmente a aquellos con capacidad de pensar “fuera de la caja”, para lograr revertir algunos paradigmas en sectores socialmente sensibles como la educación, percibidos por algunos actores sociales, políticos y económicos del Perú como inamovibles y que se oponen a cualquier cambio o mejora, especialmente cuando proviene del sector privado.

Según lo expuesto, la investigación pretende proponer un modelo público innovador con participación privada para la EBR en los BUM de Lima, basado en las experiencias de

PPP exitosas y en el análisis de los actores, sus principales motivaciones, la realidad y el contexto locales. Los resultados esperados de este esquema de colaboración público-privado serían la ampliación de la cobertura, la mejora de la calidad de la educación a costos similares por alumno en las escuelas públicas y el apoyo de los grupos de interés identificados, en especial los padres de familia y los docentes.

1.2 Objetivo general

El objetivo general es analizar los esquemas de PPP y proponer un modelo educativo público innovador para la EBR, con participación privada en los BUM de Lima, al cual denominamos ECEC¹⁵.

1.3 Objetivos específicos

1. Conocer la problemática de la EBR en los BUM de Lima.
2. Analizar las experiencias de la PPP en educación, servicios e infraestructura, en el Perú y en el mundo.
3. Identificar el mapa de actores vinculados con la gestión educativa en las escuelas públicas de la EBR dentro del modelo PPP en los BUM de Lima.
4. Estudiar la valoración de los docentes como principales actores con respecto a la aplicación y utilidad de las dimensiones de la gestión educativa en el proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A) en las escuelas de los BUM bajo esquemas de PPP donde trabajan.
5. Diseñar una propuesta innovadora orientada a la gestión pública de calidad en las escuelas de la EBR, con participación del sector privado, para los BUM de Lima incluyendo los aportes de expertos y *policy makers*.

¹⁵ A este modelo lo denominamos ECEC por el rol de liderazgo que debe asumir el Estado para consorciarse con el sector privado en la búsqueda de la calidad educativa.

6. Identificar los paradigmas acerca de la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y plantear lineamientos para superar posibles limitantes.

1.4 Hipótesis

Existen las condiciones para que el modelo ECEC se constituya en una alternativa de gestión pública de calidad, eficiente y eficaz, para ampliar la cobertura educativa en la EBR en los BUM de Lima.

1.5 Matriz de consistencia metodológica

Una matriz de consistencia metodológica presenta una visión panorámica sobre los componentes, vinculando el problema, los objetivos, la hipótesis, las variables y la metodología de la investigación, para poder analizar e interpretar la operatividad teórica de la tesis. Se adjunta en la Tabla 1.

Tabla 1: Matriz de consistencia metodológica

Problema	Objetivos	Hipotesis	Operacionalización		Metodología, Técnicas e Instrumentos	
<i>Problema Principal</i>	<i>Objetivo General</i>					
¿Existe alguna oferta educativa pública de calidad en Educación Básica Regular (EBR) que permitan cubrir la demanda educativa en las zonas urbano marginales (BUM) de Lima?	Analizar los esquemas de PPP y proponer un modelo educativo público innovador para la EBR, con participación privada en los BUM de Lima, al cual denominamos Estado Consorciado por una Educación de calidad (ECEC).	Existen las condiciones para que el modelo ECEC se constituya en una alternativa de gestión pública de calidad, eficiente y eficaz, para ampliar la cobertura educativa en la EBR en los BUM de Lima.			Investigación cualitativa, exploratorio-descriptiva, que adopta un modelo conceptual-inductivo.	
<i>Problemas Secundarios</i>	<i>Objetivos Específicos</i>		<i>Variables</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Etapas Exploratoria</i>	<i>Etapas Central</i>
P1: ¿Por qué el Estado peruano no puede atender con escuelas públicas el crecimiento de la demanda de acceso escolar en los BUM de Lima?	O1. Conocer la problemática de la EBR en los BUM de Lima		Escuela (EBR)	Resultados del proceso de enseñanza-aprendizaje, liderazgo del director, redes de aprendizaje, satisfacción de los docentes, la importancia de la educación inicial y primaria, eficacia y eficiencia.	Investigación en fuentes terciarias (búsqueda bibliográfica), en fuentes secundarias (estadísticas y publicaciones provenientes de instituciones y organizaciones).	Entrevistas semiestructuradas a 16 policy makers y expertos referentes en educación, pública y privada, y en inversiones en infraestructura social.
P2: ¿Cuáles son los modelos de financiamiento y gestión con participación privada (PPP) que han sido exitosos para cubrir la EBR en Perú y el Mundo?	O2. Analizar las experiencias de la PPP en educación, servicios e infraestructura, en el Perú y en el mundo		BUM	Población total, niveles socio-económicos, población Infantil, geografía, índices de nutrición y salud, servicios públicos, gobierno local, informalidad.		Encuestas a 240 docentes (como mínimo) sobre la valoración de las cuatro dimensiones de la gestión educativa en sus escuelas públicas con modelos de PPP.
P3: ¿Cuáles son los actores estratégicos que intervienen en el diseño y la sostenibilidad de una propuesta pública con participación privada en un BUM de Lima?	O3. Identificar el mapa de actores vinculados con la gestión educativa en las escuelas públicas de la EBR dentro del modelo PPP en los BUM de Lima		PPP	Gestión educativa (dimensiones administrativa, pedagógica, institucional y comunitaria) por modelo, impactos y aprendizajes. Modelo de financiamiento. Matriz de riesgos. Tomadores de decisión.		
P4: ¿Siendo los docentes un actor principal en cualquier modelo educativo de EBR, son parte del problema o de la solución en un esquema de PPP?	O4.4. Estudiar la valoración de los docentes como principales actores con respecto a la aplicación y utilidad de las dimensiones de la gestión educativa en el proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A) en las escuelas bajo esquemas de PPP en los BUM donde trabajan.		Estado / Gobierno Central	Presupuesto, capacidades, inversiones en infraestructura, gestión pública, diseño organizacional, constitución y normas con respecto a la educación con participación privada		
P5: ¿Es posible construir un modelo de gestión pública de calidad incorporando al sector privado a través de PPP en la EBR de los BUM de Lima?	O5. 5. Diseñar una propuesta innovadora orientada a la gestión pública de calidad en las escuelas de la EBR, con participación del sector privado, para los BUM de Lima incluyendo los aportes de expertos y policy makers.		Actores Sociales	Intereses, potencial de colaboración.		
P6: ¿Cómo se puede enfrentar a las barreras y la oposición a los modelos de participación privada en la EBR?	O6. Identificar los paradigmas acerca de la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y plantear lineamientos para superar posibles limitantes		Docentes	Valoración de las dimensiones de la gestión educativa en las escuelas públicas con esquemas de PPP para el proceso de E-A		
			Escuelas privadas (o con modelos de PPP)	Grado de aplicación de las dimensiones de la gestión educativa, costo por alumno, impactos, resultados de aprendizaje.		

Fuente: Elaboración propia

2. Capítulo 2: Marco teórico

Para abordar el primer objetivo específico: conocer la problemática de la EBR en los BUM de Lima, se parte de la revisión de la literatura sobre la educación, la escolaridad y el proceso de aprendizaje. Luego, se ha enfocado en el rol del Estado y en la necesidad de una gestión pública de calidad complementando con una reflexión sobre el Estado de Bienestar y la informalidad en el Perú. Finalmente, cuando analizamos a la escuela como la institución más poderosa del sistema educativo en la cual suceden los aprendizajes se describe a la gestión educativa, al liderazgo del director y a las escuelas eficaces.

Con respecto al segundo objetivo específico: analizar las experiencias de la PPP en educación, servicios e infraestructura, en el Perú y en el mundo, se documenta la experiencia internacional y los distintos modelos de PPP en educación. Se destaca el modelo de operación privada de escuelas públicas y se describe el caso de éxito de las escuelas de Fe y Alegría en Perú y Venezuela. Los demás modelos vigentes se referencian con detalle en los anexos señalados.

El tercer objetivo específico: identificar el mapa de actores vinculados con la gestión educativa en las escuelas públicas de la EBR dentro del modelo PPP en los BUM de Lima, es abordado también alrededor de la escuela y del proceso de aprendizaje, dentro de la gestión educativa y las escuelas eficaces, así como en el análisis de los PPP.

Para los demás objetivos específicos, el enfoque es fundamentalmente empírico a partir de la base teórica descrita. Se justifica la elección de la EBR, y se describen a los tomadores de decisiones en políticas públicas (*policy makers*) y a la Economía Conductual como apoyo para lograr el sexto objetivo específico: identificar los paradigmas acerca de la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y plantear lineamientos para superar posibles limitantes.

2.1 La educación, la escuela y el proceso de aprendizaje

Existe un consenso acerca del rol fundamental que ejerce la educación en relación a su contribución con el desarrollo económico, político y social de cualquier nación (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.

Un eficiente sistema educativo enfocado en el desarrollo del capital humano genera importantes beneficios para las economías y las sociedades en general. Para las personas el beneficio se traduce en empleabilidad, prosperidad y salud, al mismo tiempo que incrementa el orgullo y la autoestima personal abriendo nuevos horizontes y oportunidades. Para las sociedades se impulsa el crecimiento económico a largo plazo, reduciendo la pobreza, estimulando la innovación, fortaleciendo las instituciones y fomentando la cohesión social. (WB, 2018, p. 11)

La educación también expande la libertad a través de muchos canales, incrementando tanto las aspiraciones como el potencial para alcanzarlos. Estos beneficios son monetarios y no monetarios para los individuos, familias, comunidades, y la sociedad como un todo (Tabla 2).

Sen (1999) concibe al desarrollo en términos de la ampliación de las libertades humanas y por encima del crecimiento económico, los avances tecnológicos y el comercio globalizado. Estas libertades ascienden en cuatro peldaños comenzando por la reducción de la mortalidad y morbilidad infantil. El segundo peldaño es la construcción de autoestima desde la niñez, en un marco de cohesión familiar y valores como la libertad, la honradez y el respeto, como fundamento de una sociedad sana frente a los antivalores del poder político como la mentira, la corrupción, la negación y el tráfico de influencias.

Al tercer peldaño, el más relevante para esta investigación, se accede con los servicios de educación y salud de calidad, que contribuyen a crear oportunidades para elegir y, como consecuencia, a ampliar las capacidades de ser libres en la adultez. Finalmente, el cuarto

peldaño tiene que ver con el desarrollo de capacidades de participación ciudadana en una democracia exitosa. Así podremos soñar con ser una sociedad digna, participante, dialogante y deliberante, preparada para vivir en la verdad.

La libertad no solo importa por tener un valor inherente sino también porque impacta directamente en el progreso humano: a mayor libertad, mayor nivel de bienestar en términos de expectativa de vida, de acceso a mejores servicios básicos, a educación y salud de calidad y a mayor innovación (Vásquez, 2018). La libertad contribuye a crear oportunidades para elegir y, como consecuencia, a incrementar las capacidades de ser libres en la adultez.

La competitividad y el bienestar de un país en la economía global dependen en gran medida de los recursos económicos y la prioridad que se asigna a los sistemas educativos (Reimers, 2000). La educación brinda a las personas, familias y comunidades, beneficios y oportunidades en ámbitos muy diversos (McMahon, 1997), que se traducen en el desarrollo de una identidad nacional, de un sentido de pertenencia global y en la adquisición de habilidades para hacer y transformar. (Beltrán y Guadalupe, 2014) La educación es un derecho fundamental descrito en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948) e incluido en la mayoría de constituciones nacionales que además garantizan ese derecho a través de la gestión pública, en sus diversas modalidades de acuerdo al tiempo y lugar. La ONU define, en el cuarto de los ODS (CINU, 2013), la necesidad de garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.

Es necesario resaltar que el verdadero retorno a la inversión no se logra sólo con proveer y brindar cobertura a los servicios educativos para toda la población. La educación cuando desarrolla aprendizajes y forma habilidades cumple con su verdadera misión de construir capital humano y genera el retorno deseado. La escolarización de los estudiantes sin aprendizajes logrados es una pérdida valiosa de recursos y potencial humano. (WB, 2018,

p. 11). El mismo reporte precisa que pese a los progresos obtenidos en la escolarización se evidencia una profunda crisis de aprendizaje.

Tabla 2: Beneficios de la educación

	Individual/Familiar	Comunidad/Sociedad
Monetarios	Empleabilidad Mejor productividad Mayores ganancias Reducción de la pobreza	Crecimiento económico Mayor productividad Reducción de la pobreza Desarrollo a mediano plazo
No Monetarios	Mejor salud Mejor educación para los niños y las familias Resiliencia y adaptabilidad Ciudadanos más comprometidos Más y mejores opciones	Movilidad social Institucionalidad Calidad en los servicios Cohesión social Reducción de externalidades negativas

Fuente: Elaboración propia a partir de World Bank Group (2018)

El problema es aún más agudo si consideramos que son los más pobres los que sufren las consecuencias de la baja eficacia del sistema educativo. El estudiante promedio en quintiles de pobreza tiene un peor desempeño en matemáticas y lenguaje que el 95% de los estudiantes en los países ricos, de manera que la tendencia es creciente en cuanto a la desigualdad.

La crisis de aprendizaje que sufre el mundo resulta alarmante. Algunos expertos predicen que en el año 2030 más de 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 (CUE e IDB, junio de 2018). Según otros 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 (Brown, Lauder y Ashton, 2010).

Estos resultados se explican por diversas razones, complejas y confluentes, muchas de ellas poco entendidas. Parten de la incapacidad y falta de preparación de los docentes y continúan con los altos niveles de ausentismo laboral y con la mala nutrición de los alumnos y la carencia de libros y cuadernos. En muchos países de América Latina los sindicatos de trabajadores educativos consolidan una sólida barrera al cambio y con frecuencia, en coordinación con el sector público, se coluden con importantes presupuestos que terminan beneficiando a los burócratas que controlan el sistema y no a los estudiantes. (WB, 2018).

Existe, sin embargo, consenso sobre las múltiples variables que determinan la calidad del aprendizaje de los alumnos, las cuales son agrupadas por Duarte, Jaureguiberry y Racimo (2017) en factores relacionados con la familia de los estudiantes (nivel educativo, socioeconómico, salud, nutrición en la primera infancia, acceso a programas de desarrollo infantil temprano), con las características de la escuela y con la estructura del sistema educativo.

La educación debería equipar a los estudiantes con las habilidades necesarias para llevar una vida saludable, productiva y significativa que responda a las actuales demandas en la sociedad del conocimiento tecnológico. Los países intentan definir estas competencias en los currículos nacionales tales como razonamiento y creatividad, perseverancia y colaboración. Los objetivos, sin embargo, según WB (2018) están lejos de cumplirse en los países en desarrollo. Los sistemas educativos están ampliando las brechas sociales generadas por la pobreza, la ubicación, el género, la etnia o la discapacidad.

Pritchett (2013) identifica que el nivel de escolaridad no es equivalente al nivel de aprendizaje. Los resultados de aprendizaje, denominados *outcomes* en inglés, que producen los sistemas educativos actuales son pobres, generan desigualdad y progresan de manera muy lenta. Hanushek y Woessmann (2007) confirman que no son la pobreza o los conflictos sociales los que alejan a los niños de la escuela, la crisis de aprendizaje también lo produce.

Cuando los padres en zonas de pobreza perciben que la educación es de baja calidad, responden de manera racional y no se sacrifican para mantener a sus hijos en la escuela dadas las restricciones que enfrentan. Para ellos, la calidad depende de algunos factores como la condición de la infraestructura, la puntualidad y la asistencia del docente, pero fundamentalmente en los resultados del aprendizaje de sus hijos.

Mani et al., (2013) analizan el estrés causado por la pobreza y sus efectos en la reducción de la capacidad cognitiva, de la capacidad para realizar determinadas tareas y de las posibilidades de escapar de la pobreza por parte de esas poblaciones. Sirin (2005) demuestra lo evidente: existe una correlación de media a alta entre la situación socioeconómica de las familias y el rendimiento académico de sus hijos.

Muchas veces resulta incoherente que los países actúen como si los resultados del aprendizaje importaran menos, con prácticas educativas que incluso conspiran contra el mismo aprendizaje. WB (2018) sugiere que los países en desarrollo pueden reducir esta brecha a través de tres frentes: evaluar el aprendizaje con mediciones bien diseñadas para identificar problemas, tomar decisiones y evaluar las mejoras; actuar en base a la evidencia para establecer prioridades y prácticas innovadoras en beneficio de todos los alumnos, y poder alinear a los actores de manera que todo el sistema se oriente hacia los logros del aprendizaje.

Este último frente resulta clave en la presente investigación dado que, cualquier innovación que se introduzca en las escuelas tendrá un impacto menor debido a las barreras políticas o a las limitaciones estructurales. El sistema educativo debe funcionar como tal, orientado hacia el aprendizaje, movilizándolo a todos los actores interesados en aprender y destacando los avances en innovación educativa. Cuando la prioridad sea la mejora en el aprendizaje, el progreso será posible. (WB, 2018, p. 4).

Narodowski y Martínez Boom (2016) enfatizan en el valor que adquiere la educación moderna en función de su interacción con los sistemas globales de producción, información, consumo e innovación. Así, la acción educativa y los procesos de escolarización se redefinen por nuestra incremental y muchas veces disruptiva capacidad

para aprender a aprender, por los límites que son superados por el uso de tecnologías de transmisión y acción a distancia, así como por la preocupación tanto del individuo, como del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Según Burns y Köster (2016) es necesario concebir a la escuela dentro de un entorno cambiante (Ilustración 1), y esos cambios acelerados definen que no existe un único sistema adecuado para gobernar todo el sistema educativo. Recomiendan enfocarse en los procesos, en lugar de las estructuras organizacionales y las políticas educativas. Si bien este postulado parte de una visión compartida y de un enfoque sistémico, define como condición *sine qua non* el dialogo abierto y la interacción con los grupos de interés o *stakeholders* que se detalla en el capítulo 2.4.

La escuela es el espacio donde suceden los procesos de enseñanza, aprendizaje y la convivencia entre los diferentes actores. Para los niños y sus familias es también un lugar en el cual, además de aprender y desarrollar sus competencias, se construyen relaciones de amistad y se fortalecen las estructuras éticas, emocionales, cognitivas y los modelos de comportamiento. Allí se materializa el currículo y el plan de estudios nacional, se realizan las actividades pedagógicas, las evaluaciones y las relaciones con los diferentes actores de la comunidad y con otras instituciones. (Murillo y Román, 2010).

Para Castillo García (2003) las escuelas deberían asumir un compromiso con la ciudadanía y fomentar el desarrollo de personas libres, con principios y valores democráticos, y con sentido de pertenencia a una comunidad nacional y global, personas que asuman su responsabilidad en lograr el bienestar de su comunidad y de nuestra sociedad

Es necesario, por lo tanto, repensar los espacios físicos para brindar un aprendizaje para toda la vida, no sólo desde la perspectiva de cada disciplina individual, sino mediante competencias transversales y procurando el desarrollo socioemocional de los estudiantes (Naranjo Guzmán et al., 2018). Una escuela innovadora busca el éxito de todos sus alumnos, independientemente de sus necesidades y de su entorno socioeconómico. Vale

decir que la innovación puede surgir en lugares donde existan más necesidades o donde hagan falta mejores maestros. La mejora de los procesos educativos debe provenir de las escuelas y de los equipos directivos y docentes hacia la normatividad y no al revés. Existen ya experiencias concretas de modelos escolares exitosos que se pueden replicar. (Calvo, 2016).

Sin embargo, de todas las características de escuela el factor más importante para el aprendizaje de conocimientos y la adquisición de habilidades es el docente. Ese factor, además puede ser potenciado por el liderazgo de los directores, por la infraestructura escolar y por los recursos que apoyan el aprendizaje (libros, materiales didácticos y TIC). Un buen docente guía a sus alumnos hacia el logro de aprendizajes fundamentales incluso con un mal currículo, o con una dotación limitada de recursos materiales ya que, a fin de cuentas, es su labor diaria la que marca la experiencia de los estudiantes (Carnoy et al., 2007). Pese a ello, las políticas educativas aún no reportan evidencias sistematizadas sobre los maestros y el impacto de sus prácticas profesionales en el proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A).

Explicar el desempeño de los docentes pasa por entender la composición social del magisterio a efectos de comprender sus aspiraciones, anhelos y frustraciones y cuáles son los recursos materiales y simbólicos que pueden movilizar en su tarea: lo que lleva consigo a la sala de clases, los límites y posibilidades de su competencia profesional y el arreglo institucional en el que se desempeña (estabilidad laboral, sindicatos, rendición de cuentas) y todo ello configura la experiencia educativa de los alumnos. (Román, 2013).

En referencia a la estructura del sistema educativo y la calidad de los servicios los estudios validan los impactos del diseño organizacional, de la capacidad operativa, del marco regulatorio, de los controles para la rendición de cuentas y resultados y de los sistemas de incentivos para los distintos actores del sector. (Duarte, Jaureguiberry y Racimo, 2017)

Ilustración 1: El entorno de la escuela está cambiando



Fuente: Elaboración propia a partir de Burns y Koster (2016)

2.2 El rol del Estado y la gestión pública de calidad en educación

La administración pública se está convirtiendo en proveedora de servicios para un “mercado” de ciudadanos-clientes que le demanda calidad en las prestaciones. Existe abundante literatura sobre calidad pero siempre aparecen dos conceptos que abordaremos en esta investigación: el cumplimiento de normas, estándares o especificaciones mínimos y la adecuación a las expectativas o necesidades, que generen satisfacción (Moyado Estrada, 2002).

Gadea (2000) señala que la mejora en la calidad de los servicios públicos consiste en lograr que el ciudadano perciba y reciba los servicios que esperaba, y a eso se le denomina satisfacción. Ya no puede sustentarse únicamente en las mejoras de los sistemas internos de gestión o control.

Para Moyado Estrada (2002) cualquier iniciativa de modernización del Estado debe poner al centro la calidad como alternativa para fortalecer la legitimidad de los gobiernos por medio del rediseño de las instituciones, la mejora continua de los procesos públicos y el énfasis en un mayor rendimiento y en una nueva cultura organizacional. Consolidar una

gestión pública de calidad permite diseñar instrumentos para innovar en la relación con los ciudadanos. Sin embargo, la calidad no es el objetivo, sino el medio para cambiar la imagen de las instituciones, para mejorar el desempeño de los funcionarios y para enfocarse en la atención y eficiencia de la administración pública hacia sus ciudadanos a través de sus colaboradores.

Con respecto al servicio público de la educación, Tomasevski (2004) plantea cuatro obligaciones de los gobiernos nacionales relacionadas con el derecho a aquella: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. La asequibilidad es el deber del Estado de ofrecer libertades educativas, educación gratuita y obligatoria, y respeto por la diversidad. La accesibilidad es no discriminar a nadie de ese derecho. La aceptabilidad es la capacidad del estado de brindar una educación de calidad con estándares mínimos y asegurar el cuidado de la salud y la seguridad de los alumnos. Finalmente, la adaptabilidad es la respuesta de las escuelas a las necesidades particulares o demográficas de los alumnos.

De acuerdo a Beltrán y Guadalupe (2014) los Estados diseñaron e implementaron sistemas educativos nacionales para poder gestionarlos de manera centralizada, pero no exclusiva, con el objetivo supremo de brindar un acceso equitativo para toda la población a servicios educativos de calidad. En el Perú, de manera similar a otros países, se han conseguido importantes logros en la cobertura y en el acceso al sistema escolar. No obstante, no se han obtenido los objetivos esperados en el aprendizaje (MINEDU, 2017), de manera consistente con la crisis global en los aprendizajes (Unesco, 2014), siendo aquél el propósito principal de la educación.

Resulta esperanzador que los países en desarrollo no están condenados a que sus jóvenes no aprendan. Corea del Sur en 1950 era un país devastado por la guerra y con altos índices de analfabetismo. En solo 25 años implementó un sistema educativo que produce algunos de los mejores estudiantes del mundo. Entre 1955 y 1975 Vietnam también sufrió una guerra. Quince años después sus estudiantes se comparan en rendimiento académico con sus pares alemanes. (Naim, 2018).

Desde 1960, muchos países, cada uno con un formato e intensidad particular, han logrado introducir en su agenda educativa conceptos económicos como la competencia, la eficiencia, la eficacia, la rendición de cuentas, la evaluación de desempeño e incluso la privatización¹⁶. Este fenómeno adquiere relevancia cuando los denominados Estados de Bienestar Social, en periodos de recesión económica, no pueden cubrir los costos de sus políticas sociales. Se inicia el cuestionamiento de la centralidad del Estado, su eficacia y legitimidad en la ejecución de las políticas públicas dando lugar a la sustitución del sector privado en algunas iniciativas. (Villalobos y Quaresma, 2015).

Por otro lado, el fortalecimiento del rol regulador del Estado en el marco de las nuevas realidades vinculadas al progreso tecnológico y la globalización no se orienta a reemplazar el mercado cuando éste falla, sino a apoyarlo, complementarlo y, en algunas circunstancias, crearlo, contribuyendo así con la reducción de los costos de transacción derivados de la información asimétrica e insuficiente, asociada, por lo general, a los sistemas de gestión burocrático-centralizados. Implica, además, desarrollar la institucionalidad y las organizaciones capaces de cumplir efectivamente con la tarea señalada, en algunos casos creándolas y en otros modificando las existentes para adecuarlas al nuevo escenario: desarrollar la capacidad estatal de regulación tanto en su misión como en sus sistemas de gestión (Bresser, 1998).

En ese contexto, Beltrán y Guadalupe (2014) proponen acertadamente modificaciones en las regulaciones que norman a la educación privada, reformas al servicio educativo que provee el Estado (currículo nacional, labor pedagógica, gestión de la infraestructura, acuerdos institucionales) y diseños innovadores de gestión no estatal para la educación pública. Definen la educación estatal como aquella que gestiona el Estado y la pública como garante del derecho de toda la población a la educación.

¹⁶ Las recomendaciones de los organismos internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) y otros) que fijaban sus principios en la calidad, la eficiencia y la competencia, han impactado de manera positiva en las políticas educativas nacionales (Dale, 1999).

Esta definición le permite a cualquier gobierno explorar diversas formas de financiamiento y de prestación de servicios educativos (Díaz, 2013) para enfrentar el complejo e inmenso desafío de garantizar el interés público relativo al derecho universal de aprender. No es posible generalizar que toda escuela gestionada por el Estado no consiga los objetivos de aprendizaje ni que toda escuela no gestionada por el Estado si lo logre. Beltrán y Guadalupe (2014) concluyen que lograrlos es consecuencia de una adecuada gestión de la institución educativa, del desempeño individual y colectivo del director y los docentes, de la administración de los recursos y del alineamiento de los diversos actores locales para brindar un servicio acorde a las necesidades específicas de los alumnos.

Resulta, por tanto, paradójico que el Estado sea capaz de diseñar, contratar, regular y operar por sí mismo las escuelas públicas pero que no pueda ser capaz de diseñar la operación, contratar y regular adecuadamente al operador especializado. Ball (2014) anticipa un nuevo orden en la “economía internacional de la educación”, con un nuevo marco de alternativas de servicios y contratos asociados a la provisión de servicios educativos. Uno de los aspectos más relevantes de estos cambios es que permiten una mayor participación de las familias en el destino de la educación de sus hijos frente al centralismo del Estado.

Burch (2016) señalan que, ya sea por los procesos de reforma del sector público, cambios en el interior de las sociedades, o recomendaciones de los organismos multilaterales de crédito, los sistemas educativos se han abierto a novedosas, y con frecuencia controversiales y discutidas, formas de colaboración entre los recursos públicos y los recursos privados.

Yiannouka y Mouhyi (2018) postulan que en Educación no existe un único modelo válido, eficiente y sostenible para todos los segmentos poblacionales¹⁷. Los gobiernos, sin

¹⁷ Los autores fundamentan su postulado en un análisis de 3.000 innovaciones educativas diferentes de todo el mundo, que demuestran cuán efectivos pueden ser los diversos enfoques de acuerdo al contexto. Un sistema de escuelas diversas que coexistan como KIPP y Sudbury Valley, así como escuelas centradas en las Artes o Ciencia,

embargo, continúan buscando un sistema educativo que supere a todos los vigentes y cumpla con los objetivos de calidad esperados, en lugar de diseñar un sistema que integre diferentes modelos escolares y que brinde flexibilidad y autonomía para la innovación bajo una supervisión de los estándares de calidad.

Los autores presentan tres argumentos para implementar un sistema diversificado de escuelas. El primero es que existen diferentes estudiantes y por tanto, diferentes necesidades. Dichas necesidades específicas requieren de un abordaje apropiado cuando se trata de alumnos desfavorecidos¹⁸. Los estudiantes aprenden mejor cuando su aprendizaje se adapta a su contexto social o geográfico frente a sistemas educativos que buscan la equidad, pero terminan subestimando a una parte de la población, especialmente a los menos favorecidos.

El segundo motivo es financiero: un portafolio diversificado de escuelas disminuye los riesgos y nos prepara mejor para enfrentar un futuro incierto e impredecible. ¿Se deben mejorar los enfoques actuales únicos que producen resultados dispares? Un sistema escolar con diversas opciones, que incluso considere el aprendizaje personalizado podría ser la respuesta frente a la incertidumbre. Para tener éxito en el mercado laboral se debe hacer frente la Cuarta Revolución Industrial (Schwab,2016), una transformación acelerada y sin precedentes en la cual se generan nuevos empleos, incluso algunos que todavía no existen, en la cual también se perderán más de 7 millones de puestos de trabajo en los países más desarrollados.

La tercera razón, quizás la más poderosa y tangible, es la posibilidad de promover mayor experimentación e innovación, de aceptar el error en escenarios más controlados y en escalas más reducidas, y cuyas buenas prácticas puedan ser incorporadas y sistematizadas

Tecnología, Ingeniería y Matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés), todas colocando al estudiante en el centro y siguiendo los estándares acordados.

¹⁸ Las *Charter Schools* que desarrollamos en el Anexo 3 son un ejemplo de autonomía que beneficia los resultados de aprendizaje de alumnos desfavorecidos. El past president de la Federación Estadounidense de Maestros, Albert Shanker, propuso la necesidad de diseñar e implementar laboratorios de investigación y desarrollo para poder abordar problemas pedagógicos, específicamente para mejorar la educación pública (Shanker, 1990). Su gran aporte radica en que el laboratorio era una escuela autónoma o escuela *charter* que funcionaba con docentes, alumnos, padres de familia y emprendedores, de una manera diferente y disruptiva.

a mayor escala dentro del sistema educativo. Es la única manera de enfrentar a la compleja burocracia, lentitud y aversión al riesgo por parte del Estado¹⁹. Este enfoque posibilita también que más actores se involucren en el proceso de creación e innovación

No obstante, no podemos perder de vista que en la provisión del servicio de educación pública existe un problema básico de agente-principal²⁰ (Peris-Ortiz et al., 2012). Los principales (la sociedad y los padres) se adhieren a un contrato implícito con el gobierno, local o nacional, para recibir una educación de calidad. Los gestores públicos pueden tener incentivos diferentes²¹ y los efectos de sus acciones sobre la calidad de la escuela pueden ser difíciles de observar y de medir (Allcott y Ortega, 2009; Grindle, 2001). La paradoja de la reforma educacional siempre es pronosticar el fracaso y encontrar el progreso (Acevedo, 2009). Chubb y Moe (1990) defienden el postulado de la *public choice theory* (PCT), según la cual el sector público carece de incentivos competitivos, está sometida a intereses políticos y es generalmente sobre-regulada e ineficiente a nivel administrativo y pedagógico.

El acercamiento de los agentes a los Directores ayudaría a mejorar el problema de la asimetría en la información (Savedoff, 1998). Si bien la descentralización y algunos modelos de privatización enfrentan con éxito este problema, podrían a través de un conjunto de políticas e incentivos diseñados, generar otro tipo de incidencias. Siempre resulta difícil identificar el impacto de cada uno de los componentes en los resultados obtenidos, por ejemplo, la mejora en el liderazgo del director o el diseño curricular.

Es interesante analizar que en el entorno globalizado aparecen tendencias que conciben a la educación como un servicio y a los padres y alumnos como clientes, cuyas necesidades no solo deben ser satisfechas por las escuelas, sino que estas, deben orientarse a captarlos

¹⁹ Finlandia y Singapur son ejemplos notables de la manera en que los gobiernos pueden desarrollar e integrar una cultura de cambio, de adaptación y de innovación en la Gestión educativa.

²⁰ El problema agente-principal forma parte de la denominada Economía de la Información, cuyo objetivo es estudiar las consecuencias de la existencia de asimetrías de información entre los diversos agentes económicos y sobre la eficiencia que logran.

²¹ El análisis es complejo dado que alrededor de los sistemas educativos públicos operan grupos de poder como sindicatos, burocracia educativa, gobiernos locales, el gobierno central y las instituciones responsables de las políticas sociales, políticos, proveedores etc. Sus objetivos e intereses casi nunca son los mismos.

como resultado de sus iniciativas, de su talento, de su oferta educativa y de su calidad. (Maroy, 2008). Estas tendencias son reforzadas por principios de libertad individual como la libre elección de escuela; por la transparencia, la rendición de cuentas, la medición de calidad a través de evaluaciones externas (Iglesias, 2010) y por la promoción de la autonomía de las instituciones educativas, considerada por muchos autores como el más importante atributo diferenciador para su eficacia (Chubb y Moe, 1990).

Debido a su autonomía, las escuelas privadas reflejan de mejor manera las preferencias de los padres y alumnos y cubren las brechas que el sistema público deja por sus propias limitaciones y por su libertad de acción para explorar diferentes caminos con orientación religiosa, con métodos de aprendizaje, con aprendizaje bilingüe pese a que también presentan problemas con la calidad de su servicio educativo. (Wolff, González y Navarro, 2002). Este postulado se refuerza con la evidencia que los países con economías de libre mercado se ubican también dentro los diez primeros puestos del Índice Global de Competitividad 2017-2018²² y con los postulados de Sala-I-Martin (2006) referidos al capitalismo como un sistema imperfecto pero efectivo para reducir la pobreza y generar bienestar en el mundo.

2.3 Reflexiones sobre el Estado de Bienestar y la informalidad en el Perú

El rol del Estado como proveedor de bienes y servicios que promueven el bienestar de la población forma parte del debate político en el mundo. La literatura académica sobre el Estado de Bienestar se ha centrado sobre todo en Europa, y muy poco en América Latina (Segura-Urbiergo 2007).

Offe, Keane y Escohotado (1990) sostienen que el bienestar se logra permitiendo que las personas elijan libremente, lo cual lleva a atender esta demanda. Una segunda manera de lograr el bienestar es a través de intervenciones eficientes del estado en la economía,

²² El Foro Económico Mundial mide y compara la competitividad de los países desde 1979. Define la competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país. La productividad, a su vez condiciona el nivel de prosperidad que puede alcanzar una economía. La productividad conduce al crecimiento y permite niveles de ingresos más altos y mayor bienestar. Fuente: <http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeCompetitividad/index.html>

desde los incentivos para la competencia hasta la búsqueda de la equidad (Rawls, 2004; Mill, 2005).

El supuesto fracaso del sistema de bienestar y de las políticas sociales en relación con la pobreza ha conducido a replantear el modelo de un gobierno central, burocrático, rígido, costoso, monopolístico, alejado y poco sensible con las demandas de los ciudadanos. Drucker (2017) piensa que el Estado es incapaz en sí mismo de suministrar de un modo efectivo bienes y servicios y, por lo tanto, debería liberársele de esta carga a fin de concentrar su actividad en una función de dirección.

Los gobiernos deberían focalizarse en el desarrollo de la infraestructura organizativa del Estado para modernizar el financiamiento, la producción y la distribución de los servicios públicos en sectores como educación, sanidad, transporte, justicia y seguridad ciudadana (Aguerrondo, 2013). Etxeberria (2014) cita a Rand para sostener que las funciones naturales de un Estado en su mínima expresión deberían centrarse sólo en tres grandes categorías: la policía, para proteger a los hombres de los criminales; las fuerzas armadas, para proteger a los hombres de invasores foráneos y los tribunales para solucionar disputas entre los hombres de acuerdo al estado de derecho.

Hammond (2018) presenta un interesante planteamiento: ¿Es la economía de mercado contradictoria con el Estado de Bienestar? Su análisis considera que pueden reforzarse mutuamente. El proceso de destrucción creativa (Schumpeter, 2017) que es clave para la generación de riqueza requiere de ciertas seguridades sociales que les permitan a las personas asumir riesgos con sus emprendimientos, ya sean empresariales o laborales. Los países escandinavos son los que mejor aplican estos principios al proteger a la persona más que a su puesto de trabajo y al inversionista más que a su empresa, con un mercado laboral flexible. Los defensores de la libertad económica deberían entender el carácter del gasto social y aceptar que los gobiernos de tamaño grande seguirán vigentes. Sin embargo, deben preguntarse si dicho tamaño puede funcionar con libertad y dinamismo o si actúa en contra de ellos.

El Estado también busca corregir las fallas de mercado a través de la intervención pública, y en su intento aparece la corrupción de funcionarios o decisiones políticas sin análisis de costo-beneficio (Krueger, 2012). Las instituciones no se han consolidado en varios países de América Latina como el Perú y tampoco nos han llevado al desarrollo, permitiendo injusticias y una sociedad fragmentada.

En proyectos públicos complejos se agrava la situación y aflora la incapacidad de coordinación entre las entidades públicas concurrentes o entre los distintos niveles de gobiernos, los memos e informes legales se intercambian durante meses sin ningún sentido de urgencia ni practicidad. Pero el mayor problema consiste en el temor del funcionario público probo a tomar decisiones por un sistema de control gubernamental que los sanciona bajo una cultura de sospecha, sin tener experiencia en la materia, e invade sus espacios discrecionales²³.

Es fundamental, por tanto, consolidar los principios de equilibrio y responsabilidad fiscal, así como de la libertad para producir, ofertar e invertir. En un modelo de economía social de mercado (Resico y Timor, 2011) como el peruano, deberían existir muchas empresas compitiendo por desarrollar productos y servicios con valor agregado, aprovechando los recursos naturales para generar empleos de calidad y luego ser competitivos para conquistar los mercados globales. La solución no es la sustitución de la inversión privada por la pública ni viceversa, es a través de alianzas entre el Estado y empresas privadas comprometidas con la innovación y la sostenibilidad sin afanes mercantilistas de concentración. (Fiszbein, Lowden y Pizarro, 1999).

Brindar una educación universal y de calidad resulta una condición necesaria y quizás de supervivencia para una sociedad que aspira a ser competitiva en el Siglo XXI. Sin embargo, debido a las falencias en la gestión pública y al disciplinado control presupuestal frente a las brechas existentes en el sector educativo peruano existe poca

²³ Esta disfuncionalidad se ha visto agravada por el Caso Lava Jato y los inmensos perjuicios ocasionados por cientos de millones de soles en proyectos que nunca se debieron emprender, otros tantos en sobrecostos que fueron a los bolsillos de las empresas corruptoras y de los funcionarios corruptos. Todo termina en un golpe demoledor a nuestra frágil institucionalidad y a una crisis de confianza (Castagnola, 10 de mayo de 2019).

flexibilidad para llevar adelante estos propósitos (Aguerrondo, 2013). Los programas asistencialistas, que deben ser mejorados por razones de ética y solidaridad, han demostrado su poca efectividad contra la pobreza urbana. Lo que se necesita para poder reducir la pobreza es la generación de empleo de calidad a través del crecimiento económico, de la inversión privada y de más claridad en las ideas, en la capacidad de gestión y en una adecuada organización y simplicidad del aparato estatal (Mendoza, 29 de abril de 2018).²⁴

La paradoja de la informalidad es que al ser considerada como una vía de subsistencia ante la falta de empleo o como un primer paso para el emprendimiento de un negocio propio, se convierte también en un obstáculo que frena al desarrollo económico. Desde un punto de vista social, los niveles elevados de informalidad no solo debilitan la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios públicos al reducir directamente la recaudación, sino también comprometen el crecimiento económico a través de una menor inversión en capital físico y humano y de la consecuente baja productividad. Por lo tanto la informalidad no contribuye con la disminución de la pobreza y de la desigualdad en el largo plazo. (La Porta y Shleifer, 2014).

Gonzales de Olarte (2007) analiza el caso peruano desde el punto de vista político económico y destaca como pasó del colapso económico generado por el primer gobierno de García (1985-1990) con una hiperinflación, recesión, crisis fiscal y violencia terrorista a alcanzar tasas de crecimiento, estabilidad económica y pacificación, pocas veces vistas en América Latina, bajo el primer gobierno de Fujimori (1990-1995).

El fracaso de las políticas populistas “heterodoxas” equivalentes a las del Estado de Bienestar europeo, terminó debilitando a las instituciones públicas, redujo dramáticamente los recursos fiscales y restringió las funciones económicas y sociales del Estado. El Perú ingresa en una era “neoliberal” en lo económico, inspirado en el “Consenso de Washington”, aplicando reformas estructurales que han logrado estabilidad y crecimiento

²⁴ El Estado emplea cerca de 1.5 millones de personas, lo que equivale a cerca de 9% de la Población Económicamente Activa (PEA).

económico²⁵, pero no han logrado resolver los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión, produciendo una tensión entre el crecimiento económico y la gobernabilidad del país. (Gonzales de Olarte, 2007).

El objetivo fundamental de un Estado regulador es promover un equilibrio que asegure por un lado la inversión privada, eliminando los obstáculos que dificultan su adecuado funcionamiento y promoviendo la creación de nuevos mercados; y por otro, la protección de los ciudadanos en el mediano plazo.

Durante los últimos seis gobiernos que siguieron a Fujimori, con excepción del gobierno nacionalista de Humala (2011-2016), han seguido el modelo neoliberal que se sostiene fuertemente en un sistema primario exportador que no logra integrar a una parte importante del aparato productivo, en gran parte informal, en la economía de mercado.

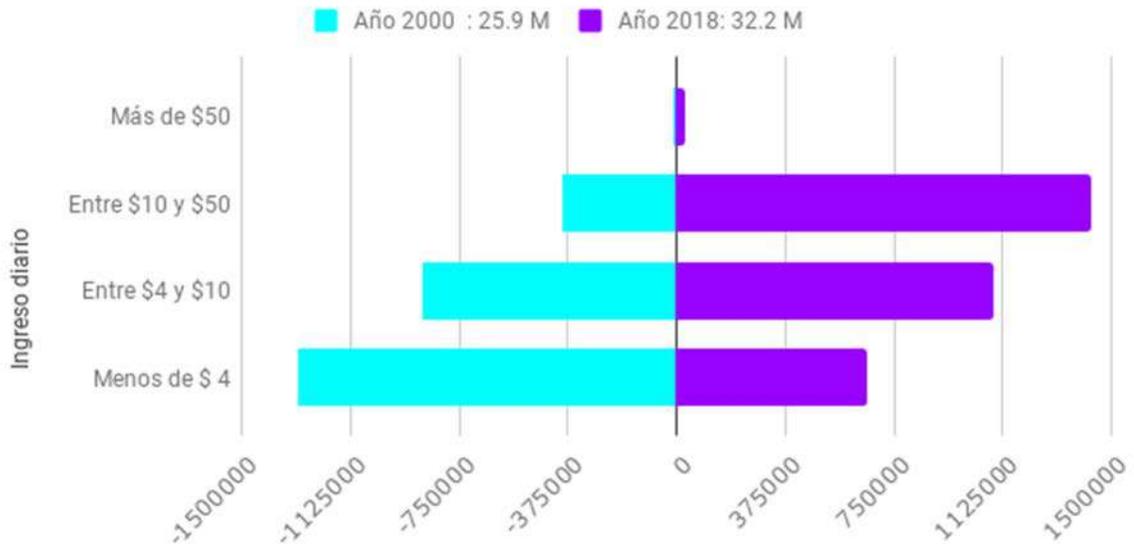
El Estado tampoco logra cumplir su función redistribuidora de recursos y oportunidades por sus propias limitaciones (Gonzales de Olarte, 2007). Pese a que aún existen más de 11 millones de peruanos en situación de pobreza, la mejora en la distribución de ingresos vía crecimiento económico es evidente (Ilustración 2).

De Soto (1986) en su prédica neoliberal celebra el trabajo y la iniciativa de los migrantes, capaces de vencer enormes obstáculos, de producir riqueza, de formar ciudades en las zonas marginales y respaldar el modelo pese a enfrentarse aún a las enormes barreras de la formalización.

²⁵ En agosto de 1990 se inicia un programa de reformas estructurales que han significado una transformación sustancial de la función del Estado en la economía. La actividad principal del Estado se concentra en aquellas áreas donde tiene claras ventajas comparativas con relación al sector privado, es decir, en la provisión de infraestructura básica para la producción (carreteras, irrigaciones, puertos, puentes, electricidad, luz, agua), la protección de los derechos de propiedad (defensa, justicia y protección policial), las actividades de carácter redistributivo (salud, educación, programas de emergencia) y la regulación de monopolios naturales.

Ilustración 2: Pirámide poblacional por ingresos diarios, Perú del 2000 al 2018 en USD\$

Pirámide Poblacional por ingresos diarios: Perú del 2000 al 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (s.f)

Friedman (2009), principal defensor del capitalismo y la libertad económica en una época en que los principales economistas predicaban el intervencionismo estatal para perfeccionar el desempeño de la economía, propone la teoría de "libre elección de colegios", propone de manera disruptiva que el financiamiento de la educación debe ser separado de la gestión de los colegios, de manera que la elección de las escuelas por parte de los padres pueda promover la competencia dinámica entre colegios con el incentivo de atraer más alumnos, de satisfacer a los grupos de interés, de mejorar la calidad y de generar eficiencias.

Así, luego de visitar países en desarrollo y con geografías y poblaciones complejas, el economista fue enfático en señalar que el Estado debía financiar la educación para las poblaciones pobres, debido a que la educación conlleva beneficios directos para la sociedad, pero que no debía encargarse de la gestión de los colegios. Las familias debían ser responsables por educar a sus hijos, como son responsables de alimentarlos, vestirlos y proveerles un techo.

No podemos reflexionar sobre el Estado de Bienestar si no analizamos los impactos de la informalidad en la economía y estos son quizás el principal desafío por vencer para que Perú ingrese a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), siguiendo a Colombia, como un verdadero modelo de desarrollo. Fernandez y Villar (2017) señalan que si bien la informalidad provee una opción de vida para un número significativo de pobladores es un problema sistémico difícil de resolver: afecta directamente a las poblaciones vulnerables al mermar tanto los beneficios provenientes de los impuestos como la calidad y la cobertura de los servicios que provee el Estado, al tiempo que incrementa la corrupción. Las empresas informales desvían a la corrupción entre el 10% y el 15% de sus ingresos (De Soto, 1986).

Yamada y Montero (2011) confirman que el 5% de los ingresos de una familia en un BUM de Lima se destina para el pago de corrupción para obtener servicios, de manera que incrementa la desigualdad en el Perú. 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 es 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 informalidad, la corrupción y la violencia se relacionan de manera temeraria poniendo en riesgo nuestra convivencia civilizada (Basombrio, 10 de enero de 2018). Cuando nos referimos a informalidad, nos encontramos en esta investigación en el primer escalón con el trabajador independiente informal que vive y trabaja en un BUM, de una escalera que sube de manera endémica a niveles regionales con traficantes de terrenos, empresas de transporte, industrias, universidades y actividades ilegales hasta llegar a funcionarios públicos coludidos y a las altas esferas nacionales e institucionales del poder. Factores como la amplia discrecionalidad, la excesiva burocracia, los procesos complejos y la falta de transparencia nos llevan a una situación en la que todos los past presidentes del Perú, desde 1985, están presos, prófugos o investigados por delitos de corrupción y a ellos se le

suman catorce gobernadores regionales, varios congresistas y jueces supremos. (Pring, 2017).

Por ello ese escalón debe ser el primer frente de autocontención a esos tres factores, a través de una escuela que reúna a la familia, la sociedad, la religión, la política y la ley para recuperar los valores cívicos y culturales. Y regresamos a la libertad, definida por Rousseau como “la obediencia a la ley que uno mismo se ha trazado” (Berlín, 2001). La informalidad es percibida y justificada aún como una independencia individual y no como una fuerza opuesta a un Perú libre e independiente.

Y esta relación entre informalidad y educación queda demarcada por el deseo aspiracional, optimista y resiliente de estos padres hacia el progreso de sus hijos (Graham, 2018) y por sus aportes monetarios o no monetarios²⁶ en beneficio de las escuelas, generalmente en la modalidad de convenio, y de los alumnos cuando se trate de alimentación, salud, libros o equipos educativos. Absi (2015) desmiente a muchos economistas de visión paternalista afirmando que los pobres si saben administrar su dinero y que precisamente la escasez los hace expertos en el manejo de sus limitados recursos.

Finalmente, para abordar los diversos aspectos de servicios y contratos asociados a la provisión de servicios educativos, formas de colaboración en los sistemas educativos o la redefinición de la acción educativa, resulta necesario comprender los servicios educativos a través de su definición y su clasificación dentro de la disciplina denominada “Gestión educativa”. Esta disciplina, de desarrollo reciente, se puede desagregar en cuatro dimensiones y ser influenciada por dos tipos de actores de acuerdo con su participación, directa o indirecta, en la institución educativa.

2.4 La gestión educativa

²⁶ No monetario se refiere a los trabajos de limpieza, seguridad, mantenimiento y otros que realizan para la escuela.

Casassus (2008) concibe a la gestión educativa como una disciplina en etapa de gestación, buscando su propia identidad. Como disciplina, fundamentalmente aplicada, busca estudiar la organización del trabajo en el campo especializado de la educación, es decir que se enmarca dentro de dos campos epistemológicos: las teorías generales de la gestión, que abarcan tanto la planificación como la administración, y la educación. En la práctica esta disciplina está muy influenciada, como lo veremos más adelante, por el discurso y las presiones de la política educativa.

La gerencia de una IE incluye todos los procesos a través de los cuales el director y su equipo de confianza ejercen su liderazgo para direccionar al sistema que representan, en este caso la escuela, para guiar y conducir la labor docente y administrativa, así como sus relaciones con el entorno hacia el logro de los objetivos institucionales. El logro de estos objetivos, enfocados en la calidad de los servicios y del aprendizaje, sólo es posible mediante la coordinación de las distintas tareas y funciones de todos los actores sociales hacia la consecución de sus proyectos comunes.

Abordar el concepto de gestión, como la conocemos a través de su evolución, desde La Republica de Platón y La Política de Aristóteles, pasando por la escuela clásica de Taylor (1911) y Fayol (1931), por la escuela humanista de Mayo (1977) y hasta la visión sistémica de Parsons (1968), Von Bertalanffy (1968) y otros pensadores, se enfoca en la comprensión e interpretación de los procesos de la acción humana en una organización y abarca temas como el aprendizaje continuo, la visión compartida y los valores, las interacciones, y las representaciones mentales; los cuales se manifiestan también en el mundo educativo. (Casassus, 2008, p.52).

El concepto de gestión educativa, por tanto, termina siendo inherente a una organización sistémica, como la descrita por Von Bertalanffy (1968) o Senge (1993), quienes intentaron enfocar la gestión para poder explicar las motivaciones de las personas en sus centros de trabajo y a identificar los factores que los impulsaban a mejorar su desempeño. En el caso de las organizaciones educativas, la interacción, la disposición y la finalidad de alcanzar los fines y objetivos de la educación, es lo que las hace existir.

Así, la organización es un sistema de cooperación o un sistema social (Chiavenato, 2004) que funciona dentro de un contexto externo del cual depende y con el cual interactúa, y está conformada por un conjunto interno constituido por los miembros de la propia escuela. Para Casassus (2008) la gestión educativa “*es la gestión del entorno interno, orientado hacia el logro de los objetivos de la institución y necesita un líder que la conduzca de manera que el proyecto educativo se concrete de acuerdo a los fines y objetivos propuestos*”.

El contexto externo de las escuelas está constituido por los padres y apoderados, las organizaciones sociales, los sectores económicos cercanos, el sistema legal, las autoridades e instituciones locales y nacionales, los proveedores, la comunidad y la influencia cultural o política. El contexto interno está integrado por el director, los docentes, los técnicos de mantenimiento, el personal administrativo y, fundamentalmente, los alumnos. Los alumnos como parte del contexto interno se integran conceptualmente con el propósito de la organización que es la formación de seres humanos. (Casassus, 2008).

La interacción concreta y cotidiana de un sistema se plasma a través de las relaciones y acuerdos que pueden tomar el director, los docentes, los estudiantes, los padres de familia o la comunidad local dentro de un contexto cultural que incluye normas y principios para generar los ambientes y las condiciones de aprendizaje en las escuelas. (Unesco en el Perú, 2011).

Freeman (2004) clasifica a los actores sociales que participan en el entorno de la escuela (Ilustración 2), específicamente en la distinción que hace entre los *stakeholders*, según su influencia directa o indirecta sobre la empresa o institución. Los *stakeholders* o grupos de interés son aquellos que pueden afectar o ser afectados por el logro de los propósitos de la organización, y pueden ser, a su vez, “primarios” o “definicionales” cuando influyen directamente sobre la organización y son vitales para su crecimiento y desarrollo; o

“instrumentales”, cuando están en el entorno amplio de la organización y pueden influenciar a los primarios y ejercer poder en aquellos.

Pritchett (2013) analiza la pobreza de los resultados de aprendizaje que están produciendo los sistemas educativos actuales. Enfrentar esa crisis de aprendizaje y las brechas en la adquisición de habilidades requiere, en primer lugar, poder diagnosticar sus causas, tanto las inmediatas en las escuelas como las sistémicas que incorporan incentivos y motivaciones muchas veces ocultos. Si bien es cierto que las inversiones realizadas en la educación pública no corresponden con los bajos resultados en el aprendizaje, es importante precisar que el aprendizaje no recibió la atención que debía tener (WB, 2018) y los *stakeholders* no necesariamente recibieron la información precisa sobre los problemas de aprendizaje en las escuelas para poder analizar y tomar decisiones en el contexto apropiado.

El informe del WB (2018) define que la educación debe equipar a los estudiantes con las competencias²⁷ necesarias para llevar una vida saludable, productiva y significativa. Sin embargo, los resultados medidos del aprendizaje aún resultan insatisfactorios por sus niveles obtenidos en las pruebas censales, por su lenta mejoría y porque amplía la desigualdad en perjuicio de los más desfavorecidos. Los logros de aprendizaje en las escuelas dependen de cuatro componentes o factores: estudiantes preparados, docentes capacitados y motivados, recursos para el aprendizaje y la gestión educativa sumada a la gobernanza que enlaza a todas ellas. (Ilustración 3). La carencia de uno o más de ellos tiene impactos negativos en dichos logros.

El primer factor se refiere a los niños que no llegan preparados para aprender por problemas de desnutrición, enfermedades, pobreza extrema y entornos familiares hostiles. Walker et al. (2007) confirman los efectos duraderos que perjudican el desarrollo cerebral de los niños: 30% de los niños menores de cinco años en los países en desarrollo tienen

²⁷ El ex Ministro de Educación Daniel Alfaro mencionó en la presentación del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación, que se iban a enfocar en cinco competencias para llegar al Bicentenario de la Independencia del Perú: comunicación, vida saludable, solución a problemas, competencias digitales y ciudadanía. El currículo nacional actualmente incluye 29 competencias. (<http://www.minedu.gob.pe/curriculo/pdf/curriculo-nacional-2016-2.pdf>)

baja altura para su edad debido a desnutrición crónica y su desarrollo cerebral es limitado. No es casualidad que estos niños lleguen a la escuela sin las condiciones mínimas para poder aprender.

Ilustración 3: Actores con influencia directa e indirecta sobre una escuela

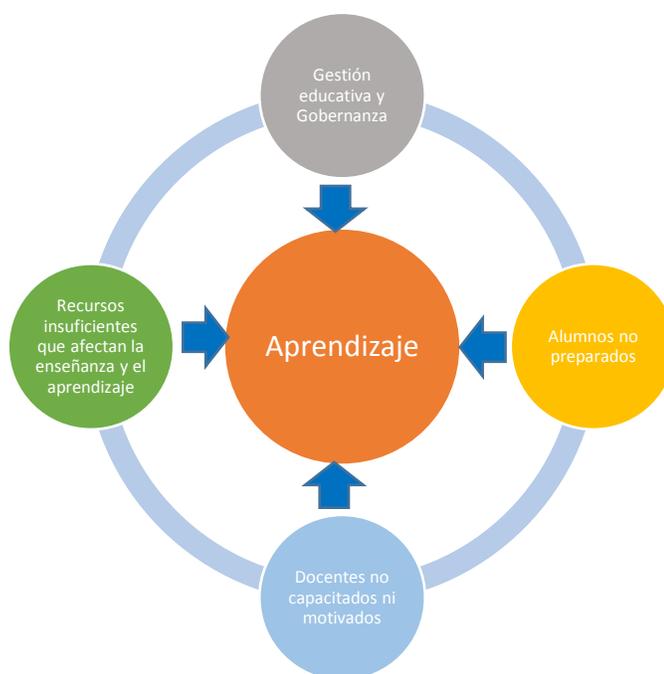


Fuente: Elaboración propia.

El segundo factor se refiere a los profesores, que carecen de las habilidades o la motivación para ser eficaces y lograr los objetivos de aprendizaje. Los maestros son el factor más importante en el aprendizaje en las escuelas y la falta de estímulos para atraer a los mejores docentes a las escuelas y la inasistencia de aquellos, especialmente en las zonas remotas rurales, donde es aún más relevante su presencia para no incrementar las desigualdades ya existentes. (WB, 2018).

Un buen predictor de la calidad de un sistema educativo es el prestigio social de la carrera docente. En sistemas exitosos, la carrera docente al ser exigente, demanda un gran esfuerzo, pero permite el desarrollo profesional y posibilita que se valore el rol del maestro. (Bruns y Luque, 2014).

Ilustración 4: Los cuatro factores que influyen en el aprendizaje



Fuente: Elaboración propia a partir de WB (2018).

El tercer factor se refiere a los recursos destinados a las aulas. Destinar suficientes recursos a la educación es crucial, y en los países en desarrollo su asignación no ha acompañado el crecimiento de la escolaridad. Sin embargo, la escasez de insumos como libros o recursos tecnológicos, explica solo una pequeña parte de la crisis de aprendizaje. En muchos casos una ineficiente gestión pública demora o no cumple con una adecuada cobertura de los materiales educativos.

El cuarto factor, asociado a la gestión educativa y a la gobernanza, si bien es cierto que no incrementa directamente el aprendizaje de los estudiantes, lo hace indirectamente mejorando la calidad docente, los procesos y el uso efectivo de los recursos (Robinson et al., 2008). El liderazgo escolar se manifiesta a través de los directores de las escuelas, quienes deben participar activamente para ayudar a los docentes a resolver sus problemas, brindar soporte instruccional y establecer metas que prioricen el aprendizaje de los alumnos.

Un director capacitado y comprometido contribuye significativamente al buen funcionamiento de su escuela, a través de la formulación de una visión y la definición de objetivos que incluyen el desarrollo profesional de los maestros y el entorno de aprendizaje y bienestar para los alumnos. La tarea es compleja y demanda también como líder pedagógico trabajar coordinadamente con las expectativas que tienen los padres de familia haciendo frente a las restricciones burocráticas, administrativas y financieras. (Saavedra, 2017).

La gobernanza escolar se manifiesta en la autonomía en la toma de decisiones en las escuelas sumada a la activa supervisión de los padres y las comunidades para buscar soluciones locales y sentirse empoderados. (Orazem, Glewwe y Patrinos, 2007). En muchos entornos, las escuelas carecen de una autonomía significativa y la limitada participación o “engagement” de la comunidad no afecta lo que sucede en las aulas.

Los padres y estudiantes en todo el mundo tienen fe en el poder de la educación, en su capacidad para transformar vidas, en especial la de sus hijos. Los padres desean que sus hijos completen la escuela, incluso los que no asistieron. (Mukerji y Walton, 2012). Sin embargo, los rendimientos percibidos por los padres en el mercado laboral o en el negocio familiar muchas veces determinan que tan dispuestos están en enviar a sus hijos a la escuela. Banerjee y Duflo (2011) concluyen que la demanda por la escolaridad se reduce cuando los padres subestiman el retorno de la educación.

Si analizamos el problema desde una perspectiva sistémica, el bajo nivel de aprendizaje y la limitada adquisición de habilidades no debería sorprendernos (WB, 2018). Las complejidades técnicas y políticas son fuerzas que sacan constantemente al sistema educativo fuera de su alineación hacia el aprendizaje. (Ilustración 4).

La complejidad sistémica y la limitada capacidad de gestión son obstáculos reales para poder alinear todos los factores hacia el aprendizaje (WB, 2018, p.12). Además, los actores en el sistema tienen otros objetivos que no necesariamente coinciden con promover el aprendizaje como prioridad²⁸. Un ejemplo es cuando se construyen escuelas inadecuadas por una ganancia ilegal. Incluso cuando los países priorizan el aprendizaje, carecen de las métricas confiables y oportunas para hacerlo.

Los sistemas educativos exitosos combinan la alineación con la coherencia. La alineación significa que el aprendizaje es el objetivo de los diversos componentes del sistema. La coherencia significa que los componentes se refuerzan entre sí para lograr cualquier objetivo que el sistema haya establecido para ellos. Cuando los sistemas logran ambos, es mucho más probable que se logre el aprendizaje de los estudiantes. (WB, 2018, p. 13).

Muchos de los actores involucrados en la educación tienen diferentes intereses, más allá del aprendizaje. Los políticos actúan para preservar sus posiciones de poder y preferencias con grupos específicos, los burócratas pueden enfocarse en mantener sus posiciones a través de la satisfacción de los políticos y maestros antes que, en los estudiantes, algunos proveedores privados de educación en la búsqueda de ganancias no necesariamente coinciden con los objetivos de aprendizaje, los docentes incluso cuando están motivados luchan por mantener su estabilidad laboral. Es importante mencionar que esta descripción no es contraria al interés de los actores por el aprendizaje, más bien se trata de una mala gestión de intereses que terminan enfrentados (Tabla 2).

²⁸ Todas las partes del sistema educativo deben además ser coherentes entre sí para trabajar en forma coordinada. Si un país adopta un nuevo plan de estudios que coloca el énfasis en el aprendizaje activo o el pensamiento creativo, no se producirán muchos cambios. Los docentes necesitan capacitarse y el plan de estudios deberá incorporar evaluaciones que midan las competencias y no solo el conocimiento.

Por lo tanto, la falta de alineamiento no es aleatorio. Responde a intereses que compiten o entran en conflicto e incluso a causa de alguno de ellos, el diseño de una política particular casi nunca determina una mejora en el aprendizaje. (WB, 2018 p. 15). Con frecuencia el diseño y la elección son hechos por los actores más poderosos en el campo político, cuyo interés primario no necesariamente es el aprendizaje. (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017).

Los resultados del aprendizaje no cambiarán a menos que los sistemas educativos se comprometan con el aprendizaje a través de tres estrategias complementarias: evaluarlo y usar los resultados para tomar acción, actuar con evidencia para guiar la innovación y la práctica, y la más importante: alinear a todos los actores para abordar las barreras técnicas y políticas trabajando en escala. (WB, 2018, p.16). Vale anotar que la evidencia no nos permite identificar lo que funciona en todos los contextos porque no hay soluciones globales en educación que puedan ser copiadas.

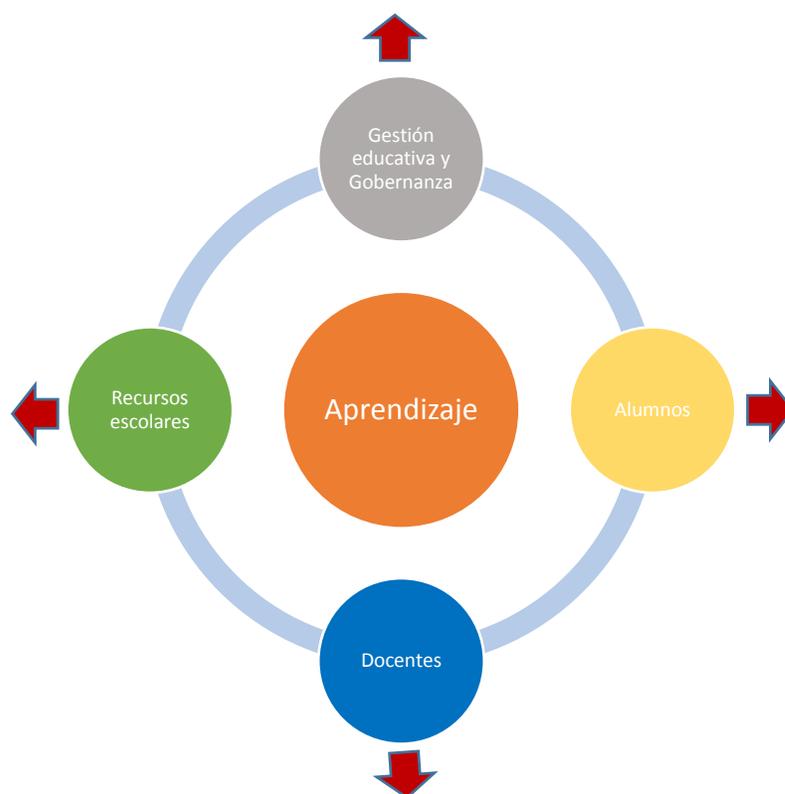
El mismo reporte señala que para poder escalar soluciones innovadoras en educación es necesario poder aplicar intervenciones que han demostrado ser eficaces en un piloto. Sin embargo, no es suficiente dado que los actores clave son seres humanos que operan en función de sus aspiraciones y limitaciones en un contexto político siempre cargado y complejo de entender. Todo programa educativo bien diseñado puede fracasar especialmente cuando nuevas fuerzas del sistema entran en juego.

Un punto de partida para orientar el sistema hacia los logros del aprendizaje debe incluir mejor información y métricas que guíen la reforma, y que impulsen coaliciones políticas para lograr consensos y diseñar incentivos para cumplir con los objetivos. Con dicha evidencia se elegirán los enfoques más innovadores y adaptables para iniciar el cambio, con el apoyo del gobierno local o nacional en la implementación (WB, 2018).

Levy et al. (2016) resaltan el caso sudafricano en el cual la construcción de asociaciones sólidas entre escuelas y sus comunidades fueron muy importantes para sostener las reformas. Contextos en los cuales los incentivos políticos y burocráticos son débiles para

cualquier reforma educativa son la causa de su sustitución por acciones a nivel local que luego atraen al gobierno local o al subnacional.

Ilustración 5: Los factores técnicos y políticos desvían a las escuelas, maestros y familias del enfoque en el aprendizaje



Fuente: Elaboración propia a partir de WB (2018).

Stakeholders	Intereses alineados al aprendizaje	Intereses en conflicto
Docentes	Aprendizaje de los alumnos, vocación docente, sentido ético	Empleo, estabilidad laboral, salario, otros ingresos, desarrollo profesional
Directores	Aprendizaje de los alumnos, desempeño docente, gestión de la escuela	Empleo, estabilidad laboral, salario, otros ingresos, desarrollo profesional, buenas relaciones con los docentes y con el personal de confianza
Burócratas	Escuelas operativas, cumplimiento de objetivos administrativos	Empleo, estabilidad laboral, nuevos ingresos
Políticos	Escuelas operativas, nuevas escuelas, cumplimiento de promesas electorales	Votos electorales, nuevos ingresos, notabilidad
Padres y alumnos	Aprendizaje de los alumnos, empleabilidad, continuidad en estudios superiores	Ingresos y gastos familiares, progreso
Empleadores	Graduados con conocimientos y habilidades	Menos impuestos, menos inversión en captación y capacitación
Escuelas Privadas	Innovación, escolaridad, crecimiento, empleo	Utilidades, fines religiosos, fondos públicos
Contratistas y Proveedores	Calidad, cumplimiento de compromisos.	Utilidades, poder, influencia
Donantes	Aprendizaje de los alumnos	Empleabilidad, deducción de impuestos, intereses estratégicos
Fuente: Elaboración propia a partir de World Bank (2018)		

En el caso peruano, Bruns y Luque (2014) describen cómo se utilizó la estrategia de movilizar a los ciudadanos a través de información periódica y de campañas de comunicación sobre los resultados deficientes del aprendizaje y del rendimiento educativo para iniciar la reforma magisterial basada en la meritocracia del docente. En el capítulo 2.5 abordaremos la Economía Conductual, cuyo enfoque es hacia las políticas públicas que cambien el comportamiento de los ciudadanos. Las regulaciones e incentivos monetarios son condiciones necesarias pero no suficientes; se requiere entender mejor cómo funcionan nuestras no siempre racionales mentes.

Graham (2018) en su reciente investigación sobre los efectos de la esperanza como motor de éxito en la vida de personas, enfocada en las zonas pobres de Lima, comprueba que la satisfacción y el optimismo de vida de los padres y los niños en los primeros años se asocia con mejores resultados de salud y educación (y menos conductas de riesgo) en los años de la adolescencia.

Los sistemas educativos deben promover que los padres desempeñen un rol más activo dentro de la educación de sus hijos: en la construcción de la autoestima, los valores y la resiliencia. Joyce (2013) enfatiza en que además de contar con excelentes docentes y escuelas bien gestionadas, un involucramiento de las familias y la comunidad en función de objetivos compartidos puede incidir en mejores resultados en lectura, matemáticas, ciencias, asistencia, conducta y otros indicadores del éxito escolar de los alumnos.

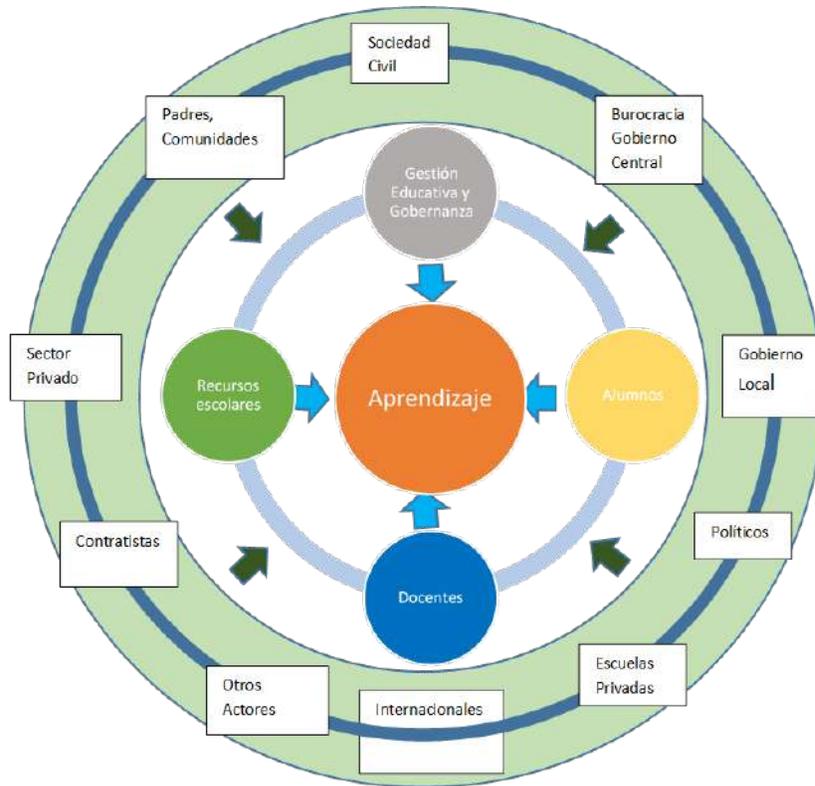
Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) reafirman que los incentivos son muy importantes para determinar si los sistemas son capaces de innovar y adoptar soluciones emergentes a mayor escala. Los sistemas cerrados, los que limitan la autonomía docente o que se fijan únicamente en el cumplimiento de las normas vigentes, fracasan frente a los abiertos que prestan más atención a los resultados y a premiar el progreso obtenido. Para que las innovaciones sean sostenibles deben incluir buenas métricas y coaliciones políticas hacia el aprendizaje. Un sistema educativo coherente y alineado con el aprendizaje se ilustra en la Ilustración 5.

En cada institución educativa existen, por tanto, procesos de gestión que articulan todos aquellos factores, internos y externos, que pueden ser clasificados en cuatro dimensiones diferentes y complementarias, de acuerdo al planteamiento de Frigerio et al. (1992): pedagógica, administrativa, institucional y comunitaria (Ilustración 6). Esta clasificación será utilizada en los siguientes capítulos cuando explicaremos las modalidades de contratación y de colaboración en los servicios educativos y sus distintos alcances.

Si el objetivo es orientar y alinear el sistema en función del aprendizaje, técnica y políticamente, se deben usar los siguientes instrumentos para impulsar las reformas necesarias (Banco Mundial, 2018): información e indicadores de efectividad para mejorar el aprendizaje con equidad, la creación de coaliciones que logren un nuevo equilibrio de los incentivos políticos para asignar prioridad al aprendizaje, la innovación y la agilidad.

La innovación y la adaptación son claves para definir qué enfoques o intervenciones darán resultados en determinados contextos. Vale decir que deben aplicarse pruebas piloto inspiradas en la evidencia empírica en lugares donde se pueden poner a prueba planteamientos más prometedores para una situación determinada y luego utilizar los indicadores para la mejora continua y la retroalimentación. Estos instrumentos serán siempre más eficaces cuando exista un sólido respaldo del gobierno local, regional o nacional. (Banco Mundial, 2018, p. 25).

Ilustración 6: Un sistema educativo coherente y alineado con el aprendizaje

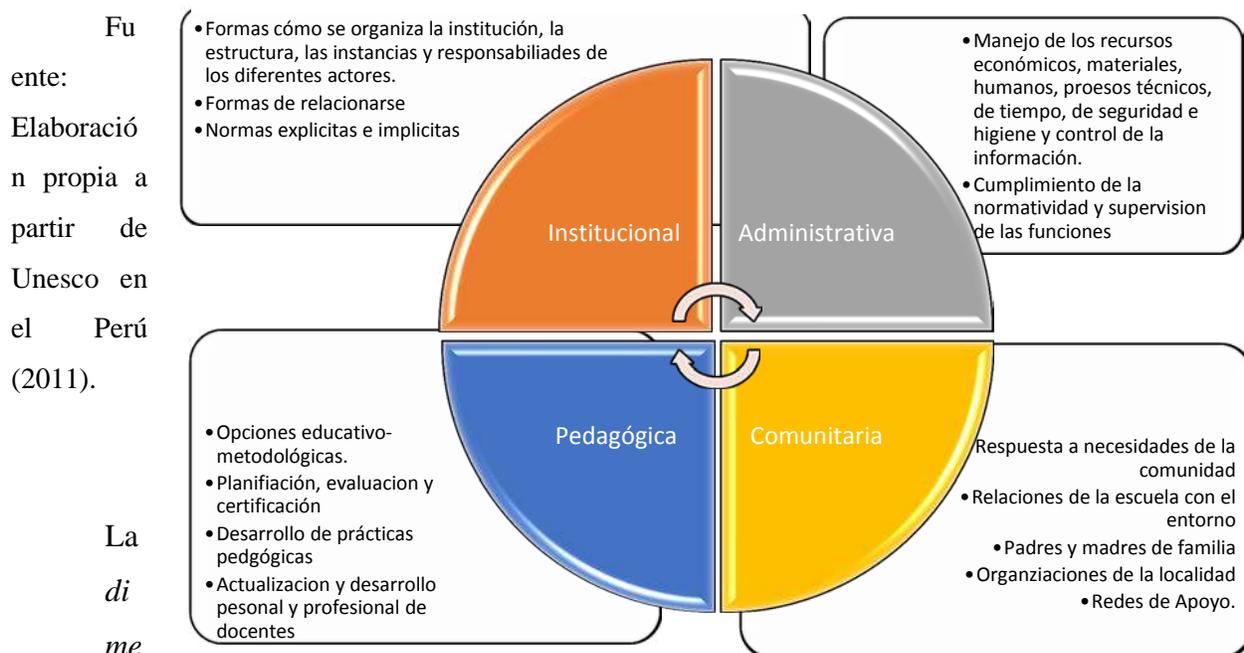


Fuente: Elaboración propia a partir de World Bank Group (2018)

Unesco en el Perú (2011) describe de manera prolija las cuatro dimensiones que presenta Frigerio et al. (1992). La dimensión institucional contribuye a identificar las formas cómo se organizan los miembros de la comunidad educativa para el buen funcionamiento de la institución. Entre estos aspectos se consideran la estructura formal (los organigramas, la distribución de tareas y la división del trabajo, el uso del tiempo y de los espacios) y la estructura informal (vínculos, formas de relacionarse y estilos en las prácticas cotidianas, ritos y ceremonias que identifican a la institución).

La *dimensión pedagógica*²⁹ se refiere al proceso fundamental educativo: el proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A). Incluye, por tanto, el diseño y el plan curricular, las estrategias metodológicas y didácticas, la evaluación de los aprendizajes, el uso y la aplicación de materiales y recursos didácticos, el rol docente y los enfoques pedagógicos, los estilos de enseñanza, las relaciones con los estudiantes, la formación, la capacitación y las redes de docentes para fortalecer sus competencias, entre otras.

Ilustración 7: Las dimensiones de la gestión educativa



La *dimensión administrativa* se refiere 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, el cumplimiento de la normatividad y la supervisión de las funciones, todas ellas con el único propósito de favorecer los procesos de E-A. El principal objetivo de esta dimensión es poder conciliar

²⁹ Las reformas educativas en el Perú han puesto énfasis en la mejora de la calidad de la educación, propiciando un currículo que integre metodologías de enseñanza que centren su acción en el aprendizaje y propósitos educativos transversales asociados a una ciudadanía responsable, a una vida saludable y a desarrollar capacidades de comunicación, competencias digitales y pensamiento crítico. Si bien la política meritocracia hacia los docentes tiene avances y retrocesos por el poder de sindicatos y sectores políticos, creo que los docentes son parte de la solución y no del problema. En la presente investigación consideramos como constantes el currículo nacional, los materiales pedagógicos, la carrera magisterial y la estructura orgánica y funcional del MINEDU.

los intereses individuales con los institucionales en la toma de decisiones y la ejecución de acciones que permitan lograr los objetivos de la organización.

La *dimensión comunitaria* define el modo en el que la institución se relaciona con su comunidad, conociendo y comprendiendo sus condiciones, necesidades y expectativas. Asimismo, cómo se integra y participa de la cultura comunitaria, de la cual forma parte. La participación de los actores externos debe responder a un objetivo que facilite establecer alianzas estratégicas para el mejoramiento de la calidad educativa.

Comprender el alcance de la gestión y los servicios educativos, así como los actores sociales involucrados, nos permite abordar los distintos modelos de cooperación entre el sector público y el privado en la EBR. Fullan (2007) estudia los factores que influyen en el diseño y la adopción de innovaciones educativas y menciona a los factores externos como la formación docente, las reformas educativas, el proceso de descentralización y el contexto político. Cuando se refiere a las características locales como el currículo nacional, las evaluaciones, el profesionalismo y las creencias de los profesores y su forma de colaborar con los alumnos, enfatiza tanto en la relevancia de las redes y asociaciones como en el liderazgo y la cultura de la calidad que parten del director de la escuela.

El liderazgo del director debería ser en simultáneo instructivo y transformacional (Huber y Muijs, 2010). Por un lado, debe planificar e implementar el currículo local, gestionar el presupuesto escolar y la calidad del centro educativo. Por otro lado, debe orientar a todos los colaboradores, especialmente a los docentes, al cumplimiento de objetivos en función de una visión compartida y a la división de responsabilidades para trabajar en equipo articuladamente con ese fin.

Bloom *et al.*, (2015) desarrollaron un índice internacional de gerencia para escuelas que considera veinte prácticas específicas en una muestra de 1.800 directores. Las mejores prácticas se hallaron en el Reino Unido, Suecia, Canadá y Estados Unidos, pero se evidenció que la mayoría de países no reconoce que una buena gestión demanda que el director adquiera competencias de liderazgo que difieren de las que requiere el docente de

aula y no identifican a aquellos docentes con potencial para poder prepararlos como futuros directores. Finalmente, confirman que una mayor capacidad gerencial si está fuertemente correlacionada con mejores resultados de aprendizaje.

Saavedra (2017) menciona que no se encuentra una correlación entre los distintos modelos de gestión como pública, privada o pública-privada, y la calidad gerencial. Si bien es cierto que existen mejores resultados en los países desarrollados cuando el director tiene autonomía, no se puede vincular aún el modelo de gestión y los resultados del aprendizaje.

El foco debe estar puesto en una gerencia efectiva, en gran escala, basada en el empoderamiento, en la rendición de cuentas, en la selección meritocrática y en la formación en gestión humana, financiera etc. Las redes son necesarias para compartir y comunicar ideas, opiniones y experiencias.

De acuerdo a Rogers (2003) las redes respaldan la adopción de innovaciones educativas en la medida que la información fluye a través de aquellas. Un ejemplo puede ser una red de colaboración comunidad-escuela que involucra a los estudiantes de primaria en esa red en el uso de TICs. Epstein (2009) precisa que en una asociación las partes colaboran y comparten objetivos comunes, y en el caso específico de las asociaciones familia – escuela, éstas deben facilitar el reparto de objetivos y responsabilidades para respaldar el desarrollo y el aprendizaje de los estudiantes.

Para Fullan (2007) la tarea principal de los directores de escuela debería ser asegurarse de que todos los profesores aprenden en forma continua y programan sus clases de forma colaborativa. La gestión del cambio es fundamental porque implementar el aprendizaje cooperativo genera rechazos, no todos los docentes están dispuestos a cambiar.

Cuando las reformas en la gestión educativa y la gobernanza escolar se enfocan en la mejora de la interacción docente-alumno a través del rol y la capacidad de gestión del director de la escuela, se obtienen buenos resultados en el rendimiento estudiantil como lo

muestran los casos de Brasil, India, Reino Unido (WB, 2018, p. 23). Cuando se involucran a las comunidades, padres y actores escolares en la supervisión y rendición de cuentas se mejoran resultados como el ausentismo de los docentes o el involucramiento de las autoridades locales.

Para los padres de origen humilde, la escolarización de sus hijos demanda priorizaciones y sacrificios en determinar si todos sus hijos van a ser educados. La evaluación de costo-beneficio, que incluye tanto el costo directo de la escuela como el costo de oportunidad de un niño fuera de ella, determina la inscripción de sus hijos en la escuela, el grado de finalización y los resultados del aprendizaje (UIS,2016).

Para algunos hogares pobres, la distancia a la escuela más cercana es un predictor de la asistencia escolar, especialmente por preocupaciones de seguridad o por la distancia a recorrer de ida y de regreso. En Indonesia, cada escuela construida para mil alumnos aumenta la escolaridad de la población en un promedio de dos meses. (Duflo, 2001).

Un factor decisivo es la perspectiva comunitaria y el empoderamiento de grupos minoritarios y excluidos, considerado por las agencias de desarrollo como fundamentales en toda estrategia que intente erradicar la pobreza (Narayan, 2002). Según Canal et al., (2007) el camino de la exclusión a la inclusión social supone empoderamiento, vale decir, la presencia de pertenencia, autodeterminación, confianza, reciprocidad y de manera especial la autonomía y la participación, individual y colectiva, en las diferentes instancias de decisión sobre el destino de la colectividad.

La Rosa (2001) vincula el empoderamiento con la participación y el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas de las poblaciones excluidas para negociar, formar alianzas e influir directamente en las instituciones que afectan su bienestar. En este modelo, los padres de familia y las autoridades locales, como unidades de análisis se constituyen en un factor decisivo y participativo para que la propuesta pueda diseñarse e implementarse.

Este planteamiento fue presentado veinte años antes por Piaget (1978), padre de la teoría constructivista enfocada en el desarrollo cognitivo y la inteligencia, quien ya consideraba que los padres tenían derecho y obligación a decidir la educación que se impartiría a sus hijos y, por lo tanto, debían estar informados de la manera en las que se brindaba en las escuelas. El objetivo principal de la educación, según su modelo, es formar personas capaces de hacer cosas nuevas, y no simplemente repetir lo que otras generaciones hicieron.

2.5 Liderazgo del director: escuelas eficaces

Mientras eficacia implica alcanzar los objetivos con los recursos disponibles, la eficiencia es un indicador de desempeño que relaciona los insumos (inputs) con productos (outputs) para evaluar ganancias o pérdidas de productividad (relación entre lo que se produjo y lo que se gastó para producir).

Sin embargo, a pesar de no haber consenso en cuanto al impacto de las inversiones en educación sobre el desempeño de los alumnos, varios autores sugieren que el mejor input es la “inversión por alumno” (Salgado Junior y Novi, 2015; Grigorescu, 2012; Davis et al., 2011). Los outputs del proceso pueden ser variados y deben ir más allá de las pruebas estandarizadas, en función de las políticas educativas nacionales.

Un buen referente es Chile con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE), constituido por un conjunto de pruebas e instrumentos dirigidos a la medición de logros y del grado de satisfacción de los estudiantes³⁰. La Agencia de Calidad de la Educación ha incluido recientemente indicadores de desarrollo personal y social, tales

³⁰ El SIMCE es un estimador parcial de la calidad educacional de un establecimiento ya que considera variables como logro de objetivos académicos por los alumnos (medida de eficacia en la obtención de los objetivos en castellano, matemáticas, ciencias sociales y naturales mediante pruebas), el desarrollo personal (identifica el grado de internalización de estos aspectos en los alumnos mediante un test diseñado para estos efectos), la aceptación de la labor educacional (utilizada para establecer el grado de satisfacción (percepción) de los alumnos, padres y profesores con la educación impartida por el establecimiento mediante encuestas cerradas), la eficiencia escolar (considera tasa de promoción, de repitencia, de retiro y tasa de éxito oportuno a partir de la información entregada por el establecimiento), cobertura (medida como la fracción de alumnos que pertenecen al sistema educativo formal con respecto a la población en edad escolar del área geográfica en análisis).

como autoestima académica, participación y formación ciudadana, para reflejar una evaluación con una mirada más amplia de la calidad (Agencia de la Calidad de la Educación, 2018).

Cuando analizamos los indicadores más representativos de los modelos de frontera de producción (Mizala et al., 1997), resulta muy complejo aislar el output educacional debido a que la inserción laboral o la productividad generada no pueden ser medidas de manera síncrona con el rendimiento escolar. Además, el éxito escolar depende también de factores exógenos a la escuela como la nutrición, el acceso a salud, a una vivienda digna, al nivel educativo y los valores de los padres, entre otros (Levin, 1991).

En el área educativa durante mucho tiempo se consideró que cuanto mayor es el tamaño de la escuela mayor es su eficiencia pedagógica y financiera, debido a que así ofrecería mejores servicios educativos a menor costo por alumno. Mizala *et al.* (1997) en su investigación sobre las escuelas en Chile sostiene que la tasa alumno-profesor es significativa en el rendimiento de los alumnos. Las escuelas que presentan cursos más numerosos obtienen mejores resultados entre determinados rangos. El análisis de la variable “tamaño del establecimiento” tiene un comportamiento similar al obtener mejores desempeños en el SIMCE.

La evidencia empírica de las escuelas privadas en el Perú refiere a un número óptimo de alumnos entre 800 y 1200³¹ por escuela que incluya alumnos de primaria y secundaria. Lück (2009) enfatiza en las competencias profesionales de los directores y se refiere a eficiencia como la capacidad de administrar los diversos recursos disponibles en la escuela

³¹ En el ámbito de la educación no resulta fácil determinar los valores óptimos de producción ni el número de usuarios óptimo; es decir, no existe consenso acerca el número de alumnos máximo que puede recibir educación en un aula sin que se deteriore el aprendizaje de los demás. Tampoco existen resultados definitivos, sino más bien un nivel de controversia elevado, acerca del efecto que el tamaño de la clase tiene en el aprendizaje de los alumnos (Hanushek, 2003; Hoxby, 2003, Rivkin et al. 2005]. Una aproximación a estos valores la define el MINEDU (2014), que con el objetivo de asegurar un ambiente adecuado que favorezca la disciplina, la concentración y los mejores aprendizajes establece un tope de 30 y 35 alumnos por salón en primaria y secundaria respectivamente en zonas urbanas.

Maureira (2006) señala la necesidad de que las políticas educativas promuevan mayor autonomía en las escuelas de manera que sea más activa la participación de los agentes y de los actores educativos. El proyecto educativo de cada escuela debe constituirse como el instrumento de planificación más relevante y significativo para toda la comunidad educativa. Así, el director de la escuela es el protagonista en todo el proceso de gestión, desde el diseño y hasta la implementación y evaluación.

El experto en políticas educativas de la UNESCO, Francesc Pedro, confirma la importancia de la autonomía para las escuelas traducida en más liderazgo pedagógico. Cada escuela posee una idiosincrasia distinta, de manera que, presta servicios público en un contexto particular y de acuerdo a las características de los alumnos que asisten. Es imprescindible el atributo de liderazgo de los directores de las escuelas, reconocidos profesionalmente como autoridades preocupadas de que el docente tenga espacios de formación para desarrollarse y para sumar colegas en torno a proyectos que interesen a todos y que beneficien a la comunidad (Stegmann, 14 de Julio de 2019).

La capacidad de influir con su liderazgo sobre los actores para facilitar la resolución de los problemas que surgen de la interacción social y por las dificultades endógenas y exógenas a la escuela, es quizás el factor más crítico de su tarea. El tipo de liderazgo es esencial para el cumplimiento de la misión de la organización y para alcanzar la eficacia necesaria a través de las acciones colaborativas y del entusiasmo necesario para cumplir con el propósito central de toda acción educativa que es el aprendizaje de todos y cada uno de los alumnos

Los primeros estudios sobre escuelas eficaces se focalizan en el rendimiento académico de los estudiantes en matemáticas y lenguaje (Weber, 1971). Luego se añaden indicadores como la tasa de asistencia, el nivel de delincuencia escolar o problemas disciplinarios, donde destaca el estudio británico denominado “Quince mil horas” (Reynolds et al., 1996). Su principal aporte corresponde al ámbito de la dirección donde el factor más

relevante es la presencia de un liderazgo fuerte combinado con un proceso democrático en la toma de decisiones por parte del director.

Sammons et al. (1995) señalan que detrás de un centro eficaz subyace la ilustración de un director que ejerce un liderazgo efectivo con una profunda sensibilidad al contexto, basados en estudios británicos y norteamericanos³². Por otra parte, en los estudios realizados en escuelas en zonas de pobreza de América Latina se observa una tendencia a preponderar el liderazgo pedagógico y su contribución con el proceso educativo (García Huidobro, 2004).

En Chile se presentó uno de los estudios más interesantes que demuestra la posibilidad de obtener efectividad escolar y cumplir con indicadores de calidad en zonas vulnerables (Raczynki y Muñoz, 2005). El estudio explica que la escuela efectiva demanda un trabajo efectivo en el aula, pero no es garantía suficiente para la obtención de buenos resultados. Enfatiza en la relevancia de un liderazgo institucional y pedagógico, un trabajo articulado entre los profesores y una gestión escolar que brinde apoyo para todos los procesos de enseñanza en el aula.

Sammons et al. (1995) identifican once factores que distinguen a una escuela eficaz: liderazgo profesional e instruccional, visión y objetivos compartidos (sentido de comunidad), un ambiente que estimule el aprendizaje, la enseñanza y el aprendizaje como centro de la actividad escolar, expectativas elevadas, reforzamiento positivo, supervisión del progreso, derechos y responsabilidades de los alumnos, enseñanza con propósito, una organización que aprende (aplicada y contextualizada) y la colaboración de la familia y la escuela.

Finalmente, Scheerens (1992) plantea un modelo integrado basado en relaciones de causalidad o influencia entre el contexto, los inputs o entradas, los procesos y los outputs o resultados (Ilustración 9). Todos los procesos que suceden en el aula son dependientes del nivel de la escuela. El estilo de liderazgo del director de la escuela y la eficacia

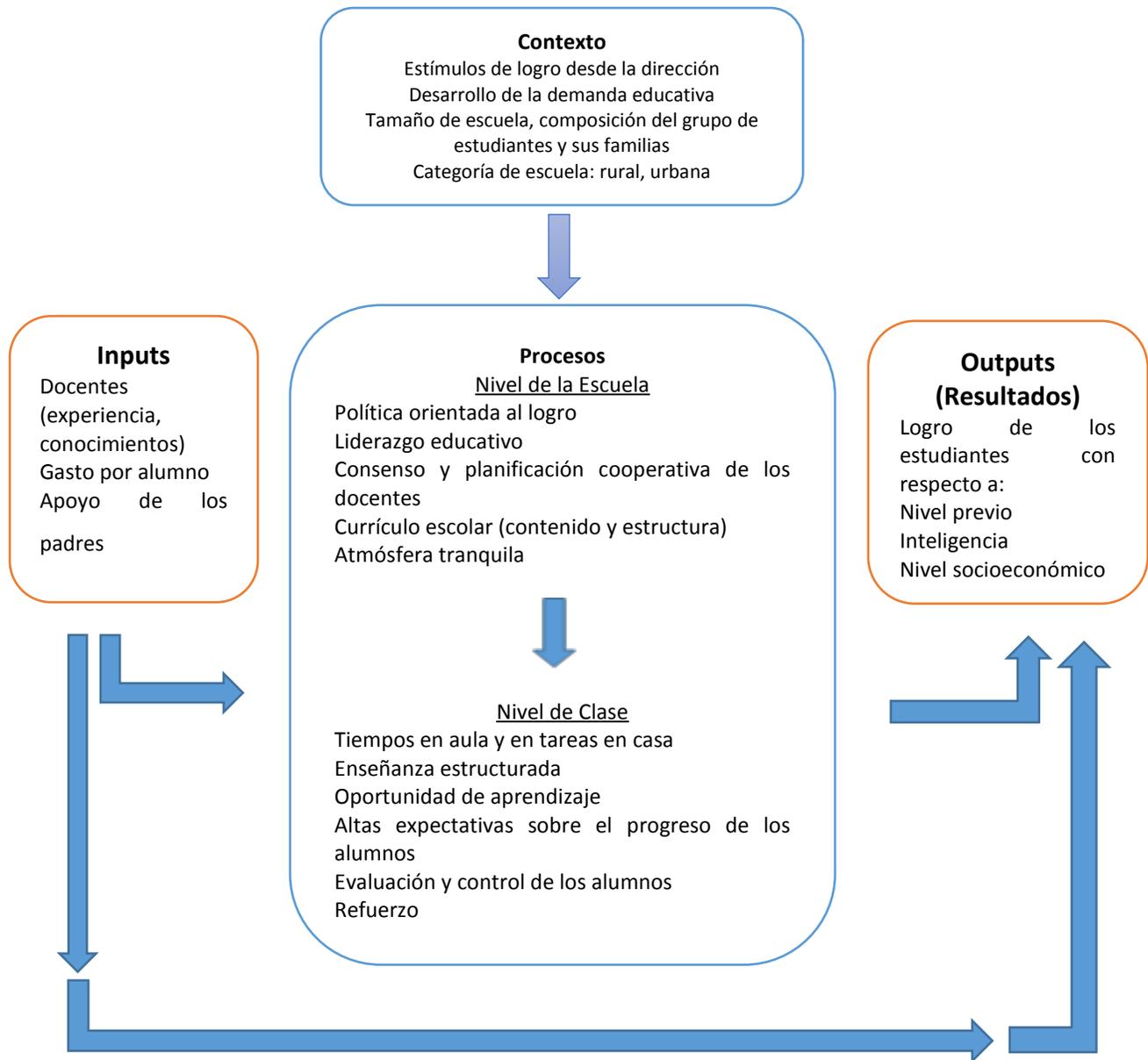
³² Una cuestión discutible sobre los hallazgos en escuelas eficaces es la generabilidad. Dado que la mayoría de estos estudios se realizaron en Estados Unidos, Inglaterra u Holanda, se hace difícil poder extrapolar estos resultados al contexto latinoamericano, por la diferencia de contextos culturales, sociales y económicos.

personal del profesor están directamente vinculados. La evidencia empírica concluye que está en el poder de los directores de escuela como líderes transformacionales el desarrollo y la promoción de la eficacia del docente. (Hipp, 1996; Nir y Kranot, 2006).

La eficacia del docente no se refleja necesariamente en las pruebas estandarizadas de evaluación de conocimientos, que son de poca utilidad si lo que preocupa son los aprendizajes. Los discursos políticos sobre el magisterio que subrayan su carácter de víctimas o de victimarios tienen, ambos, niveles de verdad y, sin embargo, son incapaces de producir una comprensión seria de la dinámica de la docencia y cómo ésta refuerza o debilita las experiencias educativas. La formulación de políticas públicas en educación demanda superar estos estereotipos y entender al docente y a la docencia para asegurar que los estudiantes puedan contar con los desempeños docentes a los que tienen derecho (Hunt, 2009).

El sector privado debe ser incluido como un verdadero aliado en el desarrollo de las comunidades y resulta relevante poder analizar los casos de éxito en el mundo en los cuales se aplicaron algunos mecanismos de apoyo, procedimentales e institucionales, con colaboración público-privada aplicando la Gestión educativa, que lograron mejores resultados en la prestación de servicios educativos.

Ilustración 8: Modelo integrado de eficacia escolar de Schereens



Fuente: Elaboración propia a partir de Schereens (2012)

2.6 Asociación o participación privada en la educación pública (PPP)

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) afirman que en las últimas tres décadas el aumento de la participación privada en la educación, en distintas comunidades y de

diferentes niveles socio económicos es notable. Los gobiernos continúan siendo el principal financista de la educación, específicamente en la educación primaria y secundaria. Sin embargo, Lewin y Sayed (2005) afirman que en muchos países los agentes o contratistas privados proveen una parte considerable de los servicios educativos.

El sector público intenta resolver las fallas del mercado y las preocupaciones de equidad en la prestación de los servicios educativos. Sin embargo, para poder hacer accesible la educación de alta calidad en los países en desarrollo se necesitan, además de los recursos públicos, programas innovadores y liderazgo (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009). De esta manera, existen formas en las cuales los sectores público y privado pueden hacer sinergias para complementar las fortalezas mutuas para brindar un servicio educativo que mejore los resultados del aprendizaje y permita cumplir con los objetivos educativos nacionales.

Narodowski y Martínez Boom (2016) analizan la realidad latinoamericana en la cual se presenta un incremento de la participación de la matrícula privada en los últimos 20 años. Existen casos como Chile en el cual se diseñan e implementan políticas públicas focalizadas que estimulan la elección libre de escuela pública y privada al igual que Suecia o Nueva Zelanda a través de cupones o *vouchers*. Argentina provee financiamiento público a toda la oferta escolar privada para bajar sus costos, de manera similar a Australia o España. En Perú, se han incrementado de manera considerable las escuelas privadas de bajo costo orientados a las poblaciones de menores recursos.

Sin embargo, en otros países, por razones políticas e ideológicas, como Venezuela o Brasil, en oposición al “neoliberalismo”, se reivindicó el fortalecimiento del aparato estatal. Lo paradójico de esta situación fue el resultado: el sector privado participó más activamente como contratista directo de los proyectos educativos que en la década “*neoliberal*”.

Así se concibe el concepto de una Participación o Asociación Público Privada³³ (PPP), al reconocer la existencia de opciones alternativas para brindar servicios educativos en complemento con el financiamiento y la entrega del servicio (*delivery*) de origen público. Las diferentes modalidades de PPP ya han empezado 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 (OECD, 2008).

La transferencia de riesgos es lo que delimita si un proyecto público es una PPP o es por adjudicación tradicional (Ilustración 8). En el caso de las concesiones, el operador privado le paga al gobierno una cantidad a cambio del derecho de operar un bien, y suele depender de los ingresos del usuario. No es fácil distinguir una concesión de una PPP, pero si existe una resistencia politizada muy fuerte a la “*privatización encubierta*” de la educación, la misma que interpreta la apertura de los servicios de educación pública a las iniciativas privadas, a través de modalidades basadas en el beneficio económico (Ball y Youdell, 2008). Para muchos críticos, las PPP nacieron como una alternativa a la impopularidad de la privatización, especialmente en América Latina (Nordtveit, 2005).

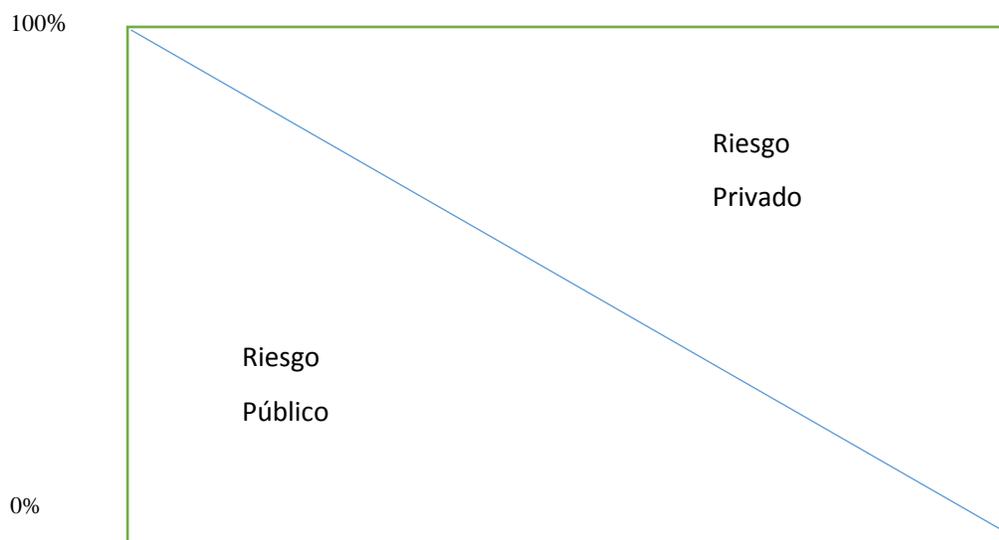
Un principio básico para distribuir los riesgos es que cada riesgo debe ser gestionado por la parte que mejor pueda administrarlo. De esta manera, los riesgos de construcción y operación deberían estar a cargo del sector privado, mientras que el Estado debería asumir los riesgos que estén bajo su control como el riesgo político y el trabajo normativo (Akitoby, Schwartz y Hemming, 2007). El largo plazo también garantiza que no existirán decisiones políticas, muchas veces populistas, sobre nuevas inversiones que reemplacen a las que han sido deficientemente mantenidas por la burocracia local.

Aunque existen muchas variantes de PPP, incluidas las filantrópicas y las de responsabilidad social de algunas empresas, la presente investigación se enfoca en

³³ “Un acuerdo entre gobiernos y socio(s) privado(s) (en el que pueden participar operadores económicos e inversionistas) según el cual el/los socios(s) privado(s) proporcionan un servicio de modo que los objetivos del gobierno con respecto del suministro de dicho servicio estén en línea con los objetivos de beneficio del/los socios(s) privado(s), y con el que el éxito de esta colaboración dependa de una transferencia suficiente del riesgo al/los socios(s) privado(s)”.

aquellos modelos sostenibles y escalables en los que el gobierno nacional define la política educativa y brinda el financiamiento, mientras que el sector privado gestiona los servicios educativos.

Ilustración 9: Combinaciones de la participación público privada, organizadas según el riesgo



Nivel de Riesgo

Servicio Estatal Tradicional PPP Concesión Privatización

Fuente: Elaboración propia a partir de OECD (2008)

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) sostienen que los gobiernos contratan a proveedores privados para suministrar un servicio específico, de una cantidad y calidad definidas a un precio acordado por un período específico de tiempo. Estos contratos asignan premios y sanciones por incumplimiento e incluyen situaciones en las que el sector privado comparte el riesgo financiero con la provisión del servicio público.

LaRocque (2008) describe las características comunes de las PPP: son formales, desarrollan una relación societaria de largo plazo que distribuye riesgos y tienen objetivos específicos. El rol del sector público consiste esencialmente en asignar tiempos y recursos para definir el alcance, las prioridades y los objetivos; delimitar el régimen de

ejecución y de control considerando los correspondientes incentivos para los operadores privados, que pueden ser con o sin fines de lucro. Los operadores pueden tener visiones distintas de la forma de proveer los servicios educativos de acuerdo a sus propias experiencias y a sus motivaciones económicas (Fennel, 2007).

Estas definiciones abarcan varios tipos de contratos, con distinto grado de complejidad, en función de la especificación de los servicios brindados. En educación, los servicios brindados pueden variar desde la construcción, gestión o mantenimiento de infraestructura (llamada iniciativa de financiamiento privado) hasta la provisión de servicios y operaciones de educación, como esquemas de cupones o subvenciones (*vouchers*), escuelas públicas autónomas (*charter schools*), incluyendo también a la formación docente y al diseño del plan curricular.

Baum (2016) señala que han existido diferentes combinaciones de financiamiento, de gestión y de propiedad en los modelos de PPP, los mismos que han participado activamente en el sector educativo de países con diversos estadios de desarrollo y en distintas geografías. El Banco Mundial ha venido estudiando las PPP en educación y publicando estudios como los de Jallade (1973), Blomqvist y Jimenez (1989), LaRocque and Patrinos (2006), entre otros.

Es interesante resaltar que para Hoxby (2003) la formulación de PPP introduce también conceptos más amplios como la libertad en la elección de la escuela y el desarrollo de un entorno competitivo. Sosale (2000), por su parte, describe las demandas crecientes que presionan sobre los gobiernos y la restricción de recursos para poder suplirlas. En el caso de educación, la complejidad incluye también una demanda diversa y diferenciada de servicios, y la consecuente necesidad del sector privado por compartir una responsabilidad pública: financiar y/o brindar servicios educativos.

¿Por qué se interesan los gobiernos en estos modelos y cuál ha sido la efectividad lograda? Los tres principales objetivos que señala Baum (2016) son: el incremento de la calidad de los servicios educativos, la mejora en el acceso y la cobertura en la educación

básica, y en alcanzar alguno de estos objetivos a menor costo relativo que la provisión pública del mismo servicio.

LaRocque (2007) complementa la respuesta con el interés en la mejora en la calidad del gasto público y su transparencia, estimulando la efectividad de la oferta del servicio; en el aprovechamiento de las mejores prácticas del sector privado; para superar las restricciones burocráticas como las escalas salariales; para lograr economías de escala e incorporar innovaciones que respondan a las nuevas demandas educativas y permitan el acceso a los grupos menos favorecidos. En el caso de los países en desarrollo pueden compensar las limitaciones y restricciones presupuestales.

King, Orazem y Wohlgemuth (2009) presentan algunas formas en las cuales los modelos de PPP pueden contribuir con el cumplimiento con los objetivos locales o nacionales de la educación. La primera es el incremento del acceso a una buena calidad educación para todos, especialmente para los niños pobres que viven en comunidades remotas y marginadas y para niños en poblaciones minoritarias. La segunda aplica cuando se requieren métodos innovadores de financiamiento, especialmente útiles en procesos de reconstrucción postconflicto o postdesastre. La tercera y última consiste en sistematizar las lecciones aprendidas sobre los modelos de PPP aplicados en el mundo para diseñar y aplicar modelos de negocio más diferenciados, especialmente para los países de medianos ingresos.

Patrinos y Sosale (2007) sostienen que el interés de los gobiernos para promover y financiar la educación pública puede reforzarse por la participación del sector privado a través de las PPP, bien sea a través de financiamiento, de provisión de servicios o de ambos, de acuerdo con la matriz de la Tabla 3. Si bien es cierto que las formas de PPP están presentes en los cuatro cuadrantes, en la presente investigación nos enfocaremos en el cuadrante inferior izquierdo (financiamiento público y provisión privada).

Tabla 4: Matriz de clasificación de las PPP según su financiamiento y su provisión

	<i>Financiamiento Público</i>	<i>Financiamiento Privado</i>
<i>Provisión Pública (propiedad y gestión)</i>	Escuelas Publicas tradicionales Prestamos y becas estudiantiles	Tarifas de usuario/ pensión (estudiante) Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI) Prestamos y becas estudiantiles
<i>Provisión Privada (propiedad y gestión)</i>	Sistemas nacionales de Vouchers Charter schools Prestamos y becas estudiantiles Subcontrataciones	Escuelas privadas Escuelas comunitarias Escuelas en el hogar
<i>Elaboracion propia a partir de Sosale (2000)</i>		

En el caso de las contrataciones o subcontrataciones que el sector público celebra con el privado (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009), es notable cómo se ha convertido en una industria altamente especializada como lo indica la Tabla 4. El alcance de las responsabilidades del sector privado varía según el tipo de contrato. Los gobiernos pueden contratar por los servicios relacionados con la producción de la educación (insumos) tales como la capacitación de docentes, el diseño curricular o la gestión administrativa.

Algunos gobiernos contratan con organizaciones privadas para proveer el proceso educativo a través de la gestión y operación de una escuela pública. Otros, contratan la provisión de servicios educativos a estudiantes específicos (productos). En la mayoría de casos la principal razón para desarrollar modelos de PPP es ampliar la cobertura y el acceso equitativo a la escolaridad, así como mejorar los resultados educativos, especialmente para los grupos marginados. Los distintos tipos de contratos pueden, por tanto, contribuir con el cumplimiento de estos dos objetivos en diferentes contextos socioeconómicos y políticos (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009).

Tabla 5: Tipología de contratos en el sector educativo

<i>Servicios contratados por el Sector Público</i>	<i>Definición</i>	<i>Modelos de Contrato</i>
Servicios de Gestión Educativa /administrativos Servicios Profesionales Servicios de Fortalecimiento Directivo y Pedagógico (Insumos)	Los gobiernos adquieren servicios de gestión educativa (administrativos y pedagógicos) , de fortalecimiento directivo y/o servicios de auxiliares y profesionales	Contratos de Gestión Educativa, de Servicios Profesionales como el Diseño Curricular y de Fortalecimiento de las capacidades directivas y pedagógicas (Fe y Alegria)
t Servicios Operativos (procesos)	Los gobiernos adquieren servicios de gestión educativa (4 dimensiones) para la escuela.	Contratos integrales de servicios pedagógicos, de gestión administrativa y financiera, de servicios profesionales y de mantenimiento, seguridad y limpieza de las instalaciones.
a Servicios Educativos (productos)	Los gobiernos adquieren plazas para los estudiantes (con perfil específico) en escuelas privadas	Contratos con escuelas privadas para la provisión del servicio educativo para determinados alumnos
l Disponibilidad de las instalaciones (insumos)	Los gobiernos adquieren la disponibilidad de las instalaciones (<i>facilities</i>)	Contratos de provisión de infraestructura con niveles de servicio.
e Disponibilidad de las instalaciones y servicios educativos (productos y resultados)	Los gobiernos adquieren la disponibilidad de las instalaciones (<i>facilities</i>) combinado con servicios operativos, institucionales y educativos	Contratos de provisión de infraestructura con niveles de servicio en operación, instalaciones y logros educativos.
<i>Elaboración propia a partir de Patrinos y Sosale (2007)</i>		

en toda escuela, pública o privada, se deben complementar las cuatro dimensiones de la gestión educativa, buscando una educación de calidad centrada en el proceso de E-A, en el uso eficiente de los recursos, en el respeto a la diversidad y en la participación de la comunidad y de los grupos de interés en la conducción de la institución (Unesco en el Perú, 2011).

Manes (2015) define la gerencia de una institución educativa como un proceso que busca la calidad a través de la conducción la labor docente y administrativa de la escuela y de sus relaciones con el entorno. Amarante (2011) enfatiza en el logro de los objetivos institucionales a través del trabajo colaborativo y comprometido de todos los participantes de lo que denomina “la comunidad educativa” o bien lo que Alvarez Fernández (1988) sintetizó como la coordinación de “distintas áreas y funciones de los miembros hacia la consecución de sus proyectos comunes”.

Algunos gobiernos, conscientes de que el rendimiento educativo de una escuela depende en gran medida de las cuatro dimensiones de la gestión educativa, han contratado a organizaciones privadas para gestionar una sola escuela o un distrito escolar completo,

siendo la segunda más eficiente, dado que disminuye los costos de transacción. (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009).

El contratista que provee el primer nivel de la Tabla 4, los servicios de gestión educativa, asume la gestión financiera, la gestión del personal, la planificación a largo plazo y el liderazgo. Vale decir que la dimensión pedagógica (Unesco en el Perú, 2011) se mantiene en el sector público, especialmente los docentes y el director de la escuela. Las ventajas de este modelo, al incorporar profesionales con habilidades diferentes y nuevas ideas provenientes del sector privado, se traducen en una administración eficiente de los recursos, la disminución de la burocracia y la promoción de la competencia entre organizaciones similares que puján por obtener el contrato de gestión.

La debilidad de este modelo de contratación en los servicios de gestión consiste en su propia complejidad frente a otro tipo de servicios. Definir y monitorear los indicadores de desempeño de los gerentes en función del rendimiento escolar puede presentar distorsiones, especialmente cuando se comparan contextos y territorios dispares. Sin embargo, Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) evidencian que existe un proceso de mejora continua y una sistematización en el diseño y la formulación de estos contratos para poder superar las dificultades que se presentan en cada contexto.

Barrera-Osorio (2007) analiza el modelo de contratos de Servicios Operativos, los cuales funcionan en poblaciones vulnerables. Estos contratos incluyen las cuatro dimensiones de la gestión educativa, es decir la operación completa de la escuela pública, incluyendo la dimensión pedagógica.

Uno de los objetivos centrales es poder liberar a la escuela de las restricciones del servicio público para darle mayor autonomía y mejorar la supervisión de la escuela a través del involucramiento directo de la dimensión comunitaria. Los padres y miembros de la comunidad contribuyen también con la construcción, mantenimiento o mejora de instalaciones y se les paga por ello. En estos casos, las autoridades educativas inician un

acuerdo de contratación en respuesta a la demanda de una organización comunitaria o una organización educativa sin fines de lucro (Banco Mundial, 2004).

La tercera variante aparece cuando, en lugar de involucrar a una organización privada para operar una escuela pública, algunos gobiernos subcontratan la matrícula de estudiantes en escuelas privadas, por lo tanto, están comprando productos a través de los fondos públicos. La expansión de este tipo de modelos es rápida sin necesidad de invertir en construcciones o en equipamiento de escuelas. Este contrato puede ser dirigido a poblaciones de bajos ingresos o estudiantes desfavorecidos o "problemáticos" que no pueden ser educados apropiadamente en una escuela pública regular. Las escuelas privadas apalancan su crecimiento y su mejora de la calidad a través de los fondos públicos que se destinan para pagar el estudio de los alumnos beneficiados.

Patrinos (2006) resalta que los estudiantes financiados reciben una mejor calidad en los servicios educativos que reciben por el mismo costo y que, además, si las escuelas contratadas privadas están dispuestas a subsidiar a determinados alumnos por la porción que no cubre el fondo público, estos alumnos se benefician de un nivel de excelencia acorde con las tarifas de esa escuela privada, en teoría de mayor prestigio.

Como consecuencia de este modelo, las escuelas compiten, bien sean públicas o privadas, y los operadores escolares son seleccionados a través de procesos competitivos que impulsan la mejora de su oferta educativa. La rendición de cuentas está asegurada por la gobernanza escolar a través de consejos de administración y comité de padres. (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009).

La cuarta modalidad se presenta cuando algunos gobiernos deciden movilizar la inversión privada para financiar el *stock* de capital necesario para proveer los servicios públicos que la sociedad demanda. Esta contratación alivia a los gobiernos de tener que financiar las inversiones de capital por adelantado. Especialmente en educación y salud, el gobierno es el principal o único comprador de servicios para una nueva instalación y normalmente se paga en conformidad con el avance de obra.

Patrinos (2006) describe cómo la alternativa de contratación de la construcción y del financiamiento al sector privado le permite al gobierno pagar estas inversiones de capital de manera periódica durante el plazo del contrato, valorizando toda la inversión. Este modelo presenta riesgos por la dependencia de un solo cliente (el gobierno), sujeto a cambios y prioridades políticas, y el desafío consiste en minimizar el riesgo de incumplimiento para convertir a la inversión en más segura y atractiva para los inversionistas privados. El alcance de las responsabilidades asumidas por el sector privado varía según el contrato, y los arreglos tienen diferentes nombres, descritos en el Anexo 1.

Con 50 colegios y 40.000 alumnos, Innova Schools (Vega, 2017) en el Perú obtiene un costo promedio por alumno similar o menor que el costo público (INEI, 2016) con el valor agregado de una eficiente gestión, de programas educativos homologados internacionalmente, con una infraestructura optimizada y sostenible para estimular el aprendizaje en las clases, laboratorios y talleres. Este caso lo desarrollaremos con detalle en el capítulo 2.7 referido al análisis situacional y diagnóstico de necesidades de la EBR en el Perú.

Si bien es cierto que los costos de las inversiones incluido el costo de mantenimiento no supera el 15% de los costos totales en educación o salud (Patrinos, 2006) es importante lo que señalan Grimsey y Lewis (2002) con respecto a que el objetivo principal de las PPP para el sector público, donde este financia total o parcialmente las inversiones, es generar mayor valor por el dinero invertido (*value for money*) (OECD, 2008) por medio de las obligaciones contractuales que se han diseñado. Eso quiere decir que el Estado deberá obtener mejores beneficios por el dinero que destina al financiamiento de las inversiones en infraestructura que si las ejecutara directamente como obra pública. Este concepto lo detallaremos en el caso del Reino Unido denominado *Private Finance Initiative* (PFI).

Varios economistas defienden la postura que el sector privado puede mejorar el desarrollo de infraestructura para el servicio público. Zhang (2005) señala varios argumentos genéricos a favor: el sector privado es menos burocrático y más eficiente que el sector público, de manera que puede tomar mejores decisiones operativas sobre la asignación y

el uso de recursos; los fondos que provienen del sector privado para financiar las inversiones en infraestructura liberan las restricciones presupuestales en el sector público; la experiencia, habilidades gerenciales y uso de TIC del sector privado son relevantes; se incrementa la competencia en obras y servicios públicos y se incrementan los incentivos hacia la eficiencia en las instituciones públicas.

Finalmente, por un lado, evidenciamos que el Estado no necesariamente es un buen gestor de servicios públicos en los países en vías de desarrollo y que permitirle manejar todos los riesgos de un proyecto de infraestructura puede atentar contra la calidad del servicio que la comunidad requiere (Ortiz et al., 2004). Por otro lado, debemos mencionar que las PPP y las concesiones en infraestructura son también vulnerables a la corrupción en gran escala o al manejo político especialmente en América Latina con el escándalo Odebrecht y otros. (Galvez Cordova, 20 de enero de 2017).

En los siguientes subcapítulos se analiza la expansión internacional de las PPP en educación, que serán usadas como marco conceptual para ordenarlas de acuerdo a su evolución y luego se describen los casos de éxitos como Chile (el *voucher* universal), EEUU y Canadá (la escuela autónoma o *charter* School), Venezuela y Perú (las escuelas gestionadas por Fe y Alegría, Colombia (los Colegios en Concesión), España (los Colegios Concertados) y Reino Unido (el modelo Private Finance Initiative). La elección de los casos intenta cubrir distintos modelos y contextos, quizás los más representativos en alcance y los que tienen mayores aprendizajes enfrentando retos y coyunturas político económicas para contribuir con los objetivos de la presente investigación.

2.7 Experiencia internacional de las PPP en educación

A pesar de que las PPP se concibieron en los países occidentales desarrollados, el FEM (2005) y Fennell (2007) afirman que en América Latina y Oriente Medio se encuentran algunos de los niveles más altos de participación de PPP a través de alianzas comerciales y de la aplicación de diversas modalidades que buscan mejorar el acceso a la educación y la calidad en las escuelas.

Las PPP han evolucionado enfrentando los retos que presentan los distintos sistemas educativos y han sido apoyadas de manera decidida y activa por los organismos de ayuda y las instituciones internacionales. Entre ellas destacan el Banco Mundial, su brazo de inversión privada denominado Corporación Financiera Internacional (IFC) que ha creado un paquete de herramientas y un sitio web sobre las PPP en la educación; la OECD con más de 300 documentos y actividades, como mesas redondas y foros sobre las PPP.

Instituciones como la Unión Europea; el Fondo Monetario Internacional (FMI) aportan a la construcción del modelo a partir de documentos y publicaciones sobre los riesgos financieros en las PPP; la Unesco, la Unicef y la USAID como actor importante en la promoción de las PPP en materia de educación en particular a través de una oficina especial llamada Alianza para el Desarrollo Global (GDA) (USAID, 2005). Esta sostenida campaña de apoyo y difusión ha tenido efectos significativos en el papel del Estado con respecto del sector privado como proveedor de servicios públicos, incluidos los sistemas educativos.

Para poder incrementar el acceso y mejorar la calidad de la educación muchos gobiernos han considerado dividir el financiamiento de la provisión del servicio educativo (Banco Mundial, 2004). Woessmann (2005) demostró que las escuelas operadas por el sector privado tenían mejor performance que las del sector público, pero aquellas que eran financiadas de manera pública y gestionadas por el sector privado también tenían mejor performance que las gestionadas por el sector público. La performance o rendimiento académico de los estudiantes fue evaluado a través de la prueba estandarizada internacional PISA respecto a sus habilidades básicas en matemáticas, lectura y ciencias. La prueba incluye a escuelas públicas y privadas.

Antes de la descripción de los seis casos internacionales elegidos de PPP en educación básica, resumimos la evolución de los entornos de PPP (Tabla 6), los mismos que detallaremos en el siguiente sub capítulos. Los casos de Chile, Estados Unidos-Canadá, Perú-Venezuela, Colombia, España y Reino Unido son relevantes para entender los aciertos y los errores en cada uno de sus diseños e implementaciones.

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) señalan que existen países en los cuales el gobierno es completamente responsable de la educación y de los servicios educativos, asumiendo también las funciones de financiamiento, vale decir que no tienen un entorno de PPP. Mientras tanto, otros países, que permiten escuelas privadas dentro de un marco regulatorio, pero no provee fondos públicos, se encuentran en un estado “naciente” de PPP.

En estos países con un entorno naciente de PPP, las escuelas privadas son responsables de todas las dimensiones de la gestión educativa. México es un ejemplo de entorno de PPP naciente donde el 83% de las escuelas en el nivel básico son operadas por el sector público y no se proveen fondos públicos a las escuelas privadas (Woessmann, 2005).

En otros países en los cuales el gobierno subsidia escuelas privadas para ampliar su cobertura y acceso para educar a más estudiantes se podría hablar de un entorno de PPP "emergente". Un buen porcentaje del presupuesto de educación se transfiere a las IE acreditadas considerando factores como el contexto socio económico, la cantidad de estudiantes matriculados y sus fines de lucro o no. La subvención normalmente se basa en el costo de educar a un estudiante, pero no promueve el derecho a libre elección de un estudiante. La libre competencia también se mantiene restringida dado que los padres de los estudiantes solo pueden solicitar ayuda a las instituciones acreditadas por el Estado (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009).

Un ejemplo de este entorno es Argentina, en el cual el 13% del presupuesto de educación de las provincias locales se transfiere a las escuelas privadas sin criterios objetivos para guiar el gasto y el 85% de esos fondos están dirigidos a las escuelas primarias (Villa y Duarte, 2005).

Tabla 6: La evolución de los entornos de las PPP

Bajo nivel de PPP
PPP

Alto nivel de

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

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

Patrinos (2006) describe un entorno de PPP "moderado", el mismo que se presenta en aquellos países en los cuales el gobierno 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 puede hacerlo.

En estos casos se diseñan instrumentos de control para medir los resultados educativos en función de los objetivos definidos. Estos instrumentos trasladan el riesgo al sector privado y generan incentivos o castigos financieros por el desempeño de cada año. (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009, p.16).

En países con un entorno de PPP "comprometido" las instituciones firman un acuerdo con el gobierno para administrar y operar escuelas públicas a cambio de un pago directo del presupuesto público. El objetivo de estos contratos operativos es poder mejorar y ampliar la cobertura de la oferta educativa al permitir que se abran escuelas privadas en lugares en los cuales el sector público no ha logrado hacerlo.

Gill et al. (2007) se refieren a este tipo de contratos operacionales como promotores de la innovación por el lado de la oferta. El operador privado puede incrementar su eficiencia por la flexibilidad que recibe para gestionar los recursos humanos y financieros, liberándolos de las restricciones burocráticas del sector público. La dimensión pedagógica se mantiene casi siempre bajo la gestión pública.

Las comunidades o los contratistas asumen tanto los costos de la infraestructura como los insumos educativos, y el gobierno les paga por ese gasto. En Colombia, a través del modelo de las Escuelas de Concesión, el Estado proporciona la infraestructura escolar y selecciona a los estudiantes (Barrera-Osorio, 2007). Por el contrario, en el estado de Minnesota, las escuelas autónomas o *charter schools* pueden poseer la infraestructura escolar, siempre que no sea comprada con fondos estatales. Pueden también arrendar una propiedad de las juntas escolares o de organizaciones sin fines de lucro.

Llera y Pérez (2012) describen el sistema de concertación en la enseñanza que se estableció en España en 1985 formando una doble red de educación sostenida por el estado: colegios concertados y colegios públicos. Se buscaba universalizar la educación básica en un periodo en el que las necesidades de crecimiento del sistema educativo superaban con creces la capacidad presupuestaria del Estado, incorporando por ese mecanismo a una parte importante de los colegios privados existentes.

El 80% de los colegios concertados están vinculados a organizaciones religiosas, fundamentalmente católicas y se buscó con este modelo el control de las subvenciones que recibían los colegios privados. Sin embargo, el sistema de conciertos se complicó cuando se transfirieron las competencias educativas a las comunidades autónomas. Los colegios concertados se financian con las subvenciones públicas y en parte con los pagos de los padres. Tienen libertad de gestión, pero están sujetos a ciertas condiciones establecidas por la ley como límite de alumnos por clase, calendario escolar y política de admisión.

Los contratistas privados generalmente reciben pagos equivalentes al costo por estudiante por el servicio educativo que proporcionan (Patrinos, 2006). Otros ejemplos de países con un entorno PPP "comprometido" son aquellos en los cuales funciona la red de Fe y Alegría. (Allcott y Ortega, 2007).

En un entorno de PPP más fuerte o "integral", el sector público financia, a través de cupones o *vouchers* a los estudiantes, el pago por su educación a la escuela pública o privada que deseen asistir en función de sus preferencias. En ese entorno se promueve la libertad de elección y la competencia entre las escuelas por inscribir la mayor cantidad de estudiantes. En estos países, los gobiernos dependen en gran medida del sector privado para brindar y gestionar la educación, pero conservan la regulación y la responsabilidad de financiamiento (Hanushek y Woessmann, 2007).

En este entorno también se delega la autonomía a las escuelas para la toma de decisiones cercana al lugar de la escolaridad con el objetivo de producir mejores resultados de aprendizaje, haciéndose responsable de sus acciones y resultados (World Bank, 2004). En Chile destaca uno de los programas universales de *vouchers* más extensos que cubren el 38% de la población estudiantil (Bellei, 2005).

Es interesante destacar que también se pueden obtener buenos resultados en países que dependen de la provisión pública. En Finlandia, por ejemplo, el 97% de las matrículas se dan en las escuelas públicas y es uno de los mejores países en la evaluación internacional el desempeño PISA, (OECD, 2007). Sin embargo, cabe destacar el grado de autonomía que ha sido transferido a las escuelas y el sistema de rendición de cuentas. (Rinne, Kivirauma y Simola, 2002).

En el Anexo 2 describimos el contexto integral, en la cual la PPP actúa como modelo de financiamiento para escuelas privadas y cuyo caso ejemplar es el *voucher universal* en Chile. A continuación, presentaremos el contexto comprometido y cinco casos ejemplares: las escuelas *charter* en Canada y Estados Unidos, los Colegios en Concesión

(CEC) en Colombia, el modelo Private Finance Initiative (PFI) en el Reino, los Conciertos Educativos en España y el más cercano, las escuelas de Fe y Alegría en Perú y Venezuela.

2.7.1 PPP como modelo de operación privada de escuelas públicas: contexto comprometido

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) detallan como los gobiernos también pueden subcontratar toda la gestión educativa, incluida la dimensión pedagógica. Un argumento a favor de este modelo, financiado por fondo público pero gestionado por instituciones privadas, es la capacidad para mejorar la calidad del servicio educativo, de incrementar la eficiencia en el uso de recursos dada la autonomía que tienen frente al esquema tradicional de dependencia de permisos burocráticos y frente a presiones sindicales. (Gill et al., 2007).

Para World Bank (2004) en dichas escuelas las decisiones sobre la Gestión educativa se toman de manera autónoma y cercana al beneficiario, tanto los padres como los alumnos. Las organizaciones privadas, elegidas por concurso, deben aportar su experiencia, su sentido innovador y sus buenas prácticas en gestión para transformar el sistema vigente desde la raíz. Vale decir que deben diseñar nuevos mecanismos para ampliar el acceso a la escolaridad (educación gratuita, elección de la escuela, atracción de talento, atención a alumnos de zonas vulnerables etc.).

Este modelo descentralizado está llamado a atraer un mercado de capitales activo que invierta en la gestión educativa con fines de lucro y Estados Unidos es el país con mayor experiencia en este tipo de contratos. (Hatcher, 2006). Existen dos modalidades: las escuelas administradas y las escuelas *charter* o autónomas.

Las escuelas administradas (*managed schools*) dependen de la autorización de los distritos para que las Organizaciones de Gestión educativa (*Education Management*

Organizations/EMO), con fines de lucro, puedan gestionar las escuelas (en muchos casos, problemáticas) y sean remuneradas con fondos públicos por esos servicios, reemplazando la gestión pública anterior del propio distrito (Molnar et al.2006). Estas escuelas funcionan en 29 estados y totalizaban 521 en el 2006.

Las escuelas *chárter* o autónomas son escuelas públicas que han sido adjudicadas por contrato a un operador privado cuyo objetivo es brindar a los padres la opción de elegir, de manera similar al sistema de *vouchers*, pero con algunas diferencias. La primera diferencia consiste en que existe una oficina de gobierno especializada como encargada de autorizar tanto el permiso inicial como la renovación del servicio. Una segunda diferencia se presenta en la prohibición de influencia religiosa en la gestión educativa, la tercera radica en la responsabilidad (*accountability*) de la gestión educativa en los resultados académicos tanto estatales como federales. (Gill et al., 2007). Como resultado, en el 2008 se registraron 4.147 escuelas en 40 estados de EE. UU. Debido al proceso de descentralización, el grado de autonomía puede variar entre estados. En el Anexo 3 describimos la propuesta de la escuela *charter* en Estados Unidos y en Canada (Alberta).

Uno de los aportes más relevantes de estas escuelas es la redefinición del concepto de servicio público: no necesita ser gestionado o administrado por la burocracia pública, debe estar abierto a toda la comunidad, sin discriminación, financiado por los impuestos y debe ser monitoreado por su desempeño en todo momento para efectos de aplicar medidas correctivas alineadas con los incentivos monetarios por los resultados obtenidos. (Finn y Vanourek, 2015).

En el Reino Unido (UK) funcionan las academias independientes y en Qatar opera el Programa de Escuelas Independientes desde el 2004. (Brewer et al. 2007). Sin embargo, nos vamos a enfocar en dos modelos que participan activamente en América Latina: el modelo de red de escuelas gestionadas por Fe y Alegría y el modelo de Escuelas de Concesión de Colombia.

No obstante, resulta necesario incluir la participación del sector privado en la construcción de infraestructura escolar a través de PPP (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta ,2009) dentro de las cuales destaca la iniciativa de financiación privada del Reino Unido. El programa *Building Schools for the Future* (BSF), descrito en el anexo 5, buscó reemplazar el gasto reactivo y de alcance limitado de las adquisiciones públicas tradicionales por un plan de reconstrucción y renovación que integra una metodología que facilita y controla el financiamiento, el diseño, la logística y la gestión de las instalaciones. De manera relevante crea ambientes físicos en las escuelas secundarias que promuevan y estimulen la transformación de los métodos de enseñanza y aprendizaje.

El Reino Unido lidera el mundo en PPP de infraestructura, con 10 a 15% de su inversión de capital del sector público hecha a través de iniciativas privadas de financiación (Ruane, 2010). Los proyectos educativos representan alrededor del 19% de financiación privada de infraestructura y el gobierno continúa promoviendo estas iniciativas como alternativa viable (LaRocque, 2008).

2.7.2 Las escuelas gestionadas por Fe y Alegría en Venezuela y Perú

Allcott y Ortega (2009) describen el deterioro de la educación pública en los últimos 25 años en Venezuela, con un recorte de 36% en términos reales del presupuesto público dedicado entre 1980 y el 2003. Los resultados en las pruebas de comprensión lectora y razonamiento matemático cayeron dramáticamente. La situación del país y su futuro pueden explicarse de alguna manera por esta información.

Sin embargo, en medio de esta situación funciona Fe y Alegría, una confederación de escuelas jesuitas dirigidas a jóvenes desfavorecidos (Allcott y Ortega, 2009, p.82). El primer programa de escuelas primarias se establece en Catia, una zona desfavorecida de Caracas, en una casa donada por un albañil local. Desde entonces, se ha expandido hasta atender a más de 1.2 millones de estudiantes en quince países de América Latina. Tienen un ámbito de acción amplio que incluye la capacitación laboral, la formación de docentes,

educación para adultos, apoyo a la microempresa, pero el mayor esfuerzo y dedicación se centra en la educación primaria y secundaria.

Los resultados de las pruebas estandarizadas, Prueba de Aptitud Académica (PAA), una prueba matemática y verbal similar a la estadounidense SAT³⁴, muestran que los estudiantes de Fe y Alegría se desempeñan levemente mejor que sus pares de las escuelas públicas. Allcott y Ortega (2009) sostienen que dicho efecto se debe al modelo institucional diferente y a no a mayores presupuestos destinados (González y Arévalo, 2005). La gestión de Fe y Alegría es privada, sin fines de lucro y descentralizada, otorgando a los directores de las escuelas la autonomía presupuestaria y la capacidad de contratar y despedir docentes.

Esta autonomía relativa en la toma de decisiones ha generado un sentimiento de familia entre el director, los maestros, el personal y los estudiantes, lo cual contribuye a su singular éxito y su modelo escalable en varios países de la región. Como resultado de su historia institucional, la estructura de Fe y Alegría es diferente (González y Arévalo, 2005).

Desde un modelo público ineficaz pasando por un voluntariado religioso se transformó en una estructura diferente. El crecimiento inicial en el número de escuelas fue financiado principalmente por la participación de la comunidad local y de donaciones privadas, lo cual trajo como resultado una significativa autonomía en el nivel escolar debajo de una organización nacional dirigida por el padre Velaz. Mientras la toma de decisiones de daba de manera local entre el director y el consejo escolar, las cuestiones estratégicas, los planes de crecimiento y la recaudación de fondos correspondían al liderazgo nacional.

Destacan tres factores organizacionales y culturales propios: la toma de decisiones descentralizada, la flexibilidad laboral y el potencial sentimiento resultante de un "*ambiente familiar*". Cada director puede contratar y despedir maestros, comprar

³⁴ El SAT es un examen de admisión aceptado por las universidades de Estados Unidos para evaluar la preparación de los estudiantes para el trabajo universitario.

suministros y firmar contratos de mantenimiento. El “*ambiente familiar*” y el sentido de propósito motivan a los maestros a trabajar u ofrecerse como voluntarios por más horas por salarios más bajos

Cada escuela tiene la autonomía para planificar, presupuestar, conseguir fondos y ejecutar inversiones en infraestructura priorizando lo grandes proyectos que generalmente esta coordinadas a nivel nacional. Las escuelas, a través de las oficinas regionales, desempeñan un rol activo en la toma de decisiones presupuestarias a nivel nacional en contraste con la administración centralizada de la escuela pública. (González y Arévalo, 2005).

Los maestros de Fe y Alegría no estaban sindicalizados en el caso de Venezuela, y gozaban de mayor flexibilidad contractual que los docentes públicos nombrados por el nivel estatal central. El director de la escuela contrata directamente a los nuevos docentes y tienen un período de prueba y evaluaciones de un año antes del nombramiento. Durante este período de prueba, los profesores son también entrenados y pasan por un proceso de selección que produce mejor calidad docente a un mismo costo. Dado que el modelo no ofrece Plan de Jubilación, los docentes trabajan también a tiempo parcial en las escuelas públicas para obtener esos beneficios.

El sentimiento familiar y el empoderamiento local generan también un sentido de pertenencia profundo y siguiendo la teoría de Akerlof y Kranton (2005), podría ser la causa directa de la eficiencia en el uso de insumos escolares, en el cuidado de la propiedad escolar y hasta en el rendimiento académico de los alumnos. Es posible que las escuelas de Fe y Alegría hayan logrado modificar las ecuaciones de utilidad de los estudiantes para valorar la disciplina y el estudio. Esto además atrae a mejores maestros y el buen rendimiento académico es continuo en zonas de extrema pobreza

Un caso de éxito que aplaudimos en el Perú es el caso de los colegios públicos gestionados por Fe y Alegría, los cuales brindan educación a más de 86.000 niños y niñas, en 19 regiones, a través de 32 escuelas en Lima, 43 en provincias y 4 institutos superiores

tecnológicos³⁵. Según las pruebas censales ECE³⁶, los alumnos de estas IE ubicadas en zonas marginales tienen un alto nivel de comprensión de lectura y matemáticas en comparación a otros colegios públicos y privados. (Fe y Alegría, 2017).

Uno de sus mejores ejemplos es el caso de colegio Fe y Alegría N° 58 ubicado en las alturas de Jicamarca en San Juan de Lurigancho (Ilustración 7). Este colegio destaca desde el 2011 como el mejor en la evaluación académica realizada a un total de seis mil colegios públicos de toda Lima y es considerada una de las mejores filiales de Fe y Alegría en América Latina. “*No queremos una escuela pobre para niños aún más pobres, queremos una escuela de calidad*”, remarca la hermana irlandesa Patricia McLaughlin, directora y lideresa que ha encabezado la transformación de este colegio desde su fundación en el 2001. (Luna Amancio, 15 de diciembre de 2013).

Lavado et al. (2014) destacan que ese colegio tiene una alta demanda de postulantes debido a su prestigio y a su gratuidad. Se premia a los hijos de los exalumnos o hermanos con una vacante asegurada. La segunda prioridad la tienen los postulantes que viven en el distrito, en particular, los de extrema pobreza. Finalmente se lleva a cabo un sorteo para cubrir el número de vacantes disponibles según la capacidad del colegio que es de 24 salones en el nivel primaria y 25 en el nivel secundario, con un promedio de 35 alumnos en cada uno.

³⁵ Actualmente otra red educativa, denominada COPRODELI, atiende a 4.706 alumnos en 16 colegios públicos de gestión/convenio privado, que son una opción dentro del pluralismo educativo que la sociedad peruana debe fomentar y una oportunidad para los sectores pobres de tener una educación de calidad. La presión del Sindicato de maestros y los intereses de las Asociaciones de Padres, hicieron que poco a poco se dejase de administrar los colegios públicos para pasar a gestionar colegios públicos de gestión privada, donde el proyecto curricular es más extenso, innovador y pertinente a las necesidades educativas y demandas de la sociedad. Hasta el año 1999, COPRODELI promueve la educación como clave del desarrollo e instrumento para salir de la pobreza. (<http://www.coprodeli.org/index.php/programa/2-educacion>).

³⁶ ECE: una evaluación que cada año aplica el Ministerio de Educación a todas las escuelas públicas y privadas del país con el propósito de conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado. La ECE 2016 fue aplicada a los estudiantes de segundo grado y cuarto grado de primaria en Lectura y Matemática, porque se espera que en los primeros grados de la educación primaria los estudiantes hayan consolidado el aprendizaje de la lectoescritura y el dominio básico de algunos conocimientos matemáticos fundamentales, lo que les permitirá ir aprendiendo a lo largo del ciclo escolar. Sin embargo, los resultados han sido desalentadores en correlación con las deficiencias de nuestro sistema educativo, tanto por la imposibilidad de determinar si realmente se mide lo importante y no se distorsiona la tarea educativa frente a los genuinos intentos de los docentes para introducir mejoras en las escuelas, como por las conclusiones que se extraen.

Los estudios realizados por Alcázar y Valdivia (2009) y por Lavado et al. (2014) señalan que el modelo de Fe y Alegría en el Perú se asemeja al de una PPP gestión de los recursos humanos y físicos de algunos colegios públicos. Se mantiene la gratuidad de los servicios educativos en las mismas condiciones que los colegios públicos, pero con el derecho a elegir equipos directivos y profesores y un trabajo más cercano con los padres de familia y con la comunidad. Es decir que en las dimensiones de la gestión educativa se encarga directamente de la institucional, la administrativa y la comunitaria, e influencia directamente en la pedagógica.

Su propuesta pedagógica diferencial se basa en tres pilares: educación popular, educación en valores y educación en y para el trabajo. El primer pilar se refiere a la formación de agentes protagónicos de su desarrollo y que formen parte de la transformación social. El segundo se relaciona con la respuesta a la violencia, la marginación, la pobreza y la corrupción como problemas sociales. El último busca la implementación de talleres técnicos que impulsen el desarrollo de habilidades cognitivas y motrices. (Lavado et al., 2014)

El gobierno central a través del MINEDU financia los sueldos de los docentes, el material escolar y parte de los gastos de mantenimiento de la infraestructura del colegio. La otra parte de esos gastos y otros gastos adicionales son cubiertos por la misma escuela mediante actividades, eventos y donaciones.

Sin embargo, Osorio y Wodon (2011) recomiendan las siguientes acciones para que el sistema público de educación en las zonas marginales y rurales sea más eficiente, y permita la escalabilidad, centrada en el desarrollo de las personas, dado que la burocracia de las instancias del MINEDU han fijado restricciones y barreras al crecimiento del modelo.

- a) El Estado a través del MINEDU debe ser el promotor de una mayor cobertura y calidad en la educación en los BUM y zonas rurales.

- b) El MINEDU debe desarrollar políticas nacionales con una visión integradora, que delimiten las funciones y responsabilidades que corresponden a las distintas autoridades e instancias de gobierno nacional, regional y local.
- c) El MINEDU debe elaborar una normativa flexible para el funcionamiento de las redes educativas en BUM y zonas rurales. La ausencia de ésta se convierte en un pretexto de parte de los funcionarios de los órganos intermedios del Ministerio, para no tomar decisiones en beneficio de las redes como Fe y Alegría.
- d) Formular normas específicas en relación a las funciones que deben cumplir los directores de las instituciones o redes educativas. Se impulsarán las redes educativas y se reducirá la “politización” del sistema educativo nacional y regional que se constata cuando los directores de las Direcciones Regionales de Educación (DRE) y de las Unidades de Gestión educativa Local (UGEL), nombran y/o contratan a partir de intereses particulares y no a partir de un concurso público realizado por una institución independiente. Se recomienda que los directivos de las redes tengan más autonomía para elegir a los maestros.
- e) Priorizar la organización de redes educativas porque el trabajo en redes, con estrategias de monitoreo, acompañamiento y capacitaciones, favorece y fortalece el trabajo educativo
- f) El modelo de redes como Fé y Alegría demanda la atención necesaria de recursos humanos y materiales por parte del Estado, dado que brindar una educación de calidad implica prever detalles como un equipo de gestión de siete plazas presupuestadas para distintas labores como el seguimiento a los docentes que conforman una red, las acciones de mejora y capacitaciones con docentes en el proceso de E-A e interaprendizaje.
- g) Cuando las escuelas son motivadoras los padres de familia se comprometen responsablemente por la educación de sus hijos, los profesores muestran interés por capacitarse más en los talleres de formación que se realizan en la red y están decididos a continuar investigando y reflexionando en torno a su propio ejercicio profesional.
- h) Gestionar en red las escuelas en zonas rurales o BUM deben forjar una actitud de diálogo y una identidad común que sale del individualismo para buscar el bien de toda la comunidad educativa inscrita en un mismo ámbito geográfico

Ilustración 9: Colegio Fe y Alegría N° 58 en Jicamarca, Lima.



Fuente: Fe y Alegría (<https://www.feyalegria.org.pe/lima.html>)

Para Alcázar y Valdivia (2009) el caso de Fe y Alegría es muy interesante, al tratarse de una institución sin fines de lucro orientada a sectores de grandes carencias socioeconómicas. Sin embargo, sorprende que se hayan realizado pocos trabajos que estimen el impacto real que tienen sus escuelas sobre el rendimiento de sus alumnos.

En el anexo 4 presentamos los Colegios en Concesión (CEC) en Colombia, que son un programa similar a las escuelas *charter*, que se implementa en Colombia desde el año 1999. A pesar de su limitada expansión a 72 escuelas con más de 107.000 alumnos, gozan de un reconocimiento internacional como un modelo que rompió paradigmas y alcanzó el éxito en América Latina. (Termes, Verger y Bonal, 2017)

En el anexo 5 detallamos el modelo Private Finance Initiative (PFI) del Reino Unido. El objetivo de este ambicioso programa era proveer instalaciones adecuadas al próximo siglo que estimule la innovación y la mejora en los métodos de enseñanza aprendizaje, beneficiando así a estudiantes y profesores de Inglaterra. Se consideraron 3.500 escuelas secundarias en quince años, hasta el 2020, con impactos directos en más de tres millones de estudiantes entre once y diecinueve años e inversiones anuales de cuatro mil millones de dólares. (Millán, 2009).

Denominamos a la iniciativa como PFI precisamente por su amplitud e importancia y por ser la versión preliminar de *Building Schools for the Future* (BSF). Una diferencia principal entre las escuelas adquiridas a través de PFI y BSF es el énfasis y la importancia que BSF otorga al diseño. (Cardellino, Leiringer y Clements-Croome, 2009).

En el anexo 6 se describe el modelo de colegios concertados en España como una mixtura jurídica entre su titularidad privada y la financiación pública que reciben a través de las subvenciones (conciertos), a cambio del cumplimiento de las normas generales (Llera y Pérez, 2012).

Finalmente, se detalla un análisis comparativo de los modelos de PPP analizados dentro de las dimensiones de la gestión educativa, tal como se observa en la Tabla 7.

Tabla 7: Análisis comparativo de los modelos de PPP estudiados

Tabla 07: Analisis comparativo de los modelos de PPP estudiados.						
Atributo / Modelo	Voucher (Chile)	Charter (Alberta)	Fe y Alegria (Venezuela, Perú)	Colegios en Concesión (Colombia)	PFI: BSF (UK)	Colegios Concertados (Cataluña)
Objetivo	Incrementar el acceso, brindar una mejor calidad educativa, descentralizar la educación	Brindar una mejor calidad educativa, incrementando la eficiencia en la gestión y midiendo resultados (accountability).	Brindar una mejor calidad educativa en las zonas mas pobres y alejadas	Brindar una mejor calidad educativa, incrementando la eficiencia en la gestión y midiendo resultados (accountability).	Tercerizar y financiar la construcción de la infraestructura escolar y su mantenimiento.	Los conciertos educativos se justificaron como complemento a una red pública que no era capaz de atender la creciente demanda de plazas escolares para universalizar la educación pública y gratuita.
Dimensión Institucional	Este esquema de cupones implica que el gobierno central pague una cuota fija mensual para escuelas privadas subsidiadas según los alumnos matriculados. Hay discriminación de precios entre escuelas privadas subvencionadas dependiendo de su ubicación y nivel de educación. Las familias no tienen restricciones en la escuela selección, pero las escuelas privadas subvencionadas no están obligadas a aceptar cualquier estudiante. Las escuelas subsidiadas deben cumplir con un mínimo requisitos, pero tienen flexibilidad en la gestión. Los cupones son pagados directamente a las escuelas privadas. Además, el gobierno otorga subsidios a las escuelas públicas de bajos ingresos. áreas	Las escuelas charter son financiadas con fondos públicos pero gestionadas por operadores privados y seculares. Son escuelas públicas de elección que operan libres de las regulaciones que se aplican a las escuelas públicas. El periodo contractual (cartas) es de tres a cinco años.. Los contratos pueden ser revocados.. Un grupo de padres, educadores, o empresarios o alguna combinación de ellos, puede desarrollar la visión y el modelo a partir de la conversión de una escuela existente o de la creación de una nueva escuela y presentan su aplicación formal a un autorizador del estado (charter school authorizer). Esta licencia para operar una escuela brindará servicios a todos los niños en un área definida (distrito escolar o todo el estado). A continuación se elige a la Junta Directiva.	Una ONG jesuita gestiona una red de escuelas (preescolar, primaria y secundaria). El gobierno central paga los gastos operativos (director, docentes, útiles, mantenimientos). El terreno y la construcción es aportado por las comunidades o por donaciones. La oficina central de Fe y Alegria diseña los planes de crecimiento, los eventos de recaudación de fondos y supervisa el plan de selección, formación y acompañamiento de directivos y docentes	La gestión de las escuelas públicas se transfiere a escuelas privadas (CMO) con experiencia en brindar educación de calidad durante un periodo de 15 años en función del cumplimiento de objetivos / contrato. El gobierno central se responsabilizaba por la infraestructura de los colegios, la selección de los estudiantes y el pago de la pensión del estudiante, mientras que los colegios privados tienen flexibilidad para contratar a los docentes y pueden implementar su modelo pedagógico.	Un proyecto de inversión diseñado, construido, financiado y administrado por un consorcio del sector privado en virtud de un contrato que normalmente dura 30 años. La estructura más común utilizada es el BOT. El consorcio privado recibe su pago regularmente del dinero público en función de su rendimiento en todo el periodo del contrato. Si un consorcio baja su rendimiento por objetivos, el pago se reduce. Al final del contrato, la escuela es devuelta al gobierno	Son escuelas de iniciativa privada que recibe fondos publicos. La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), publicada en 1985 y aún vigente, garantiza tanto la efectividad del derecho a la educación, sin ningún tipo de discriminación, así como la posibilidad de escoger la escuela por parte de las familias. Los centros privados que ingresaron a la modalidad de concertados debían atender a alumnos de 6 a 14 años con educación básica y reunir los requisitos legales con respecto a la admisión de alumnos (similar a la pública), a la oferta de enseñanzas y actividades (la educación es gratuita y se evitan las aportaciones voluntarias, aunque para comida, transporte, salud se permite) a la gestión interna (la escuela tiene derecho a definir su carácter propio, respetando la libertad de conciencia del profesorado y la voluntariedad de toda práctica confesional).

Atributo / Modelo	Voucher (Chile)	Charter (Alberta)	Fe y Alegría (Venezuela, Perú)	Colegios en Concesión (Colombia)	PFI: BSF (UK)	Colegios Concertados (Cataluña)
Dimension Administrativa	Depende directamente del tipo de escuela: publica o privada.	Amplia autonomía frente a rendición de cuentas. En Alberta se decide fomentar la investigación y la innovación.	Las decisiones son autónomas con participación del director y el consejo de padres. Presupuesto descentralizado.	Los operadores tienen autonomía y se les mide por el cumplimiento de estándares mínimos de infraestructura, materiales pedagógicos, y servicios como la jornada escolar completa, la alimentación, TICs y enfermería.	Los contratistas deben cumplir con el plan de negocio que presentaron en el concurso público: administración inmobiliaria, análisis de las fuentes de financiamiento, el uso de TIC, la capacidad de gestión con énfasis en el capital humano, y los planes de capacitación de personal que puedan generar un cambio en todo el proceso de enseñanza aprendizaje	Al ser colegios privados sostenidos con fondos públicos (el estado paga los salarios de los docentes y otros gastos generales a cambio de que se integren al sistema público), comparten derechos y deberes con las escuelas públicas aunque gozan de autonomía en la gestión frente a la rendición de cuentas.
Dimension Comunitaria	Depende directamente del tipo de escuela: publica o privada.	Participación de los padres en juntas directivas comprometidas con el éxito académico y con el uso eficiente de recursos y del presupuesto. Fomentar la innovación en todas las dimensiones de la gestión educativa, desarrollar el espíritu emprendedor con la incorporación de empresarios y contratistas que se comprometen con el éxito del modelo.	La participación comunitaria es muy activa (microempresarios, educación para adultos, consejos de padres).	La participación comunitaria es activa. Los padres de familia participan en la dimensión pedagógica y en la institucional generando una fuerte identidad colectiva alrededor del CEC.	Las escuelas deben transformarse en centros comunitarios locales que provean educación para adultos, servicios sociales e inclusive de salud primaria, incorporando contratos de cooperación entre empresas privadas y las autoridades locales	La iglesia controla alrededor de seis de cada diez centros de este tipo a través de Escuelas Católicas. Hacer posible que colegios de iniciativas civiles o religiosas con demanda y de calidad reciban financiación pública garantiza una mayor oferta para que los padres elijan libremente la más adecuada para sus hijos. Las familias que prefieren los concertados pagan sus impuestos y tienen derecho a recibir esa inversión pública, como el resto de ciudadanos. Muchos de los padres no solo buscan un buen método pedagógico; también una educación que comparta los valores que se transmiten en casa y una mayor cercanía con la escuela
Principales Socios	Gobierno central, Escuelas privadas que reciben subsidios, gobiernos municipales	El Gobierno provincial de Alberta, las juntas directivas escolares, los operadores privados	Ministerio de Educación, Fundaciones internacionales, la sociedad civil y las comunidades	Secretaría de Educación, Asociaciones de proveedores privados de servicios educativos (CMO).	Department of Children, Schools and Families, Gobiernos locales, operadores privados	Generalitat de Cataluña, departamento de Ensenyament, iglesia, colegios privados.

Elaboración propia a partir de Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009)

2.8 La importancia de la educación inicial y primaria

El impacto que tienen los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano ha sido investigado (Myers, 1992; High Scope, 1994) y los hallazgos coinciden en que estos tienen un impacto fundamental en el desarrollo de la inteligencia, de la personalidad y del comportamiento social de la persona en sus años venideros.

Las investigaciones de Heckman (2011) en Brasil concluyen que la desigualdad en la primera infancia persiste en las etapas posteriores. El ambiente en los primeros años es crucial como predictor de la empleabilidad o de la criminalidad. En esta fase el niño construye una base de habilidades que le servirán para el futuro.

Las escuelas no pueden producir aprendizaje si no cuentan con alumnos presentes y motivados. En los países en desarrollo los niños reciben muy pocos recursos para su nutrición y su estimulación, especialmente en los primeros años y carecen de oportunidades de aprendizaje temprano que pueda prepararlos para el primer grado. Uno de cada cuatro niños en todo el mundo que presentan retrasos en el crecimiento no alcanzan su potencial en la escuela (Unicef, 2016).

Myers (1992) estudia diversas intervenciones a nivel mundial orientados al desarrollo de los niños. El proceso de aprendizaje de todo niño se encuentra condicionado por factores sociales, económicos, nutricionales, familiares y hasta de género, los cuales explican su nivel de desarrollo psicosocial y social. Un factor relevante, especialmente en las zonas de pobreza, es el nivel de escolaridad de los padres. Otro factor decisivo en el resultado escolar de los alumnos es el acceso a una educación inicial que estimule el juego, la lectura de cuentos y hasta el aseo básico para desarrollar las habilidades cognitivas y sociales que necesitan al ingresar a la enseñanza general primaria. El investigador concluye que un buen programa en educación inicial influye positivamente en su preparación para la escuela influyendo en la asistencia, repetición, deserción y rendimientos en la escuela.

Para Farah et al. (2006) los programas de desarrollo de la primera infancia resultan insuficientes en cantidad y calidad para poder compensar las desventajas de los niños pobres, especialmente en los países en desarrollo. En las comunidades pobres, los recursos asignados para estimular el desarrollo temprano fuera del hogar incluyendo el cuidado infantil, bibliotecas, espacios de recreación, centros y programas preescolares, tienden a ser limitados y de muy baja calidad

Los niños que presentan rezagos en su desarrollo físico, cognitivo, lingüístico o desarrollo socioemocional con mayor probabilidad ingresan tarde al primer grado, tienen problemas de rendimiento escolar, repiten las asignaturas y abandonan antes de terminar la escuela primaria. Los efectos negativos en la salud se presentan a lo largo de sus vidas y el riesgo de ser parte de pandillas de mal vivir durante su adolescencia o de ser menos productivos es muy alto. Se estima que casi la mitad de los niños menores de cinco años en los países en desarrollo sufren retrasos en el desarrollo físico o viven en extrema pobreza, poniendo en riesgo las oportunidades de beneficiarse de la educación (Naudeau et al., 2012).

El saneamiento deficiente causa 1,6 millones de muertes cada año y contribuye al retraso del crecimiento infantil. En el mundo, más de 150 millones de niños presentan retraso en el crecimiento porque no se desarrollaron lo suficiente en el periodo prenatal, y esto se debió a la falta de cuidado maternal, la malnutrición, la carencia de estimulación y enfermedades intestinales contraídas como bebés o infantes. Investigaciones recientes indican que el cerebro de los niños con retraso del crecimiento desarrolla menos conexiones neuronales que el de los niños con un crecimiento apropiado, quedando en desventaja en la escuela y en el trabajo en un mundo cada vez más competitivo (Banco Mundial, 2018)

2.9 Tomadores de decisiones en políticas públicas y la economía conductual en la educación

Las demandas que reciben los gobiernos son cada vez más exigentes e incorporan diversos problemas por resolver, tanto dentro como fuera del sistema político. La

complejidad de la construcción de las políticas públicas es consecuencia de la negociación entre los actores sociales, políticos y económicos, su poder y sus intereses (Lindblom, 1991). Para Stone (1997) al *policy maker* (tomador de decisiones) en políticas públicas entiende que los problemas que debe resolver no son exclusivas del Estado, son extensivos también a la sociedad civil, empresas y actores internacionales. Las decisiones en políticas públicas están destinadas a resolver problemas y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Crewe y Young (2002) distinguen entre el uso instrumental y el uso conceptual de la investigación social para los *policy makers*. La investigación es usada instrumentalmente cuando apoya directamente sus decisiones en ella: una investigación específica tiene un impacto concreto sobre una determinada política. Es conceptual cuando luego de un proceso de reflexión y debate, la investigación inspira cambios en la manera de abordar ciertos problemas y modifica percepciones, actitudes y creencias sobre relaciones de causa-efecto.

También se distingue la racionalidad en el uso estratégico y en el uso táctico de la investigación social. En el sentido estratégico predomina la lógica técnica y el *policy maker* demuestra que la política es acertada o argumenta la necesidad de incorporar ciertos cambios. En cambio, el sentido táctico se utiliza con un criterio político, buscando legitimar decisiones ya adoptadas o desacreditar las opciones contrarias. El modelo de mayor influencia de la investigación social es el de “enlightenment”³⁷ (Nutley et al., 2007). Uno de los desafíos teóricos y empíricos radica precisamente, en conocer mejor de qué factores depende la probabilidad de que la investigación social incida en las políticas públicas.

Para Cueto (2006) resulta difícil lograr que los tomadores de decisiones tengan el tiempo y la experiencia de investigación para procesar cuerpos complejos de información. Además no pueden sustentar sus decisiones solamente en la investigación, sino también

³⁷ Enlightenment model: La investigación se va “derramando” de modo lento, indirecto y acumulativo sobre la forma de percibir problemas y soluciones de los actores políticos. A la larga, esto determina cambios en las políticas públicas.

en otros factores como limitaciones en los recursos humanos y financieros, legales y las tradiciones locales e intereses de diferentes grupos de actores claves. Sin embargo, la investigación empírica debería ser uno de los insumos clave para el desarrollo de políticas que permitan justificar el desarrollo de iniciativas que hayan demostrado eficacia y eficiencia para promover el desarrollo de sistemas educativos con mayores niveles de pertinencia, calidad y equidad

Con el desarrollo del Big Data (Saint John Walker, 2015) se ha incrementado la posibilidad de diseñar e implementar políticas públicas más efectivas. La política pública ha comenzado además a utilizar los aportes de la economía conductual³⁸, que integra conocimientos de la psicología, de la economía y de los métodos de investigación científica. Se inicia de manera formal en el 2010 con el Behavioural Insights Team (BIT), también conocido como el *Nudge Unit*³⁹, que hoy trabaja en todo el mundo, apoyando a gobiernos y organizaciones para hacer políticas públicas que cambien el comportamiento de los ciudadanos no sólo con regulaciones e incentivos monetarios, sino a partir de entender mejor cómo funcionan nuestras no siempre racionales mentes.

Si aceptamos que los seres humanos somos menos racionales de lo que creemos, podemos necesitar *nudges* para hacer lo que en realidad queremos hacer o también para hacer lo que no queremos hacer. Los tomadores de decisiones en el sector público generalmente asumen que los individuos son racionales, es decir, que su comportamiento es el resultado de un análisis entre los costos y beneficios de realizar una acción determinada. Sin embargo, los ciudadanos presentan sesgos cognitivos que condicionan o limitan sus decisiones, y considerarlos cuando se diseñan políticas públicas puede aumentar el impacto de las mismas: un “empujoncito” hacia la dirección correcta puede hacer la diferencia entre una política exitosa y otra que no lo sea (Hallsworth et al., 2016).

³⁸ Behavioral Economics: Kahneman (2003)

³⁹ Unidad del Empujón: Thaler y Sunstein, (1999)

El método con el que trabaja es muy racional y parte de experimentos que son medibles (Thaler y Sunstein, 1999). Se identifican cinco comportamientos con importantes implicancias para el diseño de políticas públicas:

- a. El comportamiento de un individuo está influido por las fuerzas que lo impulsan y las que lo limitan (frente a un contexto de escasez de tiempo, de dinero u otro recurso) la capacidad cognitiva disminuye y las fricciones que se generan se pueden volver aún más costosas, de manera que toda iniciativa acción que demande un gran esfuerzo aumentará el costo de realizarla.
- b. El comportamiento individual se ve influenciado por lo que hace la mayoría.
- c. Los seres humanos son adversos a las pérdidas.
- d. El comportamiento se ve influenciado por las cosas que nos atraen o llaman nuestra atención
- e. El comportamiento de los individuos se ve influenciado por las características del entorno: las características del entorno y aprovechar esta herramienta para generar cambios positivos.

Abordaremos a continuación algunos ejemplos en el sector educativo. Políticos, investigadores y docentes reconocen el rol preponderante de los líderes en las escuelas como directores y mandos intermedios para obtener resultados de alta calidad en la educación y para gestionar una escuela efectiva (Day, Gu y Sammons, 2016, O'Reilly et al., 2017).

La autonomía escolar también adquiere relevancia en los sistemas educativos de manera que el rol de los líderes escolares como impulsores del cambio es determinante para mejorar los resultados en todos los niveles, incrementando el acceso a más alumnos, reclutando y fidelizando a buenos docentes pese a las restricciones presupuestales, implementando el plan de estudios y una evaluación formativa, cumpliendo con la rendición de cuentas y desarrollando una cultura de liderazgo. Todo líder escolar debe ser visionario, innovador, disciplinario, empático, asertivo, gerente, controlista y resiliente (Leithwood, y Montgomery, 1982, O'Reilly et al., 2017).

Estos líderes pueden utilizar la información conductual para dirigir las escuelas de manera más efectiva con enfoques eficientes en el tiempo, reemplazando procesos existentes en lugar de recargar más tareas. Milanowski et al. (2009) detallan cómo hacer frente a la dificultad de encontrar y reclutar docentes adecuados para las escuelas alejadas: aunque el salario y los beneficios son importantes y no siempre se pueden otorgar, también lo es algún préstamo estudiantil por pagar o la oportunidad para el desarrollo personal y profesional

Las investigaciones indican que la motivación de los docentes es un relevante predictor del éxito del estudiante, pero esa motivación disminuye a lo largo de su permanencia y el compromiso que una vez tuvieron se debilita (Jepsen y Rivkin, 2009). Davis y Wilson (2000) señalan la importancia del empoderamiento de los docentes en el Reino Unido a través del otorgamiento de mayor autonomía en sus decisiones por parte de los directores y logrando, como consecuencia, mayor satisfacción laboral y menor estrés. Las muestras de gratitud y aprecio por parte de los alumnos son también un necesario reconocimiento al esfuerzo y profesionalismo de los docentes (O'Reilly et al., 2017).

Involucrar a los padres no solamente en actividades deportivas o sociales de sus hijos sino también en el aprendizaje diario de sus hijos puede resultar de mucha utilidad. Algunas investigaciones sostienen que si es posible cumplir este desafío bajo ciertas condiciones: los padres deben sentirse tranquilos y seguros que saben cómo y cuándo hacerlo, deben creer que sus esfuerzos marcan una diferencia y deben sentir que la escuela los necesita (Hoover-Dempsey et al., 2005). Un estudio en el Reino Unido evidenció que, si se enviaba oportunamente la información a los padres a través de mensajes de texto sobre tareas y exámenes, el rendimiento académico de los estudiantes mejoraba. (O'Reilly et al, 2017).

Elegir al mensajero correcto es una técnica muy efectiva en la ciencia del comportamiento. La importancia que le damos a la información depende en gran medida de quién está entregando ese mensaje para que pongamos más atención. Una forma

interesante de involucrar a más padres en el aprendizaje de sus hijos podría ser a través de otros padres influyentes como emisores en lugar de los directores o docentes, a través de comunicaciones verbales o escritas, explicando sus motivos e invitándolos a participar de cualquier iniciativa formativa. Incluso las escuelas podrían involucrarse con un grupo de padres comprometidos que podrían alentar a otros padres en su red a hacer lo mismo, técnica conocida como *network nudge* o 'empujón de red'. (Durantini *et al.*, 2016, O'Reilly *et al.*, 2017).

Aunque no es una panacea, los puntos de vista del comportamiento tienen un interesante potencial para ser un agente catalizador de cambio en la forma en que los estudiantes aprenden, cómo los maestros enseñan y cómo se gestiona la escuela. Sus distintas aplicaciones ayudan a mejorar las habilidades no cognitivas como la perseverancia, la creatividad y la empatía, que ayudan a movilizar la inteligencia hacia el logro de objetivos y a reducir las brechas de aprendizaje entre estudiantes diversos (O'Reilly *et al.*, 2017).

3. Capítulo 3: Metodología

3.1 Tipo de estudio y diseño

La investigación cualitativa se define como una investigación de naturaleza social que estudia fenómenos que no pueden ser explicados a través de números o índices, sino que son analizados como sistemas complejos interrelacionados desde el punto de vista humano, que utiliza la descripción de los hechos en la generación de conocimiento y que permite explorar y entender la realidad en determinados contextos (Baray, 2006)

Por lo tanto, brinda una metodología de investigación que permite comprender el complejo mundo de la experiencia desde el punto de vista de las personas que la viven, a través de una rigurosa descripción contextual de los hechos o situaciones complejas (Taylor y Bogdan, 1987).

La presente investigación es del tipo exploratorio-descriptiva que busca el análisis profundo de las relaciones entre las variables y los motivos que las rigen. Se enfoca en la comprensión de significados y acciones, con la finalidad de profundizar en el conocimiento y la comprensión de cómo se perciben las variables de la investigación (Bautista, 2011).

El carácter exploratorio y descriptivo de la investigación (Hernández Sampieri et al., 2010) tiene como objetivo examinar un problema de reciente investigación y del cual se cuenta con poca información sistematizada en el mundo y en el contexto peruano. Además, este estudio busca especificar las propiedades, características y dinámica de las relaciones entre las personas, grupos, comunidades y otros actores presentes en un

determinado periodo de tiempo y espacio geográfico definido; todo esto a partir de un proceso de análisis de la información obtenida.

De esta manera, mientras que un estudio exploratorio permite familiarizarse con el fenómeno ya que se orienta fundamentalmente a descubrir y representar sus características; un estudio descriptivo permite mostrar con precisión los ángulos y dimensiones específicas de dicho fenómeno, suceso, comunidad, contexto o situación (Hernández Sampieri et al., 2010).

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).

El proceso de indagación es inductivo y el investigador interactúa con los participantes y con los datos, busca respuestas a preguntas que se centran en la experiencia social, cómo se crea y cómo da significado a la vida humana. Este modelo conceptual es inductivo, porque se desarrollan conceptos que parten de los datos y no de teorías preconcebidas (Álvarez-Gayou, 2003).

El diseño de esta investigación es flexible, dado que se considera la posibilidad de realizar cambios en los propósitos y objetivos de investigación, a partir de situaciones nuevas e inesperadas que se presentan durante el proceso investigativo (Vasilachis, 2006). En ese sentido, se emplean estrategias flexibles para la obtención y exploración de los datos en el transcurso de la investigación y se construye y reconstruye continuamente el proceso que se estudia (Álvarez-Gayou, 2003).

3.2 Fuentes de datos

La recolección de los datos tomó en cuenta dos fases:

3.2.1 Primera fase: exploratoria

En la fase exploratoria se hizo una revisión de la literatura de forma sistemática en la base de datos de EBSCO, PROQUEST, SCIELO, Redalyc y legislación internacional sobre las PPP con el propósito de analizar las experiencias y aportes. Se logró acceso a fuentes terciarias provenientes del BID, Banco Mundial y similares para conocer los casos de éxito internacionales de las PPP en educación.

Asimismo, se hizo también una revisión de la información disponible, tanto secundaria como terciaria, en las bases de datos y publicaciones de ministerios e instituciones vinculadas a la inversión y gestión pública, a la EBR y al desarrollo de las PPP en el Perú como MINEDU, MEF, INEI, PCM, PROINVERSIÓN, CGR, GRADE, así como el marco legal para su implementación.

Las búsquedas se hicieron usando los descriptores boléanos y palabras claves: “PPP”, “APP”, “gestión educativa”, “inversión pública privada”, participación pública privada” “infraestructura para escuelas”, “educación básica regular”.

En esta etapa se construyeron las herramientas para la recolección de la información: guía de entrevistas con expertos o *policy makers* y encuesta para medir la valoración de los docentes con respecto a las dimensiones de la gestión educativa en escuelas con esquemas de PPP.

3.2.2 Segunda Fase: entrevistas a *policy makers* o expertos y encuestas a docentes.

Siguiendo con el proceso de la investigación, se realizaron los contactos y coordinaciones correspondientes con los *policy makers* o expertos referentes, que laboran directamente con la gestión educativa, tanto en el sector público como en el privado, y en inversiones público privadas, para la realización de las entrevistas de manera presencial.

Los expertos en la temática fueron informados para que brinden las facilidades para la realización de las entrevistas, aplicación de cuestionarios y recojo de información grabada, que pudiera ser útil para el modelo propuesto y brindaron su consentimiento informado para la realización de las entrevistas.

Se empleó la entrevista semiestructurada, procedimiento de conversación libre que se desarrolla a través de preguntas abiertas, reflexivas y circulares que sumado a la escucha activa del investigador permiten recopilar la información de interés para el estudio ya que clarifica aspectos importantes sobre las variables de la investigación como las políticas públicas, la EBR, los BUM, el Estado, los actores sociales así como experiencias y fases críticas de las experiencias en PPP en el Perú; permitiendo así identificar y clasificar la problemática, sus componentes, las condiciones, aceptación o rechazo, los comportamientos, los estados emocionales y las valoraciones de los protagonistas.

El proceso de conversación se desarrolla dentro del marco de referencia de la persona, donde el investigador buscó comprenderlo desde su propio contexto y a través de sus formas de expresiones verbales y no verbales. En esta técnica existe un cierto grado de espontaneidad (Bautista, 2011).

Tabla 8: Lista de entrevistas

N°	Entrevistado	Condición
01	Idel Vexler	Ministro de Educación
02	Killa Miranda	Directora de la DRELM (Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana).
03	Daniel Anavitarte	Ex Director de Calidad e Innovación en MINEDU
04	Hugo Ñopo	Investigador principal en GRADE.
05	León Trahtemberg	Director del Colegio Aleph, consejero del CNE.
06	Mariana Rodriguez	Presidenta del grupo educativo Laureate Perú y de Empresarios por la Educación.
07	Paul Ricardo Neira	Consejero del CNE hasta el 2020.
08	Alberto Pasco-Font,	Ex Director ejecutivo de Cofopri
09	María Antonieta Alva	Directora de inversión pública del MEF
10	Alexandra Ames	Directora General de coordinaciones de programas sociales del MIDIS
11	Jorge Camacho	Presidente de ADECOPA
12	Jorge Yzusqui	Gerente General de los Colegios Innova Schools

13	Luis Bretel	Director académico de Visión Solidaria, asesor del MINEDU.
14	Gonzalo Galdos	Fundador y Presidente de la Red de Colegios Privados Futura Schools.
15	Daniel Alfaro	Ministro de Educación, reemplazó a Idel Vexler
16	Maria Isabel León	Presidenta de CONFIEP, Vicepresidenta de la Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (Fipes), ...

Fuente: Elaboración propia

Se aplicó la siguiente guía de entrevista semiestructurada, alineada con las variables de la investigación.

Tabla 9: Guía para la entrevista semiestructurada a expertos

Objetivo: Adquirir información relevante respecto a la implementación de las APP/PPP en un BUM de Lima.

N°	Variable	Pregunta
1	BUM, PPP, Escuela	¿Considera usted que la empresa privada a través de las APP puede gestionar eficientemente la EBR en zonas urbanas marginales de Lima?
2	PPP, Estado	¿Considera que, las APP por la experiencia, conocimiento, equipos, tecnologías, recursos y manejo de riesgo que aportan, se convierten en el mejor socio del Estado para asumir la gestión educativa en zonas donde el Estado todavía no logra resultados eficientes o donde no cuenta con la infraestructura adecuada para hacerlo?
3	PPP, Estado	¿Usted estaría de acuerdo en afirmar que existe una nueva forma de gestionar la infraestructura y los servicios que presta el Estado a través de las APP?
4	PPP, Estado, actores sociales	Considera usted que existe un concepto inadecuado del rol de APP al confundirla con privatización y se sataniza a la empresa privada con el mensaje “quieren privatizar la educación”
5	PPP, docentes	¿Considera que los sindicatos, son los primeros en oponerse al modelo gestión vía APP para el sector educativo?
6	PPP, Estado, actores	¿Existe apoyo del Estado para implementar modelos de APP en el sector educativo?

7	PPP	¿Conoce modelos de APP que funcionen en el mundo? ¿Cuáles son sus ventajas?
8	PPP, Estado, actores sociales	¿Existe garantías para que se implemente un modelo de APP en la gestión educativa del sector?
9	PPP, escuelas privadas o con modelos de PPP.	¿Considera que los modelos de Colaboración Público Privada como Fe y Alegría son un buen ejemplo para determinar el funcionamiento del modelo de APP?
10	PPP, escuelas privadas o con modelos de PPP.	¿Cree usted factible que modelos educativos privados como Innova Schools podrían gestionar una red de escuelas públicas?
11	Escuela, BUM.	¿Qué atributos de la gestión educativa son relevantes para el logro del aprendizaje en las escuelas públicas en las zonas urbanas marginales de Lima?
12	PPP, Actores sociales	Finalmente ¿qué actores sociales deberían ser parte para el logro de objetivos, bajo el modelo de APP?

Fuente: Elaboración propia

Luego, en el proceso de la investigación, se realizaron visitas a cinco IE públicas que operan a través de convenios de gestión privada con el MINEDU con parroquias u organizaciones religiosas y que se enmarcan dentro de los modelos de PPP, en los cuales se solicitó la colaboración de los docentes y directores en el llenado de la encuesta para los fines de la investigación. Durante las visitas a las escuelas se contó con el permiso del director y la colaboración de voluntarios para la distribución y recopilación de las encuestas. Las encuestas fueron completadas de manera libre y voluntaria con una duración de 10 a 12 minutos. (Ilustración 8).

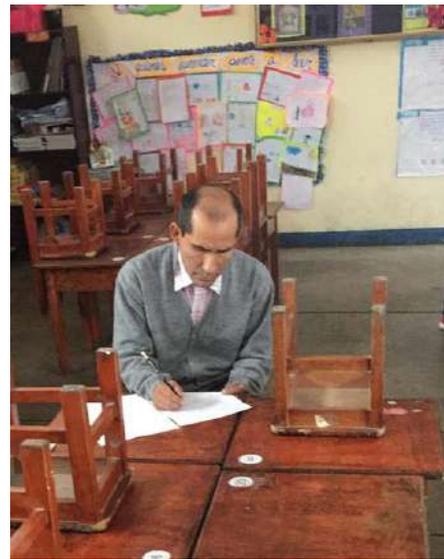
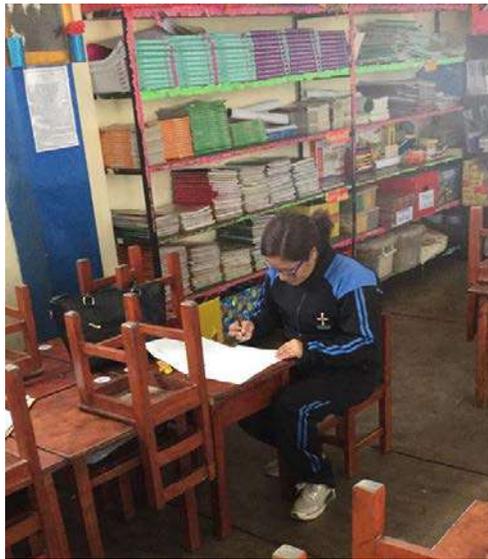
Se encuestaron a docentes de cinco escuelas a las cuales asisten más de 1000 alumnos. Tres de ellas operan en la red de Fe y Alegría y dos de ellas de manera independiente con apoyo de órdenes religiosas, dominicana y jesuita.

Tabla 10: Relación de IE bajo convenios de gestión privada visitadas para realizar la encuesta a los docentes.

Fe y Alegría #1	San Martín de Porras	www.feyalegria.org.pe/lima.html#colegio1
Fe y Alegría #10	Comas	https://www.feyalegria.org.pe/lima.html#colegio10
Fe y Alegría #11	Collique, Comas	https://www.feyalegria.org.pe/lima.html#colegio11
CEP San Columbano	Condevilla	www.sancolumbano.edu.pe
Colegio parroquial Corazón de Jesús	Jicamarca	https://www.facebook.com/pages/category/School/COLEGIO-PARROQUIAL-CORAZON-DE-JESUS-DE-JICAMARCA-243815645678834/

Fuente: Elaboración propia.

Ilustración 10: Encuestas a docentes en escuelas parroquiales ubicadas en las BUM de Lima



Fuente: Propia.

Se utilizó una encuesta-cuestionario con 35 preguntas a 350 docentes (se consideraba un margen de encuestas no válidas del 25% para obtener más de 240 encuestas) para medir, a través de la escala de Likert⁴⁰, el grado de aplicación y utilidad de los atributos de las

⁴⁰ Son instrumentos psicométricos donde el encuestado debe indicar su acuerdo o desacuerdo sobre una afirmación, ítem o reactivo, lo que se realiza a través de una escala ordenada y unidimensional (Bertram, 2008).

cuatro dimensiones de la gestión educativa en el proceso de E-A en las escuelas con esquemas de PPP donde trabajan.

Resulta necesario comprender la situación del magisterio y eso implica contar con sus percepciones y opiniones sobre la realidad educativa, de manera que se convierta en un insumo para diseñar propuestas de políticas educativas que respondan mejor a sus características, condiciones y necesidades. En la evidencia teórica se describe la diferencia de percepciones entre los docentes estatales, aquellos que laboran en IE públicas en convenios de gestión con parroquias o entidades religiosas y los que laboran en IE públicas.

Por lo tanto, al valorar la gestión educativa de naturaleza privada en una escuela pública como variable por los docentes, se recibe un insumo valioso para construir el modelo conceptual del ECEC en los BUM de Lima.

Tal como se observa en la Tabla 11, las 35 preguntas estuvieron desarrolladas en función al objetivo del estudio y relacionadas con el planteamiento del problema de la investigación (Hernández Sampieri et al., 2010).

Tabla 11:Operacionalización de la variable gestión educativa

Dimensiones	Indicadores	Ítems	Escala de medición
Gestión Pedagógica	Redes de Aprendizaje Estrategias de aprendizaje Autonomía Desarrollo profesional Infraestructura para el aprendizaje	1 – 10	Totalmente de acuerdo (5) De acuerdo (4) Ni de acuerdo ni en desacuerdo (3) En desacuerdo (2)
Gestión Administrativa	Infraestructura, recursos, ambientes, mobiliario, TIC,	11 – 20	Totalmente en desacuerdo (1)

	laboratorios para la E-A Incentivos para los docentes Rendición de cuentas Servicios educativos Servicios de orientación		
Gestión Institucional	Participación de actores Meritocracia Director Rendición de cuentas	21 – 25	
Gestión Comunitaria	Participación de la comunidad Coordinación y cooperación Conocimiento de la problemática Cultura Empoderamiento de la comunidad Director Docentes	26 – 35	

Fuente: Elaboración propia

Como hemos analizado en el capítulo 2.7.2, los docentes que trabajan en el sector público pueden elegir la IE en la cual enseñan. Sin embargo, en el caso de las IE con convenios de gestión privado con parroquias o asociaciones sin fines de lucro, éstas eligen a los docentes y solicitan el apoyo económico, detallado en el convenio de gestión privada, al MINEDU para cubrir sus remuneraciones. La captación y fidelización de directores y docentes resulta relevante para cumplir con los objetivos de E-A de dichos IE y lograr que la demanda de padres para que sus hijos sean admitidos en dichas IE supera a la capacidad instalada.

Resulta relevante describir las valoraciones de los docentes que incluyen implícitamente un contraste con su experiencia previa en IE públicas gestionadas por el propio MINEDU,

dado que podrían pasar de ser parte del problema como opositores, vinculados a influencia sindical anti-privada, a ser parte de la solución como protagonistas del cambio (al incorporar el componente privado a través de la gestión educativa en IE públicas). Es importante conocer su percepción como insumo para la formulación de la propuesta del modelo ECEC y de la estrategia comunicacional en función de sus intereses y de sus valoraciones.

Tabla 12: Encuesta realizada a los docentes sobre las dimensiones de la gestión educativa

Estimados docentes:

Nos encontramos desarrollando un estudio sobre la aplicación de un nuevo modelo basado en las cuatro dimensiones de la gestión educativa para las escuelas de primaria de los Barrios Urbano Marginales de Lima. La información que nos pueda brindar es muy valiosa, por lo cual le solicitamos que marque, la alternativa que más se aproxime a la realidad de la escuela donde trabaja.

Agradecemos su colaboración.

RESPONDA A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS SEGÚN SU CRITERIO, MARQUE CON UNA “X” EN LA ALTERNATIVA QUE LE CORRESPONDE:

1. Totalmente en desacuerdo	2.En desacuerdo	3.Ni de acuerdo ni en desacuerdo	4.De acuerdo	5. Totalmente de acuerdo
-----------------------------	-----------------	----------------------------------	--------------	--------------------------

Género: Masculino () Femenino () Edad: ... Estado Civil: S () Casado () Conviviente ()

Posición actual: Director () Coordinador () Docente () Otro.....

Tipo de Institución Educativa (IE): Colegio Público () Colegio Privado () Colegio Parroquial ()

Sobre la Dimensión Pedagógica						
1	Ser parte de una red es esencial para socializar la Enseñanza y el Aprendizaje (E-A)	1	2	3	4	5
2	Las redes aportan un valor añadido a las experiencias de enseñanza y aprendizaje	1	2	3	4	5
3	Las redes apoyan el desarrollo profesional del profesorado	1	2	3	4	5
4	Las redes forman parte del plan estratégico de visión de la IE	1	2	3	4	5
5	Las IE compiten entre ellos, por lo que no están motivados para estar en una red	1	2	3	4	5
6	¿Siente que la IE le da autonomía para innovar dentro del proceso de E-A?	1	2	3	4	5
7	¿Siente que la IE respeta sus decisiones, respecto a la metodología aplicada en el Proceso de E-A	1	2	3	4	5
8	¿Siente que la IE le permite trabajar en redes de colaboración?	1	2	3	4	5
9	¿Siente que la IE lo apoya para su auto-formación?	1	2	3	4	5
10	¿Siente que la IE le da los espacios para organizar actividades que impactan a sus estudiantes?	1	2	3	4	5
Sobre la Dimensión Administrativa						
11	La IE tiene políticas de incentivos al personal docente	1	2	3	4	5
12	La IE cuenta con un sistema de rendición de cuentas	1	2	3	4	5
13	La IE cuenta con una infraestructura para una enseñanza de calidad (laboratorio, salas de cómputo, etc.)	1	2	3	4	5
14	El diseño del mobiliario se adapta a las características y grupo de docentes, y estudiantes de la zona.	1	2	3	4	5
15	Existe disponibilidad de los servicios (mobiliario, espacios de recreación, estudios, para el desarrollo óptimo de Enseñanza y aprendizaje	1	2	3	4	5
16	Existe suficientes servicios educativos (comedor, biblioteca, etc.) para cubrir las necesidades y demandas de la comunidad	1	2	3	4	5
17	La IE cuenta con sistema de comunicación utilizando las TIC	1	2	3	4	5
18	La IE cuenta con servicios de atención a los padres, estudiantes, y docente	1	2	3	4	5
19	La IE tiene espacios para la recreación del personal	1	2	3	4	5
20	La IE cuenta con servicios de orientación psicológica a todo el personal administrativo	1	2	3	4	5
Sobre la Dimensión Institucional						
21	Existe un claro papel de los diferentes actores (padres, docentes, alcaldes, MINEDU, UGEL) en la toma de decisiones	1	2	3	4	5
22	La IE define mecanismos de rendición de cuentas que se vinculan con adecuados resultados educativos.	1	2	3	4	5
23	Existen mecanismos de meritocracia para ocupar mejores puestos en la IE	1	2	3	4	5
24	Los actores relevantes participan en la definición de la	1	2	3	4	5

	política educativa					
25	El rol del director es importante como gestor de la IE	1	2	3	4	5
	Sobre la Dimensión Comunitaria					
26	La IE fomenta el trabajo de equipos colaborativos entre profesores, padres y miembros de la comunidad	1	2	3	4	5
27	La IE fomenta una cultura de participación comunitaria en la mejora escolar	1	2	3	4	5
28	La IE fomenta el empoderamiento de las comunidades al administrar sus propios recursos y servicios	1	2	3	4	5
29	La IE promueven la participación de diferentes actores de la escuela y su entorno	1	2	3	4	5
30	La comunidad, los docentes, se identifican con la IE	1	2	3	4	5
31	La IE conoce los problemas, necesidades y demandas de la comunidad	1	2	3	4	5
32	La IE participa de la cultura de la comunidad	1	2	3	4	5
33	La IE se relaciona con el mundo institucional y social	1	2	3	4	5
34	La IE cuenta con el apoyo de diferentes actores para una educación de calidad	1	2	3	4	5
35	La IE cuenta con un modelo relacional entre el trabajo docente y directivo alineado con las necesidades de la comunidad	1	2	3	4	5

Muchas Gracias.

Fuente: Elaboración propia

3.3 Población y muestra

Para la construcción de la propuesta del modelo conceptual del ECEC se aplicaron entrevistas semiestructuradas a quince *policy makers* o expertos referentes del sector educativo y de inversión pública con el objetivo de obtener insumos para construir el modelo de escuela con PPP en EBR para los BUM, de manera que sea aceptado dentro de las políticas educativas del MINEDU. Este muestreo consistió en la selección de las unidades a partir solo de criterios conceptuales, de acuerdo a los principios de la representatividad estructural, es decir las variables que delimitan su composición estructural de la muestra que son definidos por el investigador en la Tabla 9 (Iglesias Mejía, 2006).

Para la encuesta a docentes se considera el método transversal, dado que no es experimental y permite recoger y analizar datos en un momento determinado y sobre una población definida. Dada la naturaleza exploratoria, empieza a conocer una variable o un conjunto de estas. Se suele aplicar ante algún problema novedoso y constituye una especie de introducción a otros estudios sobre el mismo tema. Son los más usados en la inmersión de campo dentro del enfoque cualitativo (Hernández Sampieri et al., 2010).

Se considera un muestreo no probabilístico por conveniencia a la población en la cual la unidad de observación es el docente que labora en alguna IE pública con convenio de gestión privada ubicada en los BUM de Lima. Se considera una muestra mínima de 240 encuestas sobre un total de 350 encuestas realizadas de manera voluntaria.

Para medir, a través de la escala de Likert, el grado de aplicación y utilidad de los atributos de las cuatro dimensiones de la gestión educativa en el proceso de E-A en las escuelas con esquemas de PPP donde trabajan, se sometió la encuesta de 35 ítems a un proceso de validación estadística a través del Alfa de Crombach, es mayor a 0.80 se concluye que el instrumento de medición es “Altamente confiable” con una confianza del 94.5% para 35 elementos.

Estadísticas de fiabilidad	
Alfa de Cronbach	N de elementos
.945	35

3.4 Técnicas de análisis de datos

Las entrevistas fueron grabadas, transcritas literalmente y analizadas a partir de las transcripciones (análisis de contenido). A medida que se avanza en el análisis de los datos se estructura una explicación más amplia y por tanto se hace necesaria una

sistematización a través de una secuencia y un orden de cuatro pasos, como lo señala Álvarez-Gayou (2005):

- a. Obtener la información
- b. Capturar, transcribir y ordenar la información
- c. Codificar la información
- d. Integrar la información

Las encuestas fueron tabuladas a través del Google Forms y luego de auditarlas, se procedió al análisis de las mismas. Para el análisis de la información cualitativa y cuantitativa se usaron las siguientes herramientas:

- a. El software Atlas Ti con el objetivo de construir la propuesta del modelo ECEC. El uso del software en esta investigación educativa ha incrementado la transparencia en el proceso de análisis, indispensable para el conocimiento profundo de los fenómenos sociales y han servido para representar la realidad social del aporte de los esquemas PPP, a partir de la inducción y exploración de la narrativa (Andréu, García-Nieto y Pérez, 2007). Este procedimiento además permite contrastar la información recabada y mejorar tanto la exactitud de los datos como a la profundización y calidad de los resultados (Begley, 1996). Dicho procedimiento es un importante recurso para garantizar la validez y la credibilidad del estudio, dado que se parte del reconocimiento de las limitaciones de emplear una sola fuente de datos o métodos para la comprensión de un tema social (Vasilachis, 2006)
- b. El SPSS v25 para analizar las frecuencias y relacionar variables a través de las tablas cruzadas que arrojaron resultados importantes sobre la valoración de los docentes que laboran en escuelas con esquemas de PPP con respecto a la aplicación de los atributos de las dimensiones de la gestión educativa en las escuelas donde trabajan.

4. Capítulo 4: Desarrollo

A continuación se exponen los hallazgos de la investigación en relación con el marco teórico propuesto y ordenados en función de los objetivos específicos planteados. Según el objetivo específico 1: conocer la problemática de la EBR en los BUM de Lima, se parte de un diagnóstico de la situación de la EBR tanto pública como privada, de las necesidades de los BUM en Lima y del rol del MINEDU.

4.1 Diagnóstico Situacional de la EBR en el Perú

En el Perú la educación está regida por la Ley General de Educación N° 28044. En su Art. 32ª establece que es obligatoria y cuando la imparte el Estado, es gratuita⁴¹. Se organiza en EBR, dirigida a los niños y adolescentes que pasan, oportunamente, por el proceso educativo; Educación Básica Alternativa, dirigida a estudiantes que no tuvieron acceso a la Educación Básica Regular y Educación Básica Especial, que atiende a personas que tienen algún tipo de discapacidad y a niños y adolescentes superdotados o con talentos específicos. (MINEDU, 2014).

⁴¹ Ley General de Educación (Ley 28044 y modificatoria: Ley 28329) y su reglamento (Decreto Supremo 0011-2012-ED y su modificatoria, el Decreto Supremo 009-2016-Minedu).

La EBR se divide entre tres niveles: Educación Inicial (para niños menores de 6 años), que contribuye al desarrollo integral del niño, Educación Primaria (con 6 años de duración), donde se adquieren las habilidades necesarias para desarrollar las potencialidades y Educación Secundaria (5 años de duración), cuyo objetivo es formar para la vida, para el trabajo y para acceder a niveles superiores de estudio. (Quinteros Hajar, 2007)

Según el portal del MEF (2018) en los últimos cinco años, el gasto público en educación creció 8.7% por año, más del doble que el crecimiento del gasto público total (4,2%), llegando a un récord histórico de 3.7% sobre el Producto Bruto Interno (PBI), pero inferior al 5,3% recomendado por la OCDE, al 4,9% de Chile, al 4,5% de Colombia o al 5,3% de México (Editorial El Comercio, 20 de agosto de 2017).

La OCDE señala que en los países desarrollados el gasto anual por alumno es de USD 8.000, mientras en Perú solo es de USD 1.100, en tanto Chile y México duplican la inversión peruana por alumno. Para el año 2018 se presupuestó más de USD 8.440 millones al sector educación, equivalente al 17,4 % del presupuesto público⁴², siendo la partida más gruesa del Estado y que considera un incremento de 5% con respecto al año anterior. Estas partidas fueron destinadas a la reducción de la brecha en infraestructura escolar, la educación rural y el fortalecimiento de la capacidad docente (MEF, 2018).

Para el 2019 el presupuesto público confirma la tendencia incrementándose en un 5% con respecto al año 2018, considerando un escenario de crecimiento para la economía peruana de 4%. Es importante señalar que el sector educación crece en 11.1% y se mantiene en 3.8% como porcentaje del PBI, y cuya inversión está destinado a incrementos salariales de los docentes (El Peruano, 30 de agosto de 2018), debido a que el salario promedio de los docentes en el Perú es uno de los más bajos de Latinoamérica y la posición relativa de los salarios dentro de la distribución de ingresos del Perú es baja (Banco Mundial, 2018a, p. 9), teniendo en cuenta que el docente es una pieza fundamental dentro del proceso de

⁴² El gasto público en el 2018, según el MEF (2018), asciende a casi USD 48.356 millones (21 % del PBI), que supone un crecimiento nominal de 10% respecto al presupuesto del año anterior bajo un supuesto de crecimiento de 4% para la economía en un contexto internacional favorable. En el año 2017 la presión tributaria fue la más baja de la década con 13% sobre el PBI.

aprendizaje, además del cambio de modelo, gestión y otros que requieren de mirada más estratégica y contextualizada.

Según el reporte del Banco Mundial (2018a) casi un 40% de los recursos se destinan a la educación primaria en proporción a la tasa de matrícula escolar. La principal categoría del gasto educativo es la de personal, con cerca del 60% del gasto total en educación.

El Censo Escolar del año 2017 (ESCALE, 2017) analiza la educación estatal dentro de la EBR, en la cual se puede inferir la ineficiencia (Tabla 8) de tener cada vez menos alumnos en los colegios públicos pese a que la cantidad de docentes crece de manera dramática e inorgánica llegando a un promedio de 16 alumnos por docente frente al recomendado de 20 a 30 alumnos según la OECD (2006).

Tabla 13: Resumen de la EBR estatal

EBR Perú	2000	2017
Estudiantes	8 millones	8 millones
Docentes	+371 mil	+518 mil
Locales	+50 mil	+67 mil
Servicios Educativos (Inicial, Primara, Secundaria)	+78 mil	+110 mil

Fuente: Elaboración propia a partir de ESCALE (2017)

Los alumnos de la EBR son albergados en 69,913 locales escolares, los cuales se encuentran divididos en 15,305 escuelas privados y 54,610 escuelas públicas, cuya diferencia radica en la gestión educativa institucional. Según el portal del MINEDU (2017) la demanda educativa para la EBR privada en Perú suma de 1.936.922 alumnos (25%) de un total de 7.731.939 de la población estudiantil, distribuidos por niveles de acuerdo a la Tabla 9

Tabla 14: Distribución de la población estudiantil en escuelas privadas por niveles

EBR Perú	N	Fi
Inicial:	462.041	27%

Primaria	867.987	25%
Secundaria:	606.894	24%

Fuente: Elaboración propia a partir de MINEDU (2017)

Trahtemberg (18 de mayo de 2018) señala que desde la época del presidente Odría en la década del 1950, todos los Ministros de Educación han seguido casi la misma estrategia, con mejoras incrementales en lugar de una mirada disruptiva que reforme el diseño, pueda dar el gran salto educativo y hacer viable nuestro país. Estas mejoras incrementales se centran buscar la mejora de los aprendizajes en comprensión lectora y matemática en zonas rurales, en el fortalecimiento de la carrera pública magisterial con mejores remuneraciones, en el incremento del gasto por alumno, en los cambios curriculares para impulsar la igualdad de género y luchar contra el bullying o en cerrar la brecha en infraestructura y TIC en colegios.

Romainville (19 de agosto de 2017) resume un crecimiento de 100% del presupuesto destinado al sector educación del 2009 al 2017. Poco más de la mitad (USD 4.250 millones) del presupuesto para el sector corresponde a las remuneraciones y obligaciones sociales, y menos de un cuarto (USD 2 mil millones) se destinan a gastos de inversión. El salario que percibe cada docente está definido por una escala magisterial, que parte de un primer nivel con una remuneración equivalente a US\$ 550 y en la sexta a US\$ 960 por treinta horas mensuales. Es necesario mencionar que las remuneraciones de los docentes se incrementaron en 44% en los últimos cinco años (Editorial Diario EC, 20 de agosto de 2017).

La ley de reforma magisterial (MINEDU, 2018a) fue aprobada en el año 2012 y establece una carrera docente basada en la meritocracia para promover el desarrollo profesional de los docentes con incentivos laborales para mejorar la enseñanza de la educación en nuestro país. De acuerdo con el portal ESCALE (2010), el MINEDU emplea a más de 150 mil docentes contratados, los cuales tendrán tres procesos de nombramientos hasta el 2021 para ascender al nombramiento dentro de la carrera magisterial. Los docentes nombrados suman 238 mil y tienen estabilidad laboral.

Durante los últimos años, a través de distintas gestiones gubernamentales, se ha intentado salir de la crisis en la que se encuentra sumida nuestra educación y así poder brindarles a nuestros niños un futuro promisorio de oportunidades a través del desarrollo de conocimientos y la adquisición de competencias. Es notorio el deterioro de la carrera docente y de la infraestructura –física e institucional– que se acumularon por décadas. Con el ritmo actual del presupuesto de inversión anual en infraestructura educativa, nos tomará más de veinte años cerrar las brechas mínimas que requieren las escuelas seguras (Banco Mundial, 2016). En términos reales, los salarios de los docentes aún no alcanzan el nivel que tuvieron a mediados de la década de los años 80 (Editorial Diario El Comercio, 20 de agosto de 2017).

Ñopo (2016) señala que se necesita un mega shock de por lo menos 11% del PBI para mejorar la infraestructura educativa en mal estado que se encuentra desde hace décadas. Incrementar los salarios de los docentes a niveles competitivos requiere una inversión adicional de por lo menos 3% del PBI cada año. La desproporción entre el gasto actual y las necesidades es muy grande y eso no es sostenible.

Seguir incrementando la inversión educativa, basado en el incierto crecimiento de la economía, tampoco es sostenible. En el presupuesto público, es difícil priorizarla dado que compite con sectores igualmente importantes como salud, seguridad y los programas sociales. No parece viable un aumento considerable del tamaño del Estado, como consecuencia de una mayor recaudación en una economía. Este escenario es altamente improbable ya que en el 2017 la presión tributaria ha caído a alrededor del 12,5%, debido a la desaceleración económica, a inadecuadas medidas tributarias, a las altas tasas de informalidad y, sobre todo, a nuestra baja productividad. (Redacción EC, 1 de agosto de 2017).

El informe del Banco Mundial (2018a) evidencia algunas distorsiones en la denominada educación pública gratuita. En las IE estatales los buenos resultados se explican con frecuencia por el compromiso de buenos docentes que incluso donan su propio tiempo y dinero para que sus alumnos aprendan de manera efectiva, por el financiamiento de

uniformes, materiales, útiles escolares e incluso mejoras en la infraestructura por parte de la Asociación de Padres de Familia (APAFA)⁴³, por el aporte directo de los padres de familia que fluctúa entre US\$ 110 y US\$ 150 en libros, útiles, uniformes y cuota de APAFA y por la gestión de los directores con el sector privado y público. Mientras mejor es el estado de la infraestructura educativa, mayor es el compromiso y el aporte de los padres de familia.

Invertir en EBR es una correcta e incuestionable decisión. Sin embargo, destinar los miles de millones de dólares a través de una ineficiente gestión pública a adquirir equipamiento, mobiliario y materiales educativos, a construir o mantener infraestructura educativa (ambas mediante contratos con empresas privadas), o a pagar a los docentes para que cumplan programas curriculares del pasado, no ha impactado de manera significativa en los logros de aprendizaje tanto en matemática como en lenguaje según la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) (UMC, 2016)⁴⁴. No debemos dejar de mencionar el enorme impacto que ejerce la corrupción en todas las dimensiones del desarrollo económico, de la institucionalidad democrática y también del sector educativo (Portocarrero, 2005).

Resulta interesante analizar con mayor detalle los resultados de la cobertura educativa y del aprendizaje de los alumnos medidos a través de distintos instrumentos estadísticos del MINEDU. Según datos recientes de ESCALE (2010a), el 93,2% de los niños y niñas que se encuentran en edad de cursar la educación primaria asiste a una institución de este nivel. Sin embargo, a pesar de los avances sostenidos en el país hacia la cobertura universal de la educación primaria, más de un 1,2 % de niños y niñas entre los 6 y 11 años se encuentran fuera del sistema educativo formal.

⁴³ El pago de la cuota de la APAFA no es obligatorio, pero en la práctica lo es pese a que no está regulada ni existe rendición de cuentas ordenada.

⁴⁴ ECE: una evaluación que cada año aplica el Ministerio de Educación a todas las escuelas públicas y privadas del país con el propósito de conocer en qué medida los estudiantes logran los aprendizajes esperados para su grado. La ECE 2016 fue aplicada a los estudiantes de segundo grado y cuarto grado de primaria en Lectura y Matemática, porque se espera que en los primeros grados de la educación primaria los estudiantes hayan consolidado el aprendizaje de la lectoescritura y el dominio básico de algunos conocimientos matemáticos fundamentales, lo que les permitirá ir aprendiendo a lo largo del ciclo escolar.

En ese sentido, se puede afirmar que la asistencia a la escuela se traduce en una trayectoria escolar exitosa de niños y niñas, en la que incorporen los conocimientos y capacidades que por derecho les corresponde, la respuesta es no. Ocupamos los últimos puestos en las evaluaciones estandarizadas a nivel internacional como PISA en el 2015 (OECD, 2018): en América Latina nos hemos ubicado en el penúltimo lugar, superando solo a República Dominicana, país que en el 2015 se sometió a su primera evaluación. La prueba PISA evalúa la calidad, equidad y eficiencia de los sistemas educativos y permite a los gobiernos y educadores a reconocer políticas efectivas que pueden adaptar a sus contextos locales, por tanto, la asistencia, no es un factor determinante como lo son las condiciones para el aprendizaje, la gestión y los docentes

Por su parte, los resultados de la prueba censal ECE, a pesar de que muestran una ligera mejora, con un incremento de 7,5% en el área de matemática entre el 2015 y el 2016 (de 100 estudiantes del segundo grado de primaria, solo 27 lograban resolver un ejercicio matemático, hoy de ese mismo grupo, 34 responden correctamente) y un descenso significativo en los aprendizajes en el área de lectura en 3,4% (de 49,8% de escolares de segundo de primaria que entendían lo que leían (nivel satisfactorio), se redujo a 46,4%); nos ubican en una posición por debajo del promedio latinoamericano, que ya es bajo frente al promedio mundial.

Debido a la complejidad institucional y pese a existir un presupuesto por resultados (Banco Mundial, 2018a), no se ha logrado formular con criterios objetivos y explícitos un “fondo per cápita” que permita mejorar en la equidad, la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en todas las IE. Es necesario contar con información periódica, confiable y detallada sobre los indicadores elegidos para poder introducir incentivos educativos no solamente para la escolaridad sino también para la mejora de la calidad.

Dos preocupaciones adicionales se manifiestan con los resultados de las pruebas. Primero, la brecha existente entre los resultados de la zona rural (como la urbano marginal) y la zona urbana, y segundo, el descenso dramático de los resultados de los colegios

particulares, informales, y ubicados en zonas rurales y urbano marginales que brindan una educación de ínfima calidad.

Cuando nos referimos a las zonas rurales, la Ley General de Educación del 2003 (MINEDU, 2003) establece que el Estado debe ofrecer para sus alumnos en forma gratuita programas de alimentación y salud, así como materiales educativos, uniformes y calzado escolar en los niveles de inicial y primaria. Según el estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), los estudiantes pobres, asociados a las zonas rurales o urbano marginales, “...acceden en menor medida a la educación secundaria, y asisten a escuelas que no ofrecen todos los servicios básicos y cuyos docentes no cuentan con mayor capacitación, lo que genera brechas en los resultados educativos.” (GRADE, 2016, p.94).

Cueto (2013) analiza los datos de la prueba ECE en el 2012 y establece que existe una fuerte correlación entre el desempeño promedio tanto en matemática como en comprensión lectora, y el porcentaje de pobreza en cada región. Lo mismo sucede entre el gasto público por estudiante por cada región y el rendimiento promedio en esta, lo cual contradice el principio de equidad, ya que las regiones con resultados más bajos deberían recibir mayor presupuesto por parte del gobierno central.

Para Pablo (2018), actual ministra de Educación, los resultados en la educación primaria reflejan un aprendizaje estancado, una ausencia de formación ciudadana, una búsqueda de la estandarización postergando al docente y una creciente atomización del servicio en muchas escuelas. Recomienda pensar con flexibilidad en nuevos modelos de gestión de escuelas, afirmando que la autonomía y las redes de educativas son fundamentales para los logros en el aprendizaje.

Según el director del Consejo Nacional de Educación (CNE)⁴⁵, Neira (2016), cuando las limitaciones en capacidades y la ausencia recursos del Estado se hacen evidentes, se

⁴⁵ El Consejo Nacional de Educación (CNE) es un órgano especializado, consultivo y autónomo del Ministerio de Educación. Tiene como finalidad participar en la formulación, concertación, seguimiento y evaluación del Proyecto Educativo Nacional, las políticas y planes educativos de mediano y largo plazo, y las políticas intersectoriales que contribuyen al desarrollo de la educación.

afecta la gobernabilidad del país. La creciente desigualdad que se manifiesta en el ámbito educativo se resume en un círculo vicioso⁴⁶: los que menos tienen aprenden menos y los que más tienen aprenden más (y progresan en la vida). Sostiene que el enfoque de la política educativa debería orientarse a reducir las brechas que generan desigualdad en el aprendizaje para los estudiantes: entre la educación pública y privada, entre lo urbano y lo rural, así como las desigualdades entre las regiones.

Otro factor crítico que influye directamente en el aprendizaje es la anemia, presente en las zonas de pobreza del Perú con cerca de 620 mil niños, entre seis meses y tres años. La anemia afecta el desarrollo psicomotor del niño, reduce su rendimiento escolar y su posterior desarrollo intelectual, específicamente en los primeros tres años de vida del niño. La anemia no solo está presente en regiones rurales como Puno y Apurímac, sino también en BUM de Lima como San Juan de Lurigancho y Ate, tal como se detalla en el Anexo 7.

Es decir que la anemia alcanza, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), un aumento del 3% en todo el país, pasando de 43,6% en el 2017 a 46,6% en el primer semestre del 2018, tal como se muestra en el mismo Anexo.

La causa principal es una pobre ingesta de hierro, tanto del niño como de la madre gestante. El Ministerio de Salud (MINSa) viene desplegando estrategias centradas en las personas y las familias para contener esta creciente prevalencia (MINSa, 2017).

Como factor final y no menos importante, es el proceso de Descentralización en el Perú, iniciado con la reforma constitucional de 1993 y que sienta las bases para diseñar e impulsar una reforma, con el objetivo de redistribuir competencias, funciones y recursos económicos desde el poder ejecutivo central, y democratizar el ejercicio del poder político a través de una institucionalidad regional y municipal adecuada. Entre las funciones

⁴⁶ Círculo vicioso es una situación que resulta insoluble al existir dos circunstancias que son a la vez causa y efecto una de la otra y que actúan de manera recíproca quedando ambas sin explicación.

transferidas destacan la salud y la educación pública, el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales y la gestión territorial. (Tanaka, 2002).

Los resultados del proceso no son muy alentadores. Un estudio realizado por la Contraloría General de la República del Perú (CGR, 2014) evidencia que el proceso de descentralización ha creado un sistema ineficiente y corrupto, que ha avanzado demasiado rápido otorgando poderes a municipios y regiones sin que tuviesen la capacidad de manejar altos presupuestos por no contar ni desarrollar capital humano competente. El resultado se traduce en una limitada ejecución de obras y en catorce gobernadores regionales, de un total de veinticinco, implicados en delitos de corrupción. (Redacción Radio Programas del Perú, 13 de abril de 2017).

El problema central radica en que, a 10 años de iniciado el proceso de descentralización, las regiones y municipios no cuentan con las capacidades de gobierno y de gerencia para proveer a los ciudadanos los bienes y servicios que ellos demandan. (CGR, 2014, p. 371).

4.1.2 Los BUM de Lima

Según datos del portal INEI (2017), en el año 2016 más del 20,7% de la población (6 millones 518 mil personas) viven en situación de pobreza (pobreza monetaria en función del costo de una canasta mínima), de los cuales casi el 80% de encuentran en las zonas rurales. Los problemas en salud y en educación afectan directamente a los sectores pobres, los mismos que dependen de las políticas sociales del Estado para satisfacer sus necesidades básicas.

La concentración de las poblaciones en los BUM se encuentra en un proceso de crecimiento. Son el resultado de migraciones provenientes de zonas rurales que se producen en la segunda mitad del siglo XX para buscar mejores condiciones de vida en lugares periféricos a las ciudades, especialmente Lima. Las primeras se iniciaron como asentamientos humanos (AAHH) en condiciones similares a sus zonas rurales de origen y

posteriormente se transformaron en urbanizaciones prosperas y pujantes, como señala Ederly (2012), y su evolución demográfica, tal como se observa en el Anexo 8.

Valdeavellano *et al.* (1998) analizan estos distritos y confirman que comparten ciertas características comunes: populosos, emergentes y dinámicos. Si bien se formaron en la marginalidad, sus habitantes tienen ya dos o tres generaciones de descendientes de migrantes que han podido mejorar su acceso a la educación e incorporarse al mercado.

Los BUM de Lima, según los autores, fueron AAHH o urbanizaciones populares, es decir agrupaciones de familias establecidas sin título legal y que carecen de los servicios básicos (agua, desagüe, electrificación, pistas, veredas, etc.). Los AAHH invadían terrenos, mientras las urbanizaciones populares accedían a los terrenos a través de compras irregulares. En Lima, debido a la existencia de grandes extensiones de terrenos eriazos y desérticos, por las características geológicas y climáticas de la zona, este crecimiento barrial se desarrolló fundamentalmente sobre tierras de propiedad fiscal sin valor comercial al momento de la ocupación, así como en las faldas de los cerros que rodean la ciudad.

Osorio Bautista (2005) por su parte describe el crecimiento de estos barrios marginales y su consolidación como los distritos urbano-marginales en la periferia de la ciudad, en los denominados Lima Este o cono Este (San Juan de Lurigancho, Ate-Vitarte), Lima Norte o cono Norte (Comas, Puente Piedra, Los Olivos, Independencia, Carabayllo), Lima Sur o cono Sur (Villa María del Triunfo, Villa El Salvador, San Juan de Miraflores) y Callao (Ventanilla). Los nuevos AAHH son cada vez más pequeños, localizados en faldas de cerros, en zonas de pendiente, con viviendas construidas con materiales improvisados, con pocos servicios, pero con vías de acceso. El suelo, en efecto, ha disminuido en cantidad y calidad.

Podemos observar en el Anexo 8 que la proporción de poblaciones urbano-marginales se incrementa en Lima Metropolitana, en algunos distritos más que en otros, debido principalmente a la disponibilidad de terrenos para construir propiedades. Destacan el

distrito de San Juan de Lurigancho con una población superior al millón de habitantes y el de Ventanilla por haber incrementado diez veces su población en menos de 40 años debido a su extensión costera.

Según la investigación del INEI (2005), Lima Metropolitana destaca por dos motivos: por tener 10 de los 20 distritos menos pobres del Perú –casi todos ubicados en Lima moderna– y por tener 20 de los 47 distritos con niveles más disímiles de pobreza dentro de sus jurisdicciones. Este contraste se refleja muy bien en las Ilustraciones 10. Aproximadamente 1,3 millones de limeños son pobres.

De acuerdo con las estadísticas del INEI (2016a), en el Perú viven 6,9 millones de niñas y niños de 0 a 11 años de edad, de los cuales, el 51,0% son varones y el 49,0% mujeres. Lima es la región con mayor población de niñas y niños de 0 a 11 años con 1,9 millones 914 mil 740. Observamos también en el Anexo 8 el boom demográfico expresado a través de los grupos quinquenales de edad en los BUM.

4.1.3 La oferta educativa en las BUM de Lima

Los distritos de las zonas urbano marginales se encuentran bajo jurisdicción educativa de la Dirección General de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) cuyas funciones principales es la aplicación y la ejecución de la política educativa nacional emitida por el MINEDU. La DRELM supervisa los servicios brindados por las Unidades de Gestión educativa de Lima (UGEL) de Lima Metropolitana (DRELM, s.f.) de acuerdo al mapa de la pobreza en el Anexo 9.

Si nos enfocamos en Lima, en ESCALE (2010b) observamos que en el último trimestre del 2015 la tasa neta de asistencia escolar al nivel inicial en la población de 3 a 5 años fue de 74,0% y al nivel primario en menores de 6 a 11 años fue de 88,9%. No obstante, se observa que la tasa neta de asistencia a educación primaria es menor (86,7%) que el promedio nacional (93,2%). El ESCALE (2010) también aporta otra perspectiva: tres de cada cuatro alumnos están matriculados en la educación pública. Sin embargo, entre el 2008 y el 2015, la matrícula en escuelas públicas se redujo en números absolutos en más

de medio millón de alumnos en primaria y más de 170 mil en secundaria, migrando a una oferta privada de bajo costo y en muchos casos informal y de baja calidad, o a ninguna. ¿Cómo podemos explicar esta tendencia? Lo intentamos responder en cuatro aproximaciones.

Una primera aproximación a la zona de Lima la brinda Radio Programas del Perú (2017), al publicar que en enero de ese año más de 300 colegios privados de Lima fueron clausurados por la DRELM. Estas IE no contaban con la autorización respectiva del MINEDU o, en su defecto, tenían autorizaciones municipales para otro fin. Gran parte de los colegios que funcionaban irregularmente están en los BUM de San Martín de Porres (71), pero también se encontraron muchos en Villa El Salvador (62) y Los Olivos (61). Ese espacio posiblemente será ocupado por educación privada de mejor calidad, dado que la educación pública no tiene planes de expansión en dichas zonas y queda evidente el interés de los gobiernos municipales por brindar a sus vecinos alguna oferta educativa de calidad.

Una segunda evidencia la hallamos en Defensoría del Pueblo (2017), la cual identificó en una inspección serios problemas de infraestructura en 45 colegios públicos de Lima: grietas en los cercos perimétricos, ausencia de columnas, baños e instalaciones eléctricas en mal estado y una arquitectura inadecuada presumiblemente construida por los padres de familia sin ningún criterio técnico. Lo grave de la situación es que ante la presencia de un desastre natural como un sismo se pone en riesgo la vida y la seguridad de los estudiantes. Dichos colegios, a los que ya se había inspeccionado dos años antes, se ubican en BUM como Puente Piedra, Pachacamac, Villa el Salvador, Carabayllo y Ate. Lo positivo es el interés de los padres por la escuela, en este caso mal conducido por la inacción de las autoridades.

Un tercer frente lo define Balarín (2015) cuando afirma que las escuelas privadas de bajo costo son un fenómeno creciente en países de ingresos bajos y medios y ante un contexto de privatización surgen como respuesta a la demanda poblacional frente a la inexistencia o deficiencia percibida de los servicios educativos públicos, en especial en las zonas más

pobres de estos países. Para Tooley y Dixon (2005) se convierten en espacios de esperanza y oportunidades para los padres y las comunidades.

En el Perú, dicho crecimiento se ha producido en el contexto explicado del proceso de descentralización, a través del cual se transfirieron las capacidades ejecutivas del gobierno central a los gobiernos regionales con débil o inexistente capacidad administrativa y regulatoria para el otorgamiento de licencias.

Las familias pobres que eligen escuelas privadas de bajo costo los hacen por preocupaciones bastante prácticas sobre la disponibilidad de servicios en sus zonas de residencia en las cuales pueden enviar a sus hijos a una escuela pequeña, cercana, familiar, posiblemente fundada por un docente jubilado o despedido, y donde los cuiden. No disponen de información ni de criterios para evaluar la calidad y eligen escuelas informales donde es poco probable que logren conseguir las oportunidades que desean. Los resultados de las pruebas censales así lo demuestran y casi siempre están fuera del ámbito regulatorio del MINEDU y de sus dependencias. (Balarín, 2015).

La cuarta y última aproximación la hallamos en el informe sobre percepciones de Zárate, Zechmeister y Carrión (2015), conocido como Barómetro de las Américas, en el cual destacan que, de un total de 24 países de América, la población peruana tiene el índice más bajo de satisfacción con la escuela pública, con un 45,1 sobre 100. La encuesta de Pulso Perú (2015) por su parte con una muestra de 1024 encuestas a nivel nacional, evidenció que la mayoría de peruanos (71%) prefiere la educación privada antes que la pública. Mientras que la satisfacción con un colegio privado llega a 85% y la insatisfacción a 12%, en la escuela pública la satisfacción llega sólo a 55% pero la insatisfacción alcanza un preocupante 42%.

Sin embargo, la actual ministra de Educación es Flor Pablo y ella resultado de las migraciones que llegaron en los años ochenta a los BUM y de una buena educación pública. En el MINEDU ha definido sus compromisos con la Educación en el Perú invocando a

“la participación activa de los maestros, padres de familia, gobiernos regionales y locales y, en general, de todos aquellos aliados de los sectores público y privado que participan y saben que una buena educación es imprescindible para el desarrollo sostenible de nuestro país”. (Pablo, 7 de Junio de 2019).

Y ese es un compromiso con una educación que transforma vidas y permite que cada ser humano pueda desarrollar el máximo de su potencial sin importar el lugar donde haya nacido. En el capítulo 2.7.2 se analizaron las experiencias exitosas de redes escolares como Fe y Alegría y Coprodeli que operan escuelas públicas bajo convenios de gestión privada con el MINEDU. El MINEDU a través de la verificación de requisitos legales y de infraestructura provee las remuneraciones de los docentes y directores para dichas escuelas. La IE bajo esta modalidad busca captar a los mejores docentes como se describe en el capítulo 3.2.2

A pesar de los problemas descritos en el mismo capítulo 2.7.2, ocasionados por la burocracia estatal para frenar estas iniciativas, y de los consecuentes fracasos de iniciativas similares, se destaca también la experiencia de la IE parroquial Corazón de Jesús de Jicamarca, liderada por su promotor Augustin Merea.

Actualmente la escuela atiende a 1300 estudiantes en sus tres niveles (inicial, primaria y secundaria), brindando además de la educación, desayuno y almuerzo a los 1300 estudiantes y a los 106 trabajadores. Recientemente inauguró la primera biblioteca comunitaria con el apoyo de profesores y estudiantes de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Católica (PUCP), demostrando que el aporte privado, la comunidad, los profesores y estudiantes hacen posible lo imposible. Siguen el legado del padre jesuita y fundador, José María Garín: "Solo un pueblo que lee tiene derecho a la libertad".

Ilustración 11: Inauguración de la primera biblioteca comunitaria del Colegio Corazón de Jesús en Jicamarca.



Fuente: Augustin Merea.

4.1.4 Las brechas en la infraestructura educativa nacional

Existen estudios sobre los efectos positivos de las condiciones y la sostenibilidad de la infraestructura educativa en el avance hacia una educación de calidad considerando la seguridad y el bienestar de profesores y alumnos. Un informe del BID, denominado Infraestructura escolar y aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana, demuestra que las condiciones físicas de las escuelas pueden contribuir en forma significativa en el desempeño de los estudiantes. Un indicador de calidad en la medición de la gestión educativa es la disponibilidad de recursos necesarios para el rendimiento y motivación del alumnado en el proceso de enseñanza aprendizaje (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011).

El reporte del WB (2018) contiene evidencia empírica sobre la relación directa entre infraestructura escolar y rendimiento educativo: las inversiones en infraestructura educativa contribuyen a mejorar la calidad de la educación y a mejorar el desempeño económico de los países. Sin bien es cierto que señala que aún hay mucho por investigar, factores como la luz, la temperatura, la calidad del aire, mobiliario adecuado para cada edad, y hasta el color de las paredes generan la estimulación adecuada en los alumnos, mejoran el aprendizaje y reducen la inasistencia de los docentes. En el caso peruano la

situación los malos resultados se explican también por las carencias básicas de agua potable, baños, electricidad y de laboratorios o bibliotecas.

El MINEDU, consciente de la situación deficitaria en la infraestructura educativa nacional, le encargó al Banco Mundial (2016) el desarrollo de un Plan Nacional de Inversión en Educación (PNIE) al 2025 como instrumento central de planificación basado en cuatro objetivos: asegurar las condiciones básicas de seguridad y funcionalidad en la infraestructura existente, ampliar la capacidad de la infraestructura educativa para atender la demanda aún no cubierta, fortalecer la gestión institucional de la infraestructura educativa y garantizar su sostenibilidad. El estudio incluyó el primer Censo Nacional de Infraestructura Educativa realizado en el año 2014 cuyos resultados se muestran en el Anexo 10.

De acuerdo con el PNIE (Banco Mundial, 2016), se estima una necesidad de inversión de casi USD 31 mil millones para el cierre de la brecha de infraestructura educativa. Siguiendo una propuesta estructurada de priorizaciones e intervenciones a través de los gobiernos regionales se planea cubrir al 2021 el 27% de la brecha y al 2025 el 59%, suponiendo que el presupuesto de inversión pública se mantenga constante. Sin embargo, el Fenómeno del Niño costero (FEN) y los escándalos de corrupción de Lava Jato podrían haber alterado esas proyecciones

.

Para poder cubrir esa brecha se han diseñado mecanismos de Obras por Impuestos (OXI) y de Asociaciones Público Privadas (en el Perú se denominan APP, pero las llamaremos PPP en coherencia con el término mundialmente aceptado) cuyo marco normativo y alcances describiremos en el capítulo 5.3. A continuación describiremos la situación de la oferta educativa privada y los modelos exitosos escalables que operan actualmente en el Perú.

4.1.5 La oferta educativa privada en el Perú

Balarín (2015) atribuye el crecimiento de la oferta masiva de colegios privados en el Perú por tres motivos. El primero por decretos legislativos que buscaban promover la inversión privada en la educación a través de la reducción de restricciones para la apertura de escuelas. El segundo, al ya explicado contexto de la descentralización y la transferencia de funciones a los gobiernos locales y regionales y el tercero, al déficit de la educación pública. En el 2015, en Lima Metropolitana existían 5.680 colegios privados de EBR, y solo 1.795 colegios públicos, y el porcentaje de matrícula es en partes iguales. La educación privada en el Perú se ha financiado directamente con aportes privados y no con aporte del gasto público a través de las modalidades de PPP analizadas.

En la clasificación de GEF (2017) notamos que existen cuatro grupos de colegios privados: los colegios “*top*”, los colegios medios de calidad variable, los colegios de consorcios educativos o franquicias y los colegios precarios. (Anexo 12).

El tercer grupo, el más dinámico, está conformado por colegios de consorcios educativos, cadenas o franquicias, que son los de mayor crecimiento, cuentan con una eficiente gestión, programas homologados, en su mayoría con un fuerte componente en la enseñanza de matemática y ciencias, e infraestructura adecuada para las clases, laboratorios y talleres. Al tener algunos de ellos locales pequeños, alquilan campos deportivos y piscinas cercanas en favor de sus alumnos. También elaboran su propio material de enseñanza, que les permite prescindir de las editoriales.

Innova Schools, del grupo Intercorp, es un caso de éxito que ha iniciado su expansión a México. Para el 2018 contará con 50 sedes en todo el Perú y más de 40 mil alumnos. La inversión en cada colegio, dependiendo la ubicación, se encuentra entre US\$ 5,5 millones y US\$5,7 millones. En la selva, por ejemplo, adaptan la arquitectura de los colegios a la zona, con techos preparados para la lluvia y sistemas de colección de agua en todos los lugares

Ha sido considerado entre los 13 colegios más innovadores del mundo y fue reconocido como caso de éxito por Harvard Business Review y por el portal Tech Insider. Otro

reconocimiento vino de la revista Fortune que destaca a Intercorp entre las 50 firmas que están cambiando el mundo. El colegio cuenta con una certificación *AdvancED* y buen nivel en el idioma inglés.

Por su parte, Trilce y Pamer son colegios que iniciaron en los años noventa y tienen más de 25 locales cada uno, entre propios y franquiciados, en Lima y en provincias. Saco Oliveros es otro colegio que tiene más de 45 locales en todo el país. La cadena de colegios Prolog tiene doce locales y más de cinco mil alumnos. Organizan por encargo concursos en todo el Perú; de esta manera se promocionan y generan expectativa cada vez que abren nuevos locales, captando traslados desde otros colegios. Futura Schools, fundada en el 2014, iniciará el 2016 con diez locales adicionales a los que ya hay en Arequipa, Tacna e Ica. Este año llegarán a cinco mil estudiantes. Otras cadenas en crecimiento son Cruz Saco, Trento y Pitágoras. (Cárcamo et al., 2015)

Si comparamos el gasto público anual por alumno en el Perú y el costo mensual de la pensión en Innova Schools notaremos que es mínimo frente a la diferencia en calidad de los servicios brindados a los alumnos. Según el portal del INEI (2017a) el gasto público mensual por alumno en la EBR pública se detalla en la Tabla 10

Tabla 15: Gasto público y privado mensual por alumno

Nivel Educativo	Inversión	USD
Inicial	S/. 210	65
Primaria	S/. 218	67
Secundaria	S/. 254	78
Innova Schools	S/. 250 –S/. 400	76 -123

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (2017 a) y de Jorge Izusqui

Una de las claves del éxito de estas redes de colegios, como Futura School, es la que la destaca Villalobos (2017) en su entrevista a Gonzalo Galdós, presidente ejecutivo de los Colegios Futura Schools, quien afirma que los padres buscan una buena ecuación de calidad y precio y cuestiona al anterior Ministro de Educación Saavedra cuando afirmaba que no se podía brindar una educación de calidad pagando S/475 por alumno mensualmente. El colegio Futura Schools cobra entre S/400 y S/450 de pensión mensual, donde está incluido el margen de ganancia. La ecuación de calidad se puede brindar cuando se gestionan al menos 20 colegios. El precio promedio mensual por alumno que cobra Innova Schools equivale a US \$ 130.

Un segundo aspecto relevante lo menciona Jorge Yzusqui, director general de Innova Schools, en la entrevista que le hace Álvarez (2017), cuando señala la dificultad para conseguir buenos profesores en el Perú. La institución ha logrado desarrollar un ecosistema de desarrollo docente que permite brindar una capacitación de 120 horas anuales por cada profesor y ese aplica para los tres niveles de profesor (innova, experto, mentor).

Según GEF (2017) en los colegios privados del Perú estudian 2,4 millones de niños y jóvenes, generando un ahorro estimado al Estado de 3 mil millones de USD anuales, generando más de 200.000 puestos de trabajo, directos e indirectos.

4.1.6 El Ministerio de Educación en el Perú (MINEDU)

Yzusqui (12 de abril de 2019) presenta a la empresa más grande del Perú con más de 6,5 millones de usuarios y más de 6 millones de clientes a los cuales brinda servicios en más de 50.000 locales con más de 450.000 empleados y tiene un presupuesto superior a USD \$ 10,000 millones por año. Esa empresa es el MINEDU y uno de sus principales objetivos consiste en formular y administrar las políticas educativas, velando por la calidad y

cobertura de la prestación de servicios educativos para los más de 6,5 millones de alumnos.

En nuestro volátil contexto político y social sumado a nuestra precariedad institucional y al débil modelo de descentralización, hemos tenido un ministro cada año y cuatro meses durante los últimos 19 años. No existe por definición ninguna buena política educativa de corto plazo y por tanto resulta imprescindible sacar a tan importante Ministerio del ámbito político y darle el sitio técnico que los niños del Perú se merecen. Eso implica otorgarle autonomía como al Banco Central de Reserva (BCR) para captar y capacitar cuadros técnicos de alto desempeño de manera que pueda cumplir con los objetivos que la Nación le demanda.

Se desarrolla a continuación el objetivo específico 2: Describir las experiencias de los esquemas de la PPP en educación (servicios e infraestructura) en el Perú y en el mundo.

4.2 Marco normativo y alcances de las PPP en el Perú

En el Perú las PPP son denominadas Asociaciones Público Privadas (APP). El marco legal se encuentra a la vanguardia en América Latina, según expertos en PPP del Banco Mundial como José Luis Guasch (MEF, 2017), dado que impulsa el desarrollo económico, de acuerdo con el portal de la Agencia de Promoción Privada de la Inversión Privada – Perú (ProInversión), por medio de las APP como *“modalidades de participación de la inversión privada en la cual se incorpora experiencia, conocimientos, equipos, tecnología y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública, proveer servicios públicos y/o prestar los servicios vinculados a éstos que requiera brindar el Estado...”* (ProInversión, 2012a).

Las PPP se pueden iniciar por interés del Estado o de contratistas privados, en cuyo caso serían autosostenibles o cofinanciadas por el Estado. Las modalidades aceptadas son concesión, operación, gerencia, joint venture u otra permitida por la ley y se enfocan en

sectores como transporte, generación eléctrica, educación, salud etc. Asimismo, resulta relevante analizar su evolución y luego detallar sus principales características, en particular, en el sector educativo.

Pese al consenso sobre las limitaciones del sector público para hacer frente a las enormes demandas de modernización de la infraestructura en el Perú y al valor tangible de las PPP como una excelente combinación que podría acortar la brecha de financiamiento que se necesita para desarrollar proyectos de infraestructura que impactan en la competitividad de los sectores y en la calidad de vida de sus habitantes, existen algunos mitos que alejan a los gobiernos de estos potenciales acuerdos.

Un primer mito “anti-PPP” busca confundir la participación del sector privado en la provisión de servicios de infraestructura con procesos de privatización, cuando en realidad el esquema de PPP no supone transferencia alguna de la propiedad de los activos al privado, y además posibilita la construcción de infraestructura pública, con eficiencia y sostenibilidad, sin comprometer demasiados recursos públicos para poder destinarlos a otros fines.

Un segundo mito se refiere a la percepción sobre el rol secundario que el gobierno ocuparía en estos esquemas. Resulta imprescindible desarrollar la institucionalidad y los esquemas regulatorios necesarios para garantizar la realización de PPP y eso demanda un esfuerzo considerable de mediano plazo. Los gobiernos deben además acompañar el proyecto a lo largo de todo su ciclo, supervisando cada uno de los procesos, contratos y reglamentos establecidos para el buen desempeño del proyecto. Resulta crítico el manejo de los riesgos habituales en el desarrollo de la infraestructura. Es necesario un sector público activo, garante de los intereses del ciudadano, y controlador de la realización de los procesos, desde la conceptualización de los proyectos, hasta la realización de análisis, contratos, procesos de licitación, desarrollo de obra, medición de indicadores de calidad y auditorías.

Las PPP en esencia son un compromiso de recursos por parte del sector público, al igual que el desarrollo de una obra pública tradicional. El privado se obliga a proveer mejoras de eficiencia e innovación en el desarrollo de activos y en la provisión de los servicios asociados, además de asumir una serie de riesgos asociados a la infraestructura que, de lo contrario, caerían completamente en manos del Estado. Un buen proyecto resulta en una buena PPP si arroja valor por dinero (value for money - vfm)⁴⁷; es decir, al comparar los costos y beneficios de hacer el proyecto vía obra pública tradicional frente a la vía PPP (considerando pagos al inversionista, gastos de administración de contratos, aspectos fiscales, relación entre riesgos retenidos y transferidos, ganancias de eficiencia e innovación, entre otros), la segunda resulta más rentable para la sociedad. La clave está en calcular la opción más rentable desde el punto de vista social y del mejor uso de los recursos públicos, y avanzar con ella

América Latina presenta niveles de desarrollo muy desiguales en cuanto a institucionalidad, marcos legislativos y regulatorios en materia de PPP. Resulta necesario compartir los casos de éxito y las oportunidades de mejora, en este caso del Perú.

La Constitución Política del Perú (1998) señala en su artículo 15 que toda persona natural o jurídica, tiene el derecho de promover y conducir IE y de transferir la propiedad de estas. El Estado, a través del Decreto Ley 882 (MINEDU, 2016), garantiza una mayor participación del sector privado en la educación mediante el fomento a la inversión en el esfuerzo nacional de modernización del sector.

En 1991 se promulgó la “Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada”, a través del DL N. ° 757 (SISE, 1991) que declaró como de interés estatal la expansión de la inversión privada. Se eliminaron restricciones administrativas a la inversión privada, manteniendo al Estado como garante de la estabilidad jurídica y de *“la libre iniciativa y las inversiones privadas, efectuadas o por efectuarse, en todos los sectores de la actividad económica.”*

⁴⁷ La definición en el caso peruano es “buscando la combinación óptima entre los costos y la calidad del servicio público ofrecido a los usuarios, a lo largo de la vida del proyecto”.

En 1996, mediante Decreto Supremo se publican, con rango de Ley, las normas que entregan en concesión al sector privado de las obras públicas de infraestructura y de servicios públicos, el cual es derogado y reemplazado por el DL N° 1012, publicado en el 2008 y que representa el hito normativo más importante ya que aprueba la "Ley Marco de Asociaciones Público – Privadas (APP)" para la generación de empleo productivo. Asimismo, en el 2014 se dictan las normas adicionales para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada.

La actual definición de APP se construye sobre el marco legal precedente y sobre las mejores prácticas internacionales que fueron incluidas a través del Decreto Legislativo (DL) N° 1224 (MEF, 2014), promulgado en el 2015. Entre sus principales componentes se encuentra la asignación de riesgos entre el inversionista privado y el Estado, en función de la capacidad de gestión, términos contractuales de largo plazo y la aplicación del principio británico del valor por dinero (*value for money*), en todas las fases del proyecto.

Dicho DL denominado del "Marco de Promoción de la Inversión Privada mediante Asociaciones Público Privadas y Proyectos en Activos", definen a las APP como una modalidad de participación de la inversión privada, en la que se incorporan experiencia, conocimientos, equipos, tecnología, y se distribuyen riesgos y recursos, preferentemente privados, con el objeto de crear, desarrollar, mejorar, operar o mantener infraestructura pública y/o proveer servicios públicos bajo los mecanismos contractuales permitidos por el marco legal vigente.

Las modalidades de APP permitidas incluyen la concesión, construcción, operación, mantenimiento, gestión o cualquier otra modalidad permitida por ley de la infraestructura pública. La titularidad de la infraestructura pública se transfiere al Estado al finalizar el contrato. En la Tabla 12 detallamos los principales elementos de una PPP en el Perú.

En el 2017, con el cambio de gobierno, el MEF buscó promover PPP más técnicas y transparentes en los procesos de adjudicación a través del DL N° 1251 (ProInversión,

2016). Se destaca el rol de ProInversión como la Agencia de Promoción de la Inversión Privada y organismo público ejecutor adscrito al MEF para promover la incorporación de la inversión privada en servicios públicos y en obras públicas de infraestructura brindando soporte de asistencia técnica especializada (ProInversión, 2012b).

Asimismo, el marco legal vigente permite que los gobiernos municipales y regionales impulsen el desarrollo económico mediante la inversión público privada, en concordancia con la Ley Orgánica de Municipalidades No. 27972 (MEF, 2003) y el DL 1012, artículo 2. Estas normas destacan las competencias institucionales de los diferentes niveles deben interactuar para alcanzar el objetivo común de promover la inversión privada descentralizada, incluyendo aquella relacionada con proyectos educativos, tal como se puede analizar en la siguiente tabla.

Tabla 16: Elementos de una PPP en el Perú

Contratos de largo plazo	Los contratos de APP tienen una duración máxima de 60 años (incluyendo ampliaciones y renovaciones) y, en el caso de Iniciativas Privadas Cofinanciadas, una duración mínima de 10 años.
Rol del privado	Participación activa del sector privado (diseño, construcción, financiamiento, operación, mantenimiento, etc.), lo cual implica la transferencia al privado de una gran parte de los riesgos del proyecto según se defina en el contrato de APP. Sector público define objetivos de interés público y/o la política de precios (tarifa) y controla cumplimiento de los objetivos fijados.
Modo de financiamiento	Se financia total o parcialmente por el sector privado.
Modo de repago	El repago a las fuentes de financiamiento del proyecto de APP está en función de la clasificación del proyecto: Cofinanciado o Autofinanciado, y pueden originarse de fondos públicos, o directamente desde los usuarios
Distribución de riesgos	El reparto de los riesgos se realiza en función al perfil del proyecto así como las capacidades respectivas de las partes en cuestión para evaluarlos, controlarlos y gestionarlos.
Empaquetamiento de actividades	Las actividades necesarias para el desarrollo de un proyecto (diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento) se combinan y se encuentran a cargo del inversionista. Si bien la responsabilidad sobre determinadas actividades puede variar entre proyecto y proyecto, bajo una APP, la gestión de la infraestructura pública y/o servicio público queda en manos del privado.

Fuente: Portal del MEF (s.f)

Por su parte, el MINEDU declara en 2015 que asume un rol protagónico para el cierre de la brecha de infraestructura descrita en el capítulo anterior y define que, a través de las PPP, se formularán iniciativas de construcción, mantenimiento de infraestructura y provisión de equipamiento para la EBR (Colegios de Alto Rendimiento (COAR) y colegios en riesgo por infraestructura dañada y con más de 1000 alumnos), cuyo detalle se presenta en la Ilustración 10.

Ilustración 12: Servicios que se incluye en el diseño de una PPP para los COAR y colegios en riesgo



Fuente: MINEDU (2015)

En todos los casos, la gratuidad de la educación se mantiene intacta de acuerdo a la Constitución y a las normas sectoriales. En el 2015 se presentó una lista de 13 COAR, con una inversión unitaria estimada de USD 12.5 millones y paquetes que agruparan entre tres y cinco colegios. La propuesta de modelo económico – financiero esperado por el

MINEDU incluía un plazo mínimo de 20 años, el pago por la infraestructura construida con un pago inicial de 30% y el saldo a pagar en 10 años, y el pago por los servicios operativos anuales. Se exige al proveedor privado una demostrada experiencia en provisión de los servicios y solvencia financiera, y su propuesta debe entregar un menor costo al Estado en la provisión de todos los servicios. (MINEDU, 2015).

También se presentó una lista de 275 colegios a nivel nacional, con predios saneados (no todos los colegios lo tienen en el Perú y es responsabilidad del gobierno municipal), y necesidad de sustitución de más del 50% de su infraestructura actual para beneficiar a 430.000 alumnos. Hasta la fecha no se ha adjudicado ningún colegio bajo la modalidad de APP. Las empresas privadas han preferido la modalidad de Obras por Impuestos (OXI) en el año 2017, con un total de seis proyectos educativos adjudicados por USD 30 millones, entre ellos un COAR. (Redacción Gestión, 3 de julio de 2017).

En el portal institucional MINEDU (2018) se especifica que en ningún caso se incluirá el componente de gestión docente ni dirección de las escuelas. Sin embargo, para los institutos superiores técnicos sí incluyen la dimensión pedagógica como parte de la PPP.

Lo anterior permite inferir que esta decisión, la de no considerar la gestión ni la dirección, responde no a aspectos técnicos sino a razones políticas orientadas a evitar enfrentamientos con los sindicatos docentes y su pliego regional en contra de la “privatización” de la educación, los cuales comparten el pensamiento expresado por Hernández Navarro (2009, p.1) en el sentido de que *“la educación pública no es una empresa y el mercado no es una escuela de virtud. La actividad docente no debe regirse conforme a criterios mercantiles. La enseñanza debe seguir siendo un bien público, no una mercancía que beneficie a unos cuantos privilegiados”*.

A nivel general, la implementación de las APP en el Perú, supuso desplegar una estrategia de PPP a largo plazo y de alto impacto, fundamentado en la integridad, la transparencia y en la eficiencia para mejorar la calidad y la cantidad de las adjudicaciones. Sin embargo, el reciente escándalo por corrupción denominado Lava Jato y la mala gestión de las

adendas del proyecto de APP para la construcción del Aeropuerto Chinchero, descrito por Yancunta y Enríquez (2017) han provocado un desprestigio y desnaturalización de las APP, acompañadas incluso de renunciadas forzadas de dos ministros del gobierno pasado, el de Economía y el de Transportes y Comunicaciones, que hoy es el presidente del Perú.

Castagnola (10 de mayo de 2019) señala con preocupación los costosos impactos en la paralización de la toma de decisiones en el sector público. La crisis de desconfianza ha instaurado una cultura de la sospecha y el temor a ser objeto de investigaciones y acusaciones. Específicamente en las PPP, donde la interacción entre el Estado y el operador (concesionario) es indispensable, el temor ahuyenta el diálogo y el diseño de soluciones. La clase política agresiva y con poco entendimiento de la economía, politiza la discusión, olvidando que la gran mayoría de funcionarios públicos es gente honesta que busca cumplir con sus responsabilidades.

A su vez, ProInversión es percibido como lento e ineficiente por el propio gobierno y sigue prefiriendo la modalidad de obra pública para grandes proyectos de infraestructura (Redacción Gestión, 12 de enero de 2018). ¿Vamos a seguir gastando USD \$ 90 millones anuales que cuesta operar la institución para sacar dos o tres proyectos por año? Se debería considerar la alternativa de bancos de inversión con metas claras y honorarios de éxito.

Sin embargo, tenemos dos casos exitosos que presentar. En el primero, Laurie (2018) expone una interesante y concreta oportunidad de adjudicación de proyectos de infraestructura al referirse al acuerdo firmado entre el Comité Organizador de los Juegos Panamericanos Lima 2019 (Copal) y el Ministerio del Comercio Internacional del Reino Unido para que este último pueda proveer asistencia técnica en el desarrollo de los Juegos, a través de una “ejecución eficiente, transparente y competitiva de las licitaciones y concursos.”

Mientras el Reino Unido destaca entre los 10 países menos corruptos, según el CPI (Transparencia Internacional, 2016), el Perú ocupa un preocupante puesto 101. Como

bien señala Laurie (2018), la asistencia técnica ha evolucionado a una bandera de credibilidad y transparencia para poder estructurar contratos de infraestructura para nuevos proyectos públicos dentro de un entorno tildado de corrupto.

En este sentido, se sugiere que las elecciones por la modalidad de contratación sean técnicas y no políticas, ni influenciadas por la coyuntura. Cabe considerar también que la corrupción y los incrementos desmedidos de costos y tiempos se presentan también en las adjudicaciones públicas.

El valor diferencial de una PPP es que el contratista privado debe gestionar la obra durante 20 años como mínimo y si se daña, incluyendo sismos y desastres naturales que son frecuentes en el Perú, debe reponerla y encargarse de su mantenimiento anual. El contrato está debidamente garantizado por incumplimientos a través de garantías financieras ejecutables y de cláusulas anticorrupción que permiten resolver los contratos de pleno derecho como resultado de actos de corrupción que involucren al concesionario en perjuicio del Estado. (Pasco- Font, 2018).

Recordemos que, pese a contar con un modelo que ya había logrado adjudicaciones, el Estado terminaba pagando sobrecostos por la incompleta madurez del proyecto: retrasos en expropiaciones por no identificar predios oportunamente, financiamientos según el avance de obras, expedientes técnicos con bajo nivel de estudio. El escándalo Lava Jato ha evidenciado la importancia de los lineamientos para el diseño de contratos de APP, específicamente para reducir el riesgo de adendas y arbitrajes. (Rosales, 24 de mayo de 2019).

Un segundo caso exitoso se logra en el sector salud. El Hospital Barton del Callao y el Guillermo Kaelin de Villa María del Triunfo (BUM) son dos centros de salud pertenecientes a la red pública de Essalud⁴⁸ que son administrados bajo la modalidad de APP y presentan altísimos estándares de calidad de servicio y en pocos años se han

⁴⁸ El Seguro Social de Salud, denominado EsSalud es la institución peruana de la seguridad social en salud, comprometida con la atención integral de las necesidades y expectativas de la población asegurada, con equidad y solidaridad hacia la universalización de la seguridad social en salud.

convertido en referentes para la oferta de la salud pública nacional y la aplicación de la modalidad de contratación público-privada a nivel del continente, en la modalidad de "bata-blanca", por el cual, tanto la responsabilidad de la infraestructura y equipos, como la del personal médico, corre a cargo del operador privado, con lo cual, la exigencia por los resultados médicos es total para el privado.

Estas experiencias desacreditan el mito referido a que en sectores sensibles socialmente como la salud, las APP no podrían aplicarse: por el contrario, una experiencia exitosa que ha sido muy bien asimilada por los ciudadanos de zonas pobres que perciben diferenciales de calidad relevantes en el servicio público, sin reparar en si el suministro es público o privado, sino que sea de buena calidad para ellos.

Ilustración 13: Hospitales Guillermo Kaelin de la Fuente en Villa Maria del Triunfo y Leopoldo Barton del Callao, gestionados bajo APP



Fuente: María Isabel León, presidenta de CONFIEP. (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas: organización privada que agrupa al gremio del empresariado peruano).

En lo que se refiere a PPP en el sector educativo peruano resulta relevante considerar el documento del Banco Mundial (2012) que señala tres dimensiones para mejorar las probabilidades de éxito de una PPP: la demarcación de los riesgos que cada parte asume en el diseño del contrato, la rigurosidad y transparencia en la toma de decisiones y especialmente, la mejor capacidad del sector para negociar, regular y supervisar a la contraparte sector privado.

En una reciente entrevista realizada por Romainville (2018), el viceministro del MEF reafirma su compromiso con la estandarización de los contratos, principalmente vinculados al sector infraestructura en PPP, para agilizar su ejecución. Siguiendo los lineamientos del Banco Mundial, la estandarización genera mayor predictibilidad para todos los agentes participantes, transparenta los riesgos financieros y genera más competencia porque es un proyecto estructurado y fácil de leer para el mercado. A su vez la competencia y la transparencia le quitan espacio a la corrupción.

4.2.1 Las PPP en educación: argumentos a favor

Baum (2016) señala que a pesar de que ya existe 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, Barrera-Osorio y Guáqueta (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 refiere a los beneficios que se obtienen en 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 estos contratos 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 atendidos 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, señala la ventaja comparativa 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 y Youdell, 2007).

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

Las PPP educativas más inteligentes según Millán (2019) 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.

Si bien es cierto, 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: ¿Cuando los gobiernos, nacionales o locales, deberían considerar a las PPP como una buena opción?

Baum (2016), Verger (2012), Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (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 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.

El diseño de las PPP exitosas en educación responde a las necesidades específicas. Son dos las esenciales: primero, deben dirigirse a los estudiantes con mayor probabilidad de ser excluidos de la educación. Cuando se brindan las mismas oportunidades de acceso a cualquier tipo de servicio educativo, quienes tienen mayores niveles de solvencia financiero y social serán los primeros en maximizar sus beneficios. Tal es el caso de los sistemas de educación pública gratuita, en los que 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 privados. La forma más efectiva de mejorar los resultados de aprendizaje

dentro de las PPP educativas es responsabilizarlos directamente por los resultados deseados, tales como los logros de aprendizaje de los estudiantes.

La evidencia existente demuestra una correlación positiva entre la provisión privada de la educación y los indicadores de calidad educativa, lo que sugiere 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.

4.2.2 Las PPP en educación: argumentos en contra

Los críticos de las PPP en educación rechazan la influencia de las políticas aplicadas por Thatcher y Reagan basadas de los principios económicos de la escuela austriaca de Hayek (1961), centrada en la libertad individual y la reducción del rol del Estado (Nordtveit, 2005).

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) presentan también investigaciones que demuestran que la provisión privada de servicios resulta negativa porque reduce la capacidad del gobierno para controlar el servicio y la simple mención de la privatización de la educación genera un rechazo mayoritario. (Ball y Youdell, 2007).

Las PPP en educación pueden enfrentar resistencia de ciertos grupos de interés. Especialmente los maestros y empleados las definen como una amenaza a su estabilidad laboral, y los sindicatos como una potencial reducción de su influencia en el sector. Los legisladores toman en cuenta estas presiones cuando intentan diseñar estas iniciativas de contratación (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009, p.5) y las acompañan con un plan de difusión para explicar los beneficios del modelo y poder superar cualquier resistencia.

Los siguientes argumentos en contra son en realidad oportunidades de mejora en varios frentes. Se presentan riesgos y desafíos con respecto a los distintos contextos en los cuales se aplican los modelos de PPP. No solo se obtienen resultados diferentes, sino que se requieren opciones diferentes en los contratos en relación a las dimensiones de la gestión educativa. En algunos países incluso es necesario desarrollar las capacidades en el sector público para poder escalar las iniciativas de escolaridad. En otros casos se desarrollan también las habilidades y capacidades de los operadores privados para proveer una educación de alta calidad. (Patrinos y Sosale, 2007).

En los países donde las PPP no han sido probadas se requiere modificar las políticas educativas y el marco regulatorio (Alborta, Stevenson y Triana, 2011). Los gobiernos deben diseñar un marco propicio que incluya a los proveedores privados en la estrategia nacional de educación, que configure de manera objetiva y racional los criterios mínimos que el sector privado debe cumplir para gestionar escuelas, que incorpore esquemas de financiamiento escolar focalizados y un sistema de aseguramiento de calidad muy efectivo. (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009).

Asimismo, un buen diseño es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el éxito de una PPP en educación. La implementación debe ser efectiva y eficiente. Para poder asegurar este *delivery*, los gobiernos deben elegir a sus socios privados a través de un concurso transparente entre varios postores que compiten además en múltiples etapas del proceso de selección. (Robertson, Mundy y Verger, 2012). Una buena práctica es incluir en el proceso a diferentes entidades del sector público de acuerdo a su especialidad, las cuales deben desarrollar sus propias capacidades operativas, establecer

mecanismos de aseguramientos de calidad para los contratistas y diseñar incentivos o sanciones para alcanzar los objetivos de rendimiento esperados.

Como hemos detallado anteriormente no se han realizado aún muchas investigaciones sobre los resultados en el aprendizaje y en la satisfacción de los grupos de interés dentro de los modelos de PPP. Según Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) tampoco se sabe de manera determinante qué características específicas de una escuela *charter* o de una CEC las hacen funcionar mejor que una escuela pública. Se requiere más investigación sobre la aplicación de los modelos en los diferentes contextos para poder incrementar la evidencia de mejores prácticas y poder mejorar la metodología y los indicadores evaluados.

Pese a los esfuerzos realizados por todos los sectores interesados, no existe evidencia de apoyo suficiente que sugiera que convertir todo un sistema de educación pública a proveedores privados resultará en ganancias sustanciales de aprendizaje en todo el sistema educativo. En muchos de los países que consideran las PPP a gran escala, los niveles absolutos de aprendizaje dentro de las escuelas son preocupantemente bajos; por lo tanto, incluso con pequeñas ventajas de rendimiento relativas en el sector privado, habrá preocupación constante sobre la calidad de todos los servicios educativos (Baum, 2016).

Ambas perspectivas coinciden, sin embargo, en los beneficios de incorporar a las PPP en diferentes esquemas, teniendo en cuenta que en el caso del Estado peruano se le dificulta gestionar todo el sector por las debilidades que presentan los procesos de descentralización, la baja calidad de los docentes, la geografía, entre otros, lo que dificulta cumplir con una cobertura de calidad en la EBR. En ese sentido, las PPP se convierten en un buen esquema de soporte para cobertura, calidad y gestión a nivel regional y a nivel de BUM, dejando que el MINEDU se convierta en ente rector y regulador de los servicios educativos de calidad.

A continuación se desarrolla el objetivo específico 3: identificar a los actores sociales e instituciones vinculados con la calidad y los resultados del aprendizaje del modelo PPP en

los BUM de Lima. Se clasifican a los actores según sus intereses y la estrategia a seguir con cada uno de ellos y se diseña una propuesta de matriz de riesgos y de indicadores de gestión en un modelo PPP.

4.3 Análisis de los actores sociales en un modelo de gestión educativa bajo PPP

Dentro del tercer objetivo resulta imprescindible realizar un análisis de los actores sociales en un modelo de gestión educativa con carácter público y participación privada en las BUM de Lima, incluyendo y describiendo a los grupos de interés (GRI,2006)⁴⁹, audiencias objetivo o *stakeholders* involucrados en la propuesta educativa y luego en la definición de la propuesta de valor, en el diseño de la estrategia de comunicación como parte del desarrollo del modelo. Sin embargo, como lo señalan Bernal y Rivas (2012), su operacionalización a través del modelo de mapeo de actores es difusa pero necesaria en cualquier propuesta con impacto social.

A partir de la teoría de los grupos de interés podemos profundizar en los instrumentos de gobernanza, aquellos que permiten describir las relaciones de influencia/poder en determinados contextos. La construcción de relaciones institucionales se describe en función del contexto temporal y espacial, pero también está condicionada por las percepciones de los actores sobre las reglas de juego que, a su vez, surgen de las referencias culturales, las preferencias, las identidades, la historia y la naturaleza de cada actor implicado.

La pluralidad de reglas de juego y su interpretación entrañan negociaciones y fricciones que harán evolucionar permanentemente a las instituciones, y así, las reglas e instituciones emergentes evolucionan en función de los conflictos, de las demostraciones de fuerza y de

⁴⁹ Se entiende por “grupos de interés” aquellas entidades o individuos a los que pueden afectar de manera significativa las actividades, productos y/o servicios de la organización; y cuyas acciones pueden afectar dentro de lo razonable a la capacidad de la organización para desarrollar con éxito sus estrategias y alcanzar sus objetivos. Esto incluye a aquellas entidades o individuos cuyos derechos provenientes de una ley o un acuerdo internacional les proporcionan la posibilidad de presentar con total legitimidad determinadas exigencias a la organización. Los grupos de interés pueden incluir aquéllos que mantengan una relación económica con la organización (por ejemplo, empleados, accionistas, proveedores) así como los que tienen otro tipo de relación con la organización (por ejemplo, grupos vulnerables dentro de comunidades locales; sociedad civil). (GRI, 2006, p. 12).

los compromisos según visiones y representaciones del mundo. De esta manera, el neoinstitucionalismo contribuye a entender el rol de los procesos sociales y políticos en el surgimiento de compromisos institucionales. (Barrau, 2010, p. 14, citado en Bernal y Rivas (2012)).

El enfoque multidisciplinar contribuye, por tanto, en la comprensión de las organizaciones o proyectos como factor vinculante hacia el desarrollo social desde múltiples escenarios, tales como la rendición de cuentas, la creación de valor, la resolución de conflictos y el buen gobierno para garantizar la sostenibilidad. La teoría, sin embargo, necesita ser operacionalizada a través de métodos y representaciones para su difusión e implementación. (Bernal y Rivas, 2012, p. 256). Siguiendo a Clarke (1998) resulta necesario partir con un reconocimiento formal de los intereses, a favor y en contra, de los diferentes grupos de interés con respecto al modelo propuesto en base a la evidencia empírica y bibliográfica obtenida.

Tabla 17: Intereses de los stakeholders

Grupo de interés	Intereses alineados	Intereses en conflicto
Padres de Familia	Aprendizaje y bienestar para sus hijos (y para ellos mismos). Salud para sus hijos Continuidad en estudios superiores Empleabilidad futura de sus hijos Progreso Infraestructura y recursos Sentido de superación y de pertenencia (asociaciones comunitarias) Espíritu de colaboración Atención a sus necesidades Opciones para elegir Vida cultural, artística, deportiva	Informalidad Economía de subsistencia (Pobreza) Valores y cultura de origen Capacidades y habilidades de sus hijos
Alumnos	Aprendizaje Salud Bienestar en la escuela Infraestructura y recursos Modelos innovadores en pedagogía Ciudadanía	Hogares disfuncionales Economía de subsistencia Valores y cultura de origen de sus padres Ocios y vicios en los

	Vida cultural, artística, deportiva Opciones para elegir	BUM Capacidades y habilidades del alumno
Gobierno Central (MEF, MINEDU, ProInversión)	Política Educativa: incremento de cobertura y de obras, mejores resultados en pruebas estandarizadas (aprendizaje). Presupuesto: ejecución disminuyendo riesgos y gastos de mantenimiento / facilities en escuelas. Focalización en la función educativa, en la medición de calidad y en la innovación. Más docentes y directores empleados Gestión por PMO e indicadores (transparencia) Incrementar la institucionalidad Disminuir la corrupción Eliminar las escuelas informales.	Evitar el riesgo político por la participación privada en la Educación pública (desconfianza). Evitar el riesgo de ejecución/supervisión por no contar con gestores ni procesos listos (modelo de gobernanza). Urgencia frente a resultados necesarios de corto plazo. Riesgo de un poder judicial ineficiente para solución de conflictos. Sólo con un liderazgo fuerte, actores alineados y políticas de mediano plazo puede funcionar.
DRELM / UGEL, burocracia	Política Educativa Local: incremento de cobertura y de obras, mejores resultados en pruebas estandarizadas, cumplimiento del plan curricular (aprendizaje). Recursos propios limitados. Presupuesto: ejecución disminuyendo control de gastos de mantenimiento / facilities en escuelas. Más docentes y directores empleados Enfocado en la medición de la calidad y en la innovación (indicadores).	Competencia con las escuelas públicas tradicionales Pérdida de cuota de poder: Rol fiscalizador vs rol gestor/promotor Gestores y procesos listos. Salir de la zona de confort. Otros ingresos (escuelas informales)
Docentes	Vocación docente, sentido ético y compromiso social. Aprendizaje de los alumnos Trabajo digno y remunerado, reconocido en base a méritos Buen liderazgo del director de la escuela Redes de aprendizaje, buenas prácticas Desarrollo profesional Infraestructura y recursos	Estabilidad laboral Sindicatos opuestos a la meritocracia Rechazo de gobiernos locales NO a lo privado, sólo escuelas públicas Otros ingresos
Directores	Vocación docente y de liderazgo, sentido ético y compromiso social. Aprendizaje de los alumnos Desempeño docente, desarrollo profesional Gestión educativa (cuatro dimensiones) Trabajo digno y remunerado, reconocido en base a méritos Redes de aprendizaje y buenas practicas Desarrollo profesional de todo el equipo Innovación, infraestructura, recursos	Estabilidad laboral Sindicatos opuestos a la meritocracia Rechazo de gobiernos locales Hostigamiento de la UGEL Procesos simples de fiscalización Rechazo a lo privado,

	Cultura del promotor (empleador) Infraestructura y recursos	sólo escuelas públicas Otros ingresos
Personal administrativo y de soporte	Trabajo digno y remunerado, reconocido en base a méritos. Redes de aprendizaje, buenas practicas, estándares de calidad Desarrollo profesional Infraestructura y recursos	Estabilidad laboral. Ineficiencia.
Empresas Privadas socialmente responsables y expertas en gestión educativa	Sentido de propósito Relaciones estables y duraderas (modelo de gobernanza, contratos) Value for Money para los servicios contratados Calidad, mejora continua, resultados en las cuatro dimensiones Innovación, economías de escala, <i>know-how</i> Gestión por indicadores (transparencia) y orientación al logro. Riesgo compartido Desarrollo de mercado y de institucionalidad Buen trabajo en medios	Utilidades acordes con todos los riesgos del proyecto. Competencia local e internacional transparente. El pago por resultados de niveles de servicio o logros de aprendizaje genera incertidumbre.
Comunidad	Desarrollo urbano, social Sentido de pertenencia (origen quechua) y deseo de superación. Espacio para vida artística, deportiva, cultural. Empleo directo	Grupos menores opuestos por intereses personales, políticos o comerciales. Iglesias opuestas a lo privado.
Contratistas y empresas participantes	Sentido de propósito Calidad y mejora continua Relaciones estables y duraderas (disminución de riesgos) Value for money Innovación, know-how Economías de escala Empleo Desarrollo de Mercado	Dependencia de la relación Estado-Operador. Traslado de indicadores en cascada Competencia en el mercado Utilidades esperadas.
Autoridades Locales y congresistas, políticos, periodistas en zonas de influencia	Obras (promesas electorales) Bienestar y progreso de la comunidad	NO a lo privado Protagonismo
Bancos multilaterales	Ayuda financiera y operativa Contribución social y económica Best practices Investigación Legitimidad Largo plazo	Riesgo político y económico (complejidad del entorno) Tolerancia al error (fracasos anteriores) Rechazo a lo Privado.

Fuente: Elaboración propia a partir de Clarke (1998)

Se eligió el modelo de Savage - Nix - Whitehead y Blair (Savage et al., 1991), para clasificar a los grupos de interés, dado que, a diferencia de los demás modelos que le dan importancia a las amenazas y sus magnitudes, éste se enfoca en el potencial de la cooperación y al trabajo colaborativo entre los grupos de interés. El mejor escenario posible es aquel en el cual una mayor interdependencia se convierte en una oportunidad de intercambio y colaboración sostenible. Los autores clasifican a los grupos de interés combinando su potencial de amenaza con su potencial de cooperación muchas veces ignorado para diseñar la mejor estrategia de manejo para poder cambiar la percepción (paradigmas) y actitud de los grupos de interés adversos a los intereses del proyecto o de la organización.

El diseño del modelo puede centrarse en el potencial de las partes interesadas clave, para evitar la implementación de estrategias opuestas a las de las partes interesadas, reconocer sus necesidades, y modificar las estrategias para poder integrarlos. La matriz de doble entrada posee dos ejes críticos: el potencial de estos actores para amenazar el modelo y el potencial de estos grupos de interés para cooperar con el modelo propuesto. Los cuatro cuadrantes de interesados serían:

- a) Las partes interesadas mixtas donde la estrategia será colaborar.
- b) Las partes interesadas marginales cuya estrategia será controlarlos.
- c) Las partes interesadas de apoyo que implica una estrategia de implicarlos en el modelo.
- d) No apoyo de partes interesadas, donde la estrategia es la defensa ya que no son cooperativos y amenazan la sostenibilidad del modelo.

Esty y Winston (2009), a partir de ese modelo, analizan y califican a los *stakeholders* a partir de la combinación de poder-influencia con la amenaza-cooperación de cada actor, ilustrado en la Ilustración 15. El valor de este modelo radica en la simplicidad para entender y explorar el potencial de las relaciones cooperativas con los grupos de interés.

La matriz evidencia cuatro hallazgos interesantes. Las reformas económicas y sociales, como bien sabemos, requieren en gran medida de un conjunto limitado de variables: un líder con decisión de llevarlas a cabo, un grupo de tecnócratas muy capaces y comprometidos, y una población abierta a aceptarlas (pueden serles duras en el corto plazo, pero confían en que serán beneficiosas en el mediano y largo plazo). Por lo tanto, un liderazgo fuerte y un compromiso político del poder ejecutivo desde el primer ministro y del poder legislativo son necesarios para la estrategia de colaboración, para la difusión de los beneficios del modelo, para diseñar la normatividad necesaria, para el alineamiento de la burocracia y el diseño de mejores procesos de ejecución y control, entre otros.

Tabla 18: Clasificación de los grupos de interés del modelo y la estrategia a seguir

Alto	<p style="text-align: center;">Grupo de interés mixto</p> <p>Estrategia: colaborar</p> <p>Gobierno Central</p>	<p style="text-align: center;">Grupo de interés de apoyo</p> <p>Estrategia: vincular, implicar</p> <p>Padres de Familia, alumnos Docentes, directores y personal administrativo (meritocracia) Empresas especializadas Contratistas Organismos Multilaterales Autoridades y políticos locales</p>
<p>Potencial del stakeholder para cooperar con el modelo</p>		

abordamos la calidad educativa. Si bien la política de meritocracia hacia los docentes tiene avances y retrocesos por el poder de sindicatos y sectores políticos, creo que los docentes son parte de la solución y no del problema.

En la presente investigación consideramos intocables el currículo nacional, los materiales pedagógicos, la carrera magisterial y la estructura orgánica y funcional del MINEDU para disminuir las barreras, pero si creemos que el modelo puede atraer y desarrollar docentes y directores provenientes del sector estatal de alto potencial y compromiso para superar los objetivos de aprendizaje, tan necesarios en el contexto de intervención. Fundamentamos esta posibilidad en las experiencias exitosas en modelos de escuelas públicas que operan convenios de gestión con entidades religiosas o parroquiales como Fe y Alegría, Corazón de Jesús y Coprodeli, y la sustentamos con los resultados de las encuestas en el capítulo 4.5.

Con esa estrategia y precisando que se trata de un modelo de alcance limitado a grupos de 10 o 20 escuelas, se podrá monitorear y controlar a los grupos de interés con potencial alto de amenaza al modelo y que se ubican el cuarto cuadrante de la matriz. El modelo debe ser despolitizado y por ende, la palabra “privado” debe desaparecer del enunciado del modelo y el Estado debe estar adelante, liderando el modelo por una educación de calidad. Todas estas recomendaciones serán utilizadas tanto en el capítulo 4.5.5 correspondiente a responsabilidades y riesgos por participantes, así como en el 4.6 para proponer los lineamientos que superan las limitantes generadas por los paradigmas sobre la inserción del componente privado en las IE públicas.

Con respecto al objetivo específico 5 tomamos en consideración a los docentes, quizás como el factor más importante en el aprendizaje en las escuelas. Y en ese sentido para que el modelo pueda atraer y desarrollar docentes y directores provenientes del sector estatal de alto potencial y compromiso para superar los objetivos de aprendizaje, resulta relevante evaluar la valoración de los docentes con los atributos de las cuatro dimensiones de la gestión educativa aplicadas en las escuelas donde trabajan. Recordemos que un indicador de calidad en la medición de la gestión educativa es la disponibilidad de recursos necesarios

para el rendimiento y motivación del alumnado en el proceso de enseñanza aprendizaje (Duarte, Gargiulo y Moreno, 2011).

4.4 Valoración de los docentes con respecto a la aplicación y la utilidad de las dimensiones de la gestión educativa en el proceso de E-A en las escuelas donde trabajan.

Es importante señalar que la satisfacción profesional está definida como el resultado personal y organizacional relacionado con el crecimiento, el trabajo, efectividad profesional y los estados psicológicos como fin del proceso (Hackman y Oldham, 1976); aspectos fundamentales para el ejercicio de la docencia.

Por otro lado, comprender la situación del magisterio a través de sus percepciones y opiniones sobre la realidad educativa, se convierte en un insumo valioso para diseñar propuestas de políticas educativas que respondan mejor a sus características, condiciones y necesidades. En la evidencia teórica se describe la diferencia de percepciones entre los docentes estatales, aquellos que laboran en IE públicas en convenios de gestión con parroquias o entidades religiosas y los que laboran en IE públicas.

En ese sentido, se presenta a continuación la valoración de los docentes en relación a la aplicación o utilidad de los más relevantes indicadores de cada dimensión de la gestión educativa (Tabla 10) en el proceso de E-A en las IE públicas con participación privada en las cuales trabajan.

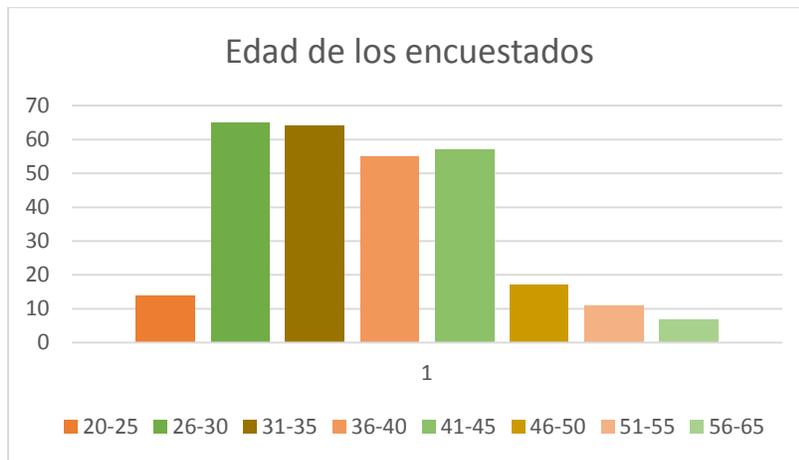
Como primer paso describimos el perfil de los docentes que completaron las encuestas de manera válida: 84% de los docentes son de género femenino, las edades de los encuestados se concentran entre los 30 y 45 años y son casados en un 55%, el 97%. El 55% de todos ellos trabajan en IE de la red Fe y Alegría y el 45% en IE públicas en convenios de gestión privada con entidades parroquiales.

Tabla 19: Descripción del perfil de los docentes que completaron las encuestas

		Frecuencia	Porcentaje
Válido	Femenino	244	84,1
	Masculino	46	15,9
	Total	290	100,0

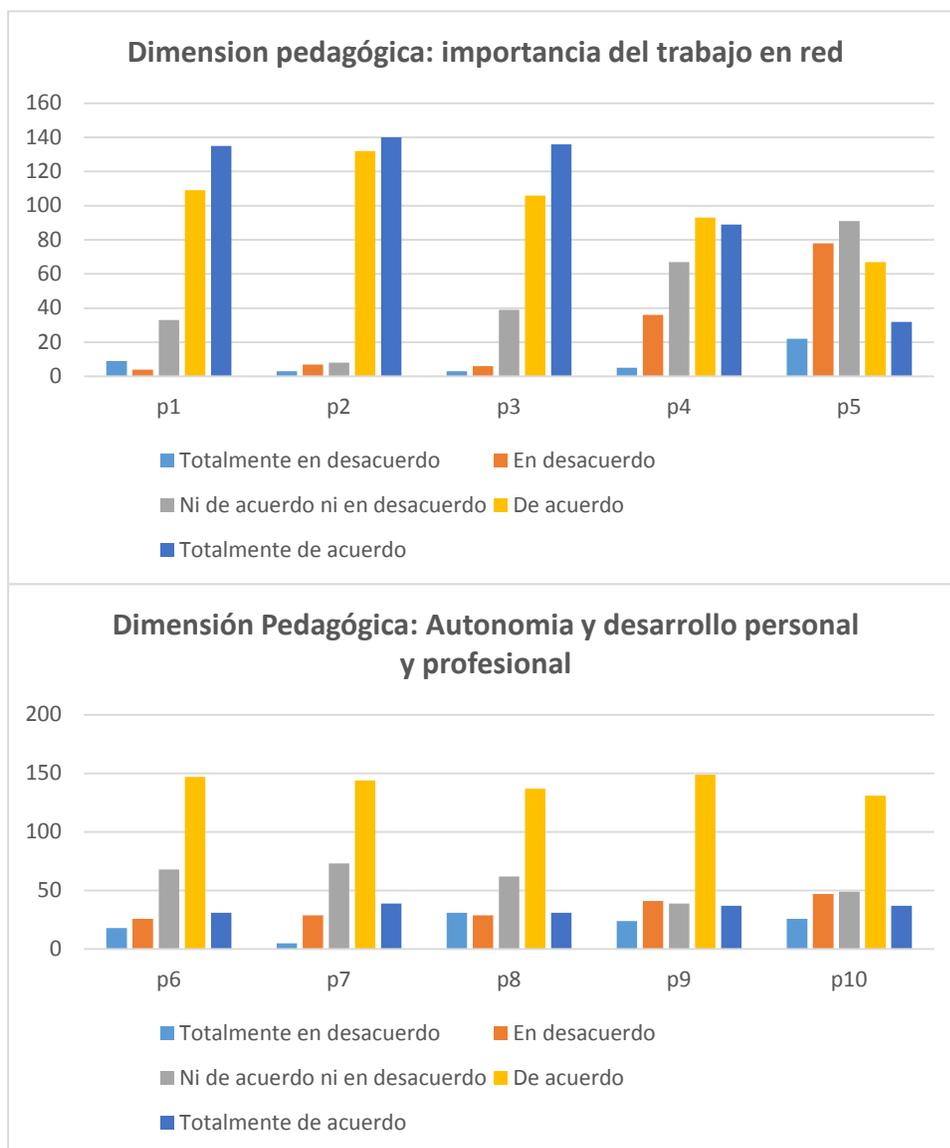
Edad Frecuencia

20-25	14
26-30	65
31-35	64
36-40	55
41-45	57
46-50	17
51-55	11
56-65	7



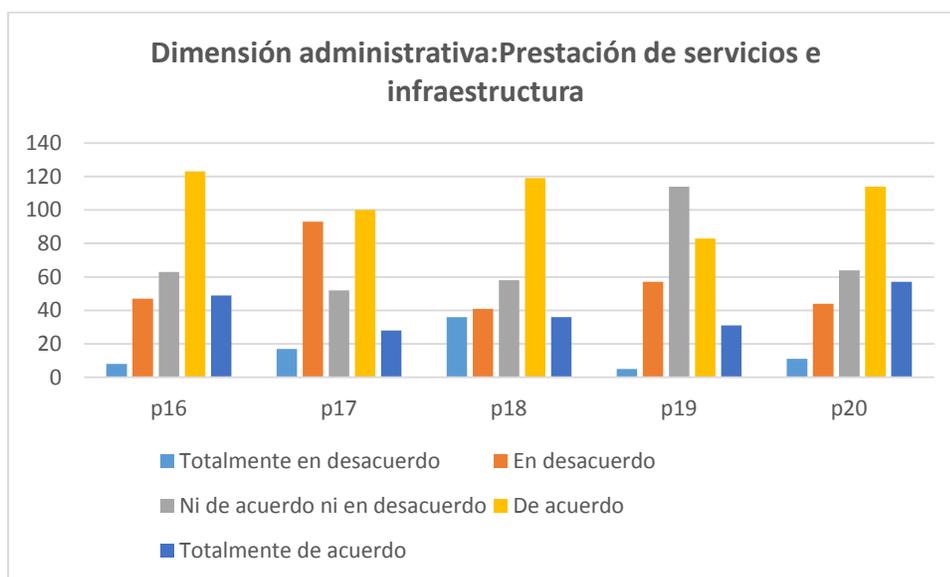
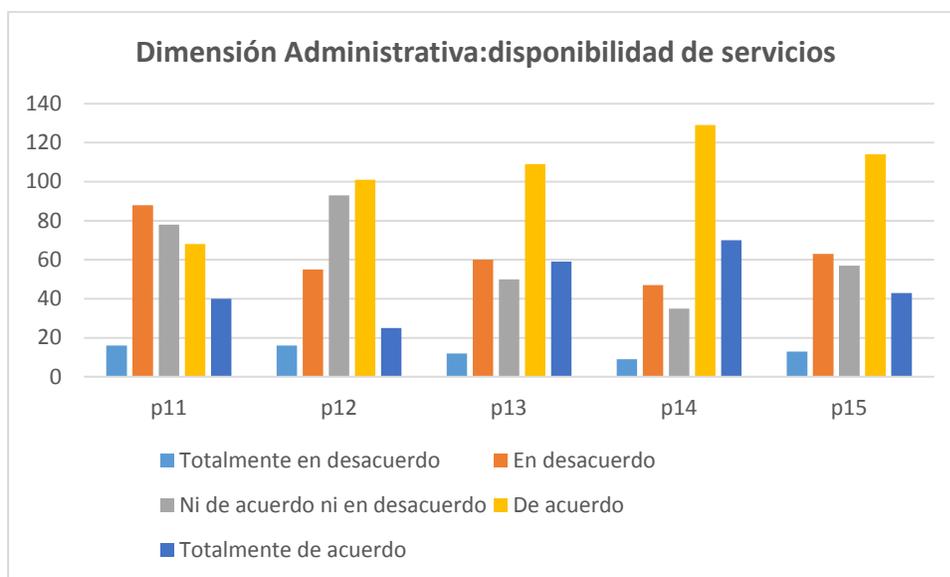
	Frecuencia	Porcentaje
Fe y Alegria	161	55,5
Parroquial	129	44,5
Total	290	100,0

Con respecto a los resultados de las percepciones y valoraciones sobre la dimensión pedagógica las respuestas se agrupan en dos atributos que son diferenciales entre una escuela pública tradicional y una escuela pública bajo esquema de PPP: la importancia del trabajo en redes de aprendizaje y la autonomía para el desarrollo personal y profesional de los docentes a través de los directores de los colegios.



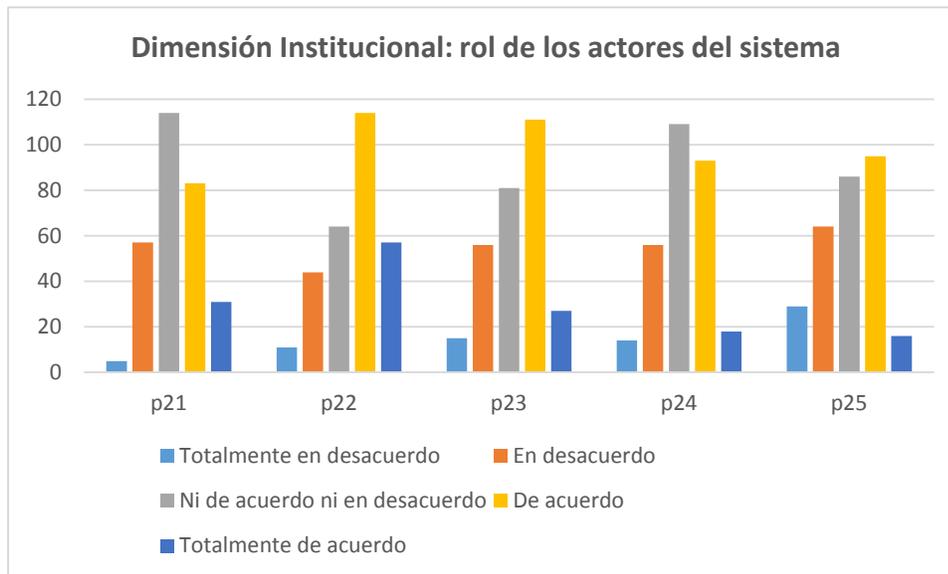
Se evidencia que los docentes están de acuerdo y valoran ambos atributos como parte del modelo de IE con esquemas de PPP en la dimensión pedagógica.

Con respecto a los resultados de las percepciones y valoraciones sobre la dimensión administrativa las respuestas se agrupan en dos atributos que son diferenciales entre una escuela pública tradicional y una escuela pública bajo esquema de PPP: la prestación de servicios de calidad y la disponibilidad de los servicios en la IE para apoyar la labor del docente y conseguir los objetivos del proceso de E-A en los alumnos.



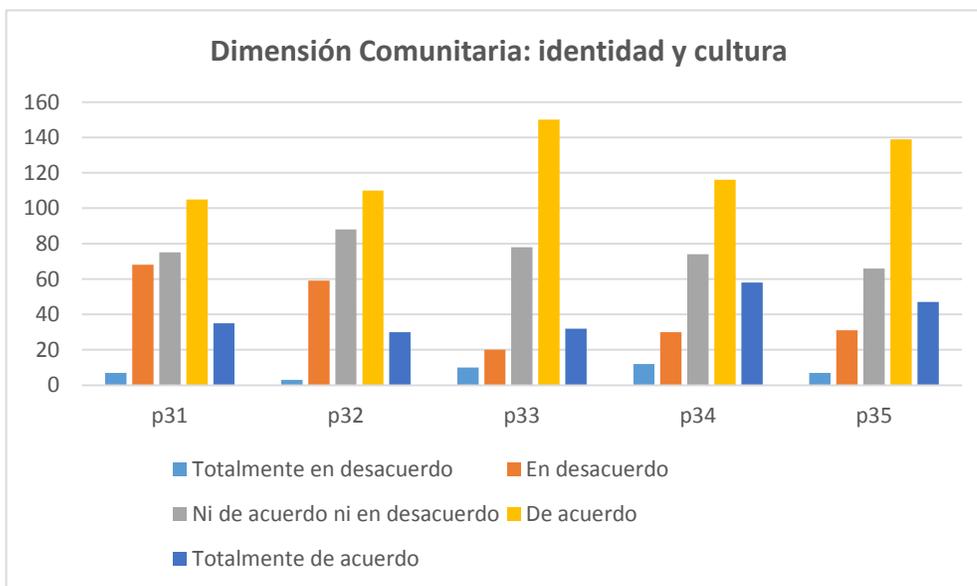
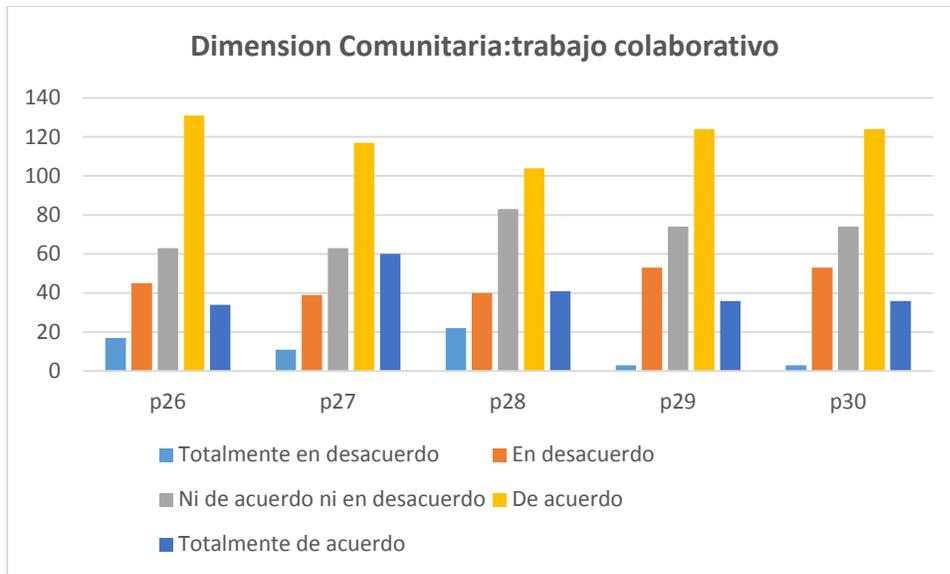
Se evidencia que los docentes aprecian tanto la prestación como la disponibilidad de servicios e infraestructura en las IE con esquemas de PPP. Sin embargo, se manifiestan también algunas carencias y oportunidades de mejora en la dimensión administrativa de la gestión educativa.

Con respecto a los resultados de las percepciones y valoraciones sobre la dimensión institucional, las respuestas se agrupan en un sólo atributo referido al rol de los actores del sistema que deben diferir entre una escuela pública tradicional y una escuela pública bajo esquema de PPP.



Los docentes encuestados se dividen entre que los que están de acuerdo y los que dudan sobre la influencia de los actores del sistema educativo en el logro de los objetivos de E-A en los alumnos. Sin embargo no se rechaza su influencia.

Con respecto a los resultados de las percepciones y valoraciones sobre la dimensión comunitaria, las respuestas se agrupan en dos atributos que deben ser diferenciales entre una escuela pública tradicional y una escuela pública bajo esquema de PPP: el trabajo colaborativo con la comunidad y el desarrollo de una identidad comunitaria y un cultura de participación ciudadana que contribuya con los logros del proceso de E-A de los alumnos



Se evidencia que los docentes están de acuerdo y valoran ambos atributos como parte del modelo de IE con esquemas de PPP en la dimensión comunitaria, quizás la más valorada de las cuatro por el potencial de desarrollo que tiene en el corto plazo.

Se identifican oportunidades de mejora en todas las dimensiones: el esquema de incentivos a los docentes (administrativa), en el conocimiento de la problemática de la comunidad por parte de la IE (comunitaria), en la transparencia en la rendición de cuentas

(institucional) y en la autonomía del docente (pedagógica). Se valora mucho el rol del director y de las redes de aprendizaje. Es muy probable que todos los docentes encuestados hayan trabajado previamente en una IE pública tradicional, de manera que están implícitamente comparándola con la IE parroquial o con convenio, en la cual trabajan. Las respuestas más relevantes se encuentran detalladas en el Anexo 13.

Si se contrastan estos resultados con la encuesta a 359 docentes de Fe y Alegría, realizada en el 2014 con el objetivo de recolectar información y opinión actualizada sobre los diferentes aspectos de la labor docente como su incorporación a la profesión docente y formación profesional, su trayectoria profesional, su opinión sobre políticas y problemas actuales de la educación peruana e información general del docente (Castro et al., 2017), se detalla lo siguiente:

- a) Los docentes de Fe y Alegría se rigen por normas y operan en condiciones similares a sus pares del sector estatal: tienen similar trayectoria formativa, una similar condición social y económica, e igual régimen contractual y remunerativo. Sin embargo, los estudiantes que asisten a las IE gestionadas por Fe y Alegría reciben un mejor servicio educativo que el promedio observado en las instituciones estatales.
- b) Los docentes de Fe y Alegría tienen mejor nivel educativo (50 % cuenta con estudios superiores universitarios y más del 30 % estudió una maestría o postgrado).
- c) Pertenecen a nivel socioeconómico medio (posesión de activos durables en la vivienda y deudas de consumo a tasas subsidiadas con la Derrama Magisterial⁵⁰).

⁵⁰ La Derrama Magisterial es una institución de seguridad social privada, perteneciente a los maestros (280.000) que trabajan en las instituciones educativas del Estado. Administra los aportes mensuales para brindar un fondo de retiro a los docentes, seguros por invalidez y fallecimiento.

- d) Los docentes de Fe y Alegría han participado en siete capacitaciones entre el 2009 y 2014, siendo apoyados en un 30% por la IE. Las preferidas son las estrategias y didácticas de las áreas de aprendizaje y el 50% afirma que desea estudiar una maestría o postgrado.
- e) Con respecto a los efectos de las TIC en la labor docente, la mayoría considera que los efectos serán positivos, ayudarán al aprendizaje de los estudiantes y facilitarán su labor.
- f) Los docentes viven cerca de la IE y el 50% tarda menos de 30 minutos en llegar. (los buenos docentes son elegidos por la IE de Fe y Alegría bajo la autonomía del director). Confirman el buen estado de las instalaciones y el apoyo de la APAFA.
- g) Más del 70 % de los docentes sostienen que los inadecuados métodos, enfoques y materiales para el desarrollo de las clases que provee el MINEDU son uno de los principales factores que afecta el aprendizaje. Más del 50% desconfía de la UGEL por las deficiencias en las medidas de control de la IE.
- h) Más del 50 % de los docentes afirma que el intercambio pedagógico y el trabajo en redes facilita la mejora de la labor pedagógica. Asimismo los docentes dedican dieciséis semanales, fuera de su jornada laboral, a actividades educativas frente a doce horas que declaran los docentes de IE estatales.
- i) Más de un 30% considera que la meritocracia de la Ley de Reforma Magisterial es positiva, pero sugiere que la evaluación del desempeño debe ser por observación en la misma aula.

Los docentes son probablemente el actor más relevante para cumplir con los objetivos de E-A y de manera simplista, todas las demás actividades de la gestión educativa deben contribuir a que cumpla en el salón de clases con la trascendencia de la célebre frase del escritor norteamericano William Arthur Ward: “El profesor mediocre dice. El buen profesor explica. El profesor superior demuestra. El gran profesor inspira. “

Pese la existencia y fortaleza de los sindicatos y de la burocracia estatal que se oponen a cualquier iniciativa de cambio, los docentes estatales con verdadera vocación (y con

mejor formación académica) se motivan y comprometen con cualquier proyecto educativo cuando facilitan su labor en una IE. La motivación y el compromiso se refuerzan por su el apoyo de la IE en su desarrollo profesional, por la mejora de su situación socio-económica, la meritocracia, la calidad de la infraestructura y el uso de los TICs en la IE, el trabajo en redes y pese a la desconfianza en la labor que realiza la burocracia del MINEDU.

La motivación docente es un buen predictor del éxito del estudiante, y solo se puede mantener a través del tiempo a través de una propuesta sostenible basada en la mejora continua a través de la gestión educativa. Los docentes del sector público deben ser vistos como parte de la solución y no como parte del problema.

A continuación se desarrolla el objetivo específico 6: Proponer un modelo orientado a la gestión pública de calidad en las escuelas de la EBR con participación privada para los BUM de Lima.

4.5 Propuesta de un modelo orientado a la gestión pública de calidad en las escuelas de la EBR con participación del sector privado para los BUM de Lima

El modelo de sustenta en la base teórica recopilada así como en la evidencia empírica recopilada a través de las entrevistas a los *policy makers* o expertos, que citamos a continuación.

4.5.1 Fundamentos del modelo

El modelo concibe a un colaborador privado especializado que logre 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. El resultado educativo 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 ese sentido, Killa Miranda menciona:

“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.)

Es importante señalar que 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 ese sentido, Daniel Anavitarte señala:

“...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 tienen además en cuenta 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. En ese sentido, Daniel Anavitarte y Hugo Ñopo mencionan:

“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 de 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).

El modelo incluye a las cuatro dimensiones de la gestión educativa, administrativa, comunitaria, institucional y pedagógica, cuyos procesos están relacionadas con la E-A a través de un ecosistema de relaciones que permiten que el sujeto logre aprendizajes eficientes. En ese sentido, Idel Vexler menciona:

“ que la Unicef habla de 4 dimensiones en la gestión pedagógica, que es cómo haces un convenio de duración y cómo intervienen ambos en una definición el privado con el público y el gobierno local de una especie de modelo sostenible donde cada uno tiene deberes y derechos, la pedagógica que está clarísimo que se mantiene como tal respetando el currículo nacional y que eso no es ni siquiera negociable, luego tiene la comunitaria donde los modelos de afuera hablan de que el colegio como tal en una nueva zona tiene que hacer florecer a la comunidad, suele ver sus roles día y noche, no solamente día con lo cual biblioteca, cine, deporte, esparcimiento sano para la comunidad y la administrativa que los has dicho, a parte del mantenimiento, facility, seguridad, limpieza y donde además es importante que la Apafa, la asociación de padres se empodere no, porque en zonas donde los cuales normalmente se estipula que como son pobres van a seguir siendo pobres y es una falacia. (Idex Vexler. Ex Ministro de Educación).

Respecto 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, León Trahtemberg, señala:

“ Yo creo que el Estado tiene que, 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. En ese sentido, Jorge Camacho nos comenta sobre el rol que el Estado y el sector privado deberían tener:

“... considero que en los lugares donde no hay educación y no llega el estado, porque el estado al final tiene los roles de fomentar también lo positivo, 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 por ciento que mejor si se puede promover, de modo que también uno involucra en esta actividad de lo que es la parte educativa a las familias porque no hay que olvidar que un colegio no es, o sea el servicio educativo es completamente distinto de los servicios, de otros servicios porque 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 colegios, ni siquiera solamente del profesor sino también de quien lo recibe y de su familia, estamos hablando del alumnos y de su familia y de todo el entorno, entonces creo que involucrar a estos tres actores: alumno, familia, colegio y la comunidad en general, o sea me refiero el que saca adelante eso y el estado haría una combinación muy interesante que podría ser muy beneficiosa no”. (Jorge Camacho, presidente de ADECOPA)

Asimismo, el modelo propuesto se enfoca a los BUM de Lima, donde la presencia del Estado ha sido mínima para ofrecer servicios educativos de calidad. En ese sentido, Elias Neira señala:

“...las ciudades no han crecido en Pueblo Libre, Lince, no, La Molina... Las ciudades han crecido, las ciudades grandes están creciendo en la periferia y ahí es donde tú ves el límite de la racionalidad del Estado de atender el servicio educativo. Este, y además los modelos mentales de colegios. Son colegios muy grandes, etcétera, pero las ciudades crecen como les da la gana, básicamente. 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, además. Y, además, ya existe una oferta de, que es un archipiélago, en realidad, son miles de islas chiquititas, digamos de escuela privada que no cumple con una serie de requisitos que sí cumple el público, pero que está demasiado lejos. 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, pues, 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, no”. (Elias Neira, consejero del CNE hasta el 2020).

Otros de los aspectos señalados en el modelo, es sustentarse en casos de éxitos de escuelas como las de Fe y Alegría en BUM de Lima. En ese sentido, Luis Bretell señala:

“... 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 la dirección regional de Lima si tu viera la posibilidad de gestionar la educación de Lima podría la cosa 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 Ministerio no ha querido transferir a pesar de que la Ley le obliga transferir no, es la única dirección regional que no tiene potestad real en la gestión de sus escuelas, o sea yo creo que ahí la cosa se complejiza y 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 esos hace que las

instituciones no gubernamentales puedan gestionar la escuelas de Lima con muchísimas más eficiencia que el estado” (Luis Bretell, experto en Educación con 5 años de experiencia en el MINEDU)

Uno de roles que el Estado debe ocupar en educación es permitir la accesibilidad, aceptabilidad, asequibilidad y adaptabilidad, como lo menciona Alexandra Ames:

“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, que van a alcanzar su máximo potencial dentro de los conocimientos que van teniendo para luego aportar en la economía no, pero la idea del rol del estado en este caso sería, o sea ese no, velar porque ningún niño quede excluido de esta nueva fórmula de hacer gestión educativa” (Alexandra Ames, MIDIS)

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... (P 13: 2:11, 26:45)

[...] Sí considero que hay un espacio para el sector privado de proveer servicios educativos de calidad en zonas marginales- (P 1: 1:11, 12:22)

[...] creo que las Asociaciones público privadas tienen que incorporar justamente el componente de calidad que el Estado todavía está en proceso de construcción y hay indicadores, que necesitamos incorporar, aprender y luego validar. (P 2: 4:11, 32:32)

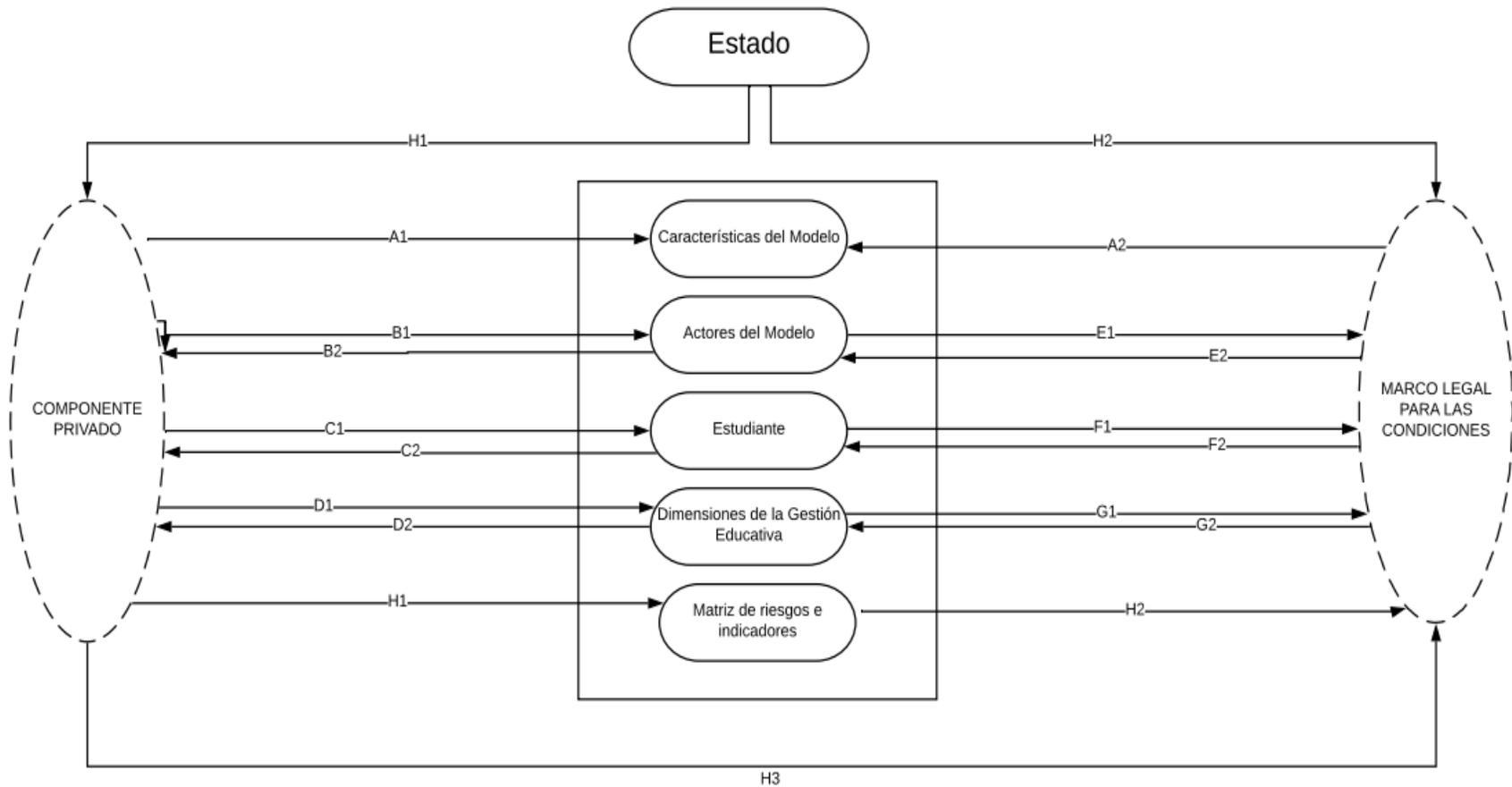
Sin embargo, las falencias por parte del Estado como gestor de la EBR se presentan incluso en las experiencias exitosas como Fe y Alegría.

“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, MEF).

4.5.2 Componentes del modelo

La codificación e integración de la información obtenida en las entrevistas a los expertos se grafica en la siguiente ilustración. Se visualizan los componentes y las relaciones entre ellos dentro del modelo propuesto ECEC.

Ilustración N° 12: Componentes de la propuesta del Modelo ECEC



Activar Windows

Fuente: Elaboración Propia

- a) Según el modelo propuesto, 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. La regulación sectorial (Bresser, 1998), los sistemas de control y la rendición de cuentas deben definir 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. El objetivo fundamental es promover un equilibrio que asegure la inversión privada y la protección de los ciudadanos en el mediano plazo.

En ese sentido, la vinculación del Estado con el componente privado también pasa por insertarlos a través de mecanismos de mercado transparentes que promueven competencia para brindar oportunidades de elección de escuelas en la educación pública a los padres sin que este represente un costo mayor pero entregando un mayor valor, bajo la exigencia de la Calidad (H1, H2, H3). La calidad es concebida como un estándar mínimo que superar y como la identificación de necesidades, demandas y exigencias que se deben satisfacer a través de múltiples estrategias a cada grupo de interés. En ese sentido permite establecer lineamientos sobre su organización, estructura, procedimientos operativos para obtener la calidad deseada en los resultados del servicio: los alumnos progresan educativamente al máximo de sus capacidades y en las mejores condiciones posibles.

[...hay ejemplo de cadenas de servicios educativos con esquemas PPP en el Perú que están dando buenos resultados con tarifas especiales que vienen a ser prácticamente lo que el Estado invierte en este momento. ...estoy convencida que el sector privado es el principal motor que impulsa la economía del país, por tanto, deben tener una participación activa

en el rubro de servicios, como los de salud y educación porque vienen a ser derechos sociales fundamentales de las personas que pueden ser atendidos de manera eficiente por el sector privado con una regulación mínima, cumpliendo lo que manda la constitución (lineamientos generales, requisitos mínimos) y que puedan participar de este servicio. Yo me iría más allá y dentro de las libertades de las personas de elegir para que los padres puedan elegir un colegio público o privado o elegir que el Estado le de ese dinero que invierte para que haga uso de ese dinero en cualquier establecimiento privado de su elección. [...]5;108; 5: 113) (5;117; 5: 123) (5;126; 5: 123) (13;182; 13: 430).

[...Existe interés por parte de la empresa privada en participar en este tipo de asociaciones públicos privadas, eh creo que hay empresas preparadas para hacerlo eh... pero para que se logre, deben estar preparados para lograrlo. (María Isabel León, miembro del Consejo Nacional de Educación, VP de Fipes y presidenta de la CONFIEP).

- b) Dentro de las características del modelo ECEC se destaca la autonomía para la gestión. Espinola, (2000) define la autonomía (A1) como “*La transferencia de responsabilidades desde el nivel de gobierno, hasta la escuela, acompañada de recursos necesarios para su ejecución*”. Esto implica no solo el manejo de recursos humanos, logísticos, administrativos con responsabilidad que posibiliten el cumplimiento de los estándares de calidad referidas al logro educativo sino también la toma de decisiones sobre los servicios ofrecidos por la institución, las políticas y el Estado. Es importante señalar que la autonomía, permite una mayor eficiencia, eficacia, calidad y equidad en la provisión de los servicios educativos, así como una distribución eficiente de los riesgos, los mismos que deben ser evaluados y controlados por los actores principales como son el Estado, los padres de familia y las autoridades locales (Macri, 2000).
- c) Una segunda característica fundamental es el liderazgo (A1). Una gestión eficiente que muestre resultados se fundamenta en la capacidad de liderazgo que le permite

articular las políticas educativas con el trabajo colaborativo con directores, docentes, administrativos y miembros de la comunidad, que componen el sistema educativo. En ese sentido, el director de la escuela y los docentes lideran una IE en los BUM de Lima, y se convierten en un eje estratégico para que el sistema funcione eficientemente, para que cumplan con las expectativas asociadas a una educación de calidad. El director es también el que fortalece el vínculo con todos los actores (docentes, comunidad, alcalde) dándole así la importancia debida para gestionar (A2).

Los expertos señalan las competencias que un director debe poseer para ejercer un liderazgo efectivo orientado al crecimiento personal de sus alumnos y docentes:

[...La clave a tomar en cuenta que la gestión del personal —incluyendo la forma como se fijan los salarios docentes—, así como muchos programas nacionales de apoyo y orientación de la labor pedagógica, de manejo de infraestructura, y de formulación y aprobación de acuerdos institucionales —como los requeridos para formar una APP. (5;105; 5: 106)

[---] La gestión del personal —incluyendo la forma como se fijan los salarios docentes, formulación y aprobación de acuerdos institucionales, orientación de la labor pedagógica, atender a una población de diferente extracción socioeconómica, mejorar el servicio ofrecido en términos de eficiencia y eficacia, a transferencia real de riesgos hacia el sector privado, mayor claridad los riesgos financieros que asumen las partes involucradas, criterio profesional en la elección de proyectos rentables, manejo de información disponible, crear mecanismos de transparencia, desarrollo de materiales o de módulos de enseñanza, apoyo en asuntos administrativos, capacitación y asistencia en aula al docente, asegurar la provisión oportuna de insumos, entre otros[...];5;108; 5: 114) (5;168; 5: 121) (5;155; 5: 122) (13;181; 13: 429)

[...]La clave para convertir esta posibilidad en realidad desde sus características y componente está vinculada a la existencia, promoción y garantía de continuidad de los espacios donde los intereses de ambos agentes se alinean. Esta forma de asociación

público privado en educación tienen sentido si y solo si contribuyen a garantizar el interés público relativo al derecho universal de aprender, [...] (19:888; 19: 1039)

[...] Se requiere por tanto una respuesta rápida, eficaz y ampliamente utilizada en el mundo para garantizar el derecho que tienen los ciudadanos a acceder a una educación de calidad donde el privado, contribuya desde su experiencia a mejorar los resultados educativos, sobre todo en el sector básico [...] (15:2496; 15: 2536)

d) Otro de los componentes críticos que señalan los expertos en el modelo propuesto es el mapa de actores sociales, definidos por los roles del director, docentes, padres de familia, la comunidad, las autoridades locales y regionales, las instancias del gobierno central (MINEDU), la empresa privada, los proveedores y los líderes que rodean a la comunidad (B1, B2). Es importante señalar que la inserción del componente privado será a través del modelo de gobernanza que defina la IE y que desarrolle los perfiles de un director para que actúe con la autonomía dentro de un marco y condiciones para ejercerla (EI, E2).

- 1) Se enfatiza que la presencia de un director capacitado asegura un aprendizaje significativo debido a que gestiona adecuadamente el funcionamiento de su escuela, a través de la formulación de una visión y la definición de objetivos que deben orientarse al bienestar de los alumnos.
- 2) Así mismo, los docentes junto con el director logran la transformación educativa hacia los logros esperados. En ese sentido, se ha identificado tres grupos de docentes: los que lideran, los que manifiestan predisposición y trabajan con voluntad para cambiar la escuela, ejerciendo el liderazgo que permite el cambio y la eficiencia que le aseguren legitimación social. Pero también existen docentes que se resisten al cambio y generan espacios de conflicto, por ello es importante el rol que ejerce el director para controlar y sugerir cambios que impacten en la gestión con el propósito de alinearlos a las nuevas demandas en una sociedad del conocimiento.

- 3) Otro de los componentes del mapa de actores son los padres de familia, que asumen un rol dependiente de la escuela y del sistema educativo. Es importante que los padres estén involucrados en el aprendizaje de sus hijos, y se consolide un acercamiento y compromiso con el espacio de aprendizaje que debe representar la escuela. Es necesario sumar esfuerzos con el firme propósito de alcanzar estándares de calidad en el aprendizaje que redunde en el desarrollo del ser humano a través de una educación de calidad.
- 4) No menos importante en el mapa de actores son las autoridades locales y regionales donde se instala la IE. A pesar que el marco normativo no define el rol y las funciones de los gobiernos locales en educación, se reconoce y valora el aporte de las municipalidades o gobiernos locales cuando realizan actividades en favor de la mejora educativa y social en sus jurisdicciones. Es importante señalar que dicho aporte varía en función de las condiciones y capacidades de los gobiernos municipales: no todos cuentan con presupuestos que le permitan direccionar algunas actividades.
- 5) Finalmente la comunidad debe participar activamente al estar interrelacionados con los otros actores, pudiendo incorporar aquellos contenidos curriculares contextualizados para que su transferencia y asimilación lleguen con más eficacia. En ese sentido, la participación de la comunidad ha permitido una cohesión natural de los padres y la comunidad para asegurar su colaboración hacia los objetivos planificados, así como la estrategia para demandar las necesidades a las instituciones estatales (Arango, 1990). Así el concepto de participación puede entenderse como un proceso mediante el cual los actores se organizan para identificar sus necesidades y buscar la solución para sus demandas.

Sobre la importancia de los actores lo expertos señalan:

[...Para lograr que la empresa privada participe en la gestión educativa, es importante que se alienen todos los actores, la empresa, el gobierno municipal, regional, autoridades del ministerio, que también se alienen con el propósito de lograr proyectos exitosos] [...] (18;887; 20: 140). Mariana Rodríguez Risco, Presidente del grupo Educativo, Laureate Perú.

Otro de los componentes centrales dentro del modelo propuesto son los estudiantes, eje central donde gira toda la propuesta (C1 y C2) y en el cual, el componente privado centra su modelo, estrategia y dirección para conseguir logros en el corto, mediano y largo plazo. En ese sentido, considera al estudiante como el centro del proceso de E-A y destinatario principal de las acciones pedagógicas que suceden en la IE.

Este modelo busca acompañar al estudiante en su proceso de crecimiento y desarrollo personal, desde sus propias potencialidades (intelectuales, personales, sociales...) de modo que le permitan aprender herramientas para dar soluciones creativas a los problemas de la sociedad. Hay que tener claro el estudiante adquiere competencias y habilidades para seguir aprendiendo a aprender de manera autónoma y significativa. Así, el aprendizaje del estudiante consiste por tanto en un proceso personal, en el que el profesor actúa como tutor, facilitador y guía, en una relación de cercanía y apoyo permanente.

El estudiante se vuelve protagonista en los sistemas educativos, pasando de sujeto pasivo a activo en el proceso de aprendizaje para obtener resultados eficientes, los mismos que tienen que ser medidos, controlados y monitoreados por el ente rector (F1 y F2), quien a su vez tiene la tarea de crear las condiciones para que estos sistemas funcionen eficientemente porque tiene una meta de aprendizaje para todos los peruanos.

Cuando nos referimos a las dimensiones de la gestión educativa: pedagógica, administrativa, institucional y la comunitaria (D1 y D2), parten del principal constructo pedagógico, definido como la participación activa de todos los actores bajo el relacionamiento de redes y la autonomía del director, capacidad real para obrar dentro de

marcos prefijados, y, al mismo tiempo, como una capacidad para rendir cuentas y asumir la responsabilidad de los éxitos y de los fracasos. (Freire y Miranda, 2014)

En ese sentido y de acuerdo al contexto, la propuesta pedagógica diferencial se basa en tres pilares: educación transformadora y participativa, educación en valores y educación en y para el trabajo. El primer pilar se refiere a la formación de agentes protagónicos de su desarrollo y que formen parte de la transformación social. El segundo se relaciona con la respuesta a las diferentes formas de violencia, la marginación, la pobreza y la corrupción como problemas sociales. El último busca la implementación de talleres técnicos o proyectos participativos que impulsen el desarrollo de habilidades cognitivas y motrices. (Lavado et al., 2014).

El constructo administrativo está definido como el manejo de recursos económicos, materiales, humanos, procesos técnicos, de tiempo, de seguridad e higiene y control de la información, así como el cumplimiento de la normatividad y supervisión de las funciones, todas ellas con el único propósito de favorecer los procesos de E-A.

El constructo institucional contribuye a identificar las formas cómo se organizan los miembros de la comunidad educativa para el buen funcionamiento de la institución. Entre estos aspectos se consideran la estructura formal (los organigramas, la distribución de tareas y la división del trabajo, el uso del tiempo y de los espacios) y la estructura informal (vínculos, formas de relacionarse y estilos en las prácticas cotidianas, ritos y ceremonias que identifican a la institución).

El constructo comunitario define el modo en el que la IE se relaciona con su comunidad, conociendo y comprendiendo sus condiciones, necesidades y expectativas. Asimismo, cómo la IE se integra y participa de la cultura comunitaria, de la cual forma parte. La participación de los actores externos debe responder y alinearse a un objetivo que facilite establecer alianzas estratégicas para el mejoramiento de la calidad educativa. Es preciso señalar que el marco normativo que debe amparar estas dimensiones está dentro del currículo y que permite a su vez un

manejo eficiente de la gestión educativa (G1 y G2), prevista siempre el modelo propuesto.

Así mismo, otro de los componentes del modelo propuesto es la matriz de riesgos y los indicadores de gestión en un modelo PPP, sobre los cuales se señala que para sostener modelos de PPP exitosos es necesario contar con una perspectiva sistémica que comience con la identificación de los contextos en los cuales puedan contribuir con una propuesta de valor innovadora y sostenible para dichas poblaciones.

Como segundo paso se necesita simplificar y fortalecer la regulación y los procesos asociados con un enfoque orientado al logro de objetivos, con rendición de cuentas a través de indicadores de monitoreo y evaluación muy claros. El proceso de adjudicación debe ser transparente y predecible para estimular una competencia efectiva entre las empresas nacionales e internacionales.

Hemos analizado el rol del Estado en la creencia que es capaz de diseñar, contratar, regular y operar (hacerlo todo por sí mismo) pero se le dificulta mucho diseñar la operación, contratar y regular adecuadamente al que opera. La experiencia británica en PFI y BSF, descrita por varios autores entre los que destacan Millán y Encinas, enfatiza en que el éxito 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. Encinas (2017) resume el modelo de PPP: "El cerebro es el proyecto financiero, el esqueleto es la matriz de riesgos y el corazón es el compromiso del equipo de trabajo".

Los modelos de PPP son complejos, demandan grandes inversiones, recursos y tiempo, especialmente en el planeamiento. El Estado debe ser el garante activo de la calidad del proyecto. Una adecuada asignación 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 priorización de los recursos necesarios para su implementación.

Según el PMI (2013) la matriz de riesgos es una valiosa herramienta que facilita el control y la gestión al permitir visualizar los riesgos desde la etapa de planificación del proyecto, para facilitar su mitigación, pudiendo optimizar las oportunidades de que los riesgos se manejen a tiempo y minimizando el impacto negativo que pudieran tener en el proyecto.

El objetivo de la matriz es poder identificar y cuantificar los riesgos para lograr una gestión que permita disminuir la probabilidad y el impacto de que los eventos adversos afecten al proyecto de forma importante. Sin embargo, su relevancia está en empoderar a los líderes del proyecto para identificar las acciones que se llevarán a cabo para mitigar los riesgos críticos, determinar a los responsables para llevarlas a cabo, especificar un presupuesto y un cronograma para realizarlas, con un sistema de control con indicadores de resultados⁵¹.

La PPP se asegura que después de la entrega del activo construido, habrá un óptimo mantenimiento y operación durante 25 años. Y cuando el activo retorne al sector público, estará en perfectas condiciones. Otra ventaja es la certidumbre sobre el costo total del proyecto, a través de la integración de los servicios como construcción, diseño, operación y mantenimiento dentro de un mismo paquete. En una obra pública se conoce el costo de la construcción, pero no se va a saber nunca el costo de la operación y del mantenimiento. Al no mantenerse todos los años, el costo total obtenido es siempre más alto.

Es muy importante en cualquier tipo de infraestructura, pero sobre todo en la social (escuelas, hospitales, edificios públicos) que el operador privado especializado se

⁵¹ Un magnífico ejemplo está detallado en el Anexo 11 con el desarrollo del caso de estudio en PPP sobre el Jo Richardson Community School (JRCS) en UK, siendo las siguientes las lecciones aprendidas para garantizar el éxito del proyecto (Encinas, 2017): marco legislativo, marco político, reforma institucional, creación de capacidades en los sectores público y privado, soporte del gobierno central, comunicaciones, desarrollo (sostenibilidad) del programa, control de calidad y especialmente, compromiso político.

ocupe de todo lo relacionado con ella con la eficiencia que lo caracteriza en grupos de 10 a 20 escuelas. En las escuelas públicas tradicionales los profesores pueden tardar más del 30% de su tiempo cada día en resolver problemas relacionados con la infraestructura de la escuela: computadoras con fallas, sillas rotas, baños malogrados. Si el operador privado lo soluciona, el docente podría dedicarse a una sola tarea: enseñar en las clases. Con los programas PPP se debe mejorar lo que se construyó, se brindan mejores servicios y eso permite que el sector público haga un mejor trabajo entregando mejores servicios a las familias y a los ciudadanos.

Como se ha señalado entre las ventajas que brinda un programa estratégico de PPP podemos destacar la sofisticación de los proveedores especializados para lograr flexibilidad e innovación en variedades de inversión de capital y servicios, la responsabilidad de los participantes por los resultados individuales y colectivos, la formación de empresas o consorcios (institucionalidad) para obtener los contratos con economías de escala y mejora continua, y un proceso transparente y competitivo de adquisiciones donde se evalúe constantemente el Vfm (valor del dinero).

Si bien es cierto que el alcance de la presente investigación solo aborda un centro escolar de educación primaria, para efectos de la matriz de riesgos y los indicadores propuestos de gestión consideramos un centro escolar y comunitario con dos objetivos importantes: un nuevo modelo pedagógico centrado en la educación escolar y profesional, y la provisión de recursos culturales, entretenimiento, salud y aprendizaje para la comunidad en general. Esto incluye un centro de educación de adultos, un centro de niños, un centro de salud, una biblioteca, espacios deportivos y recreativos, recursos de artes escénicas y una cafetería.

4.5.3 Objetivos del modelo

Se proponen los siguientes objetivos:

- a) Proveer instalaciones que aseguren el cumplimiento de la estrategia de educación de la DRELM / UGEL y la estrategia de desarrollo y recuperación de la comunidad por la autoridad municipal (gobierno local).
- b) Las instalaciones escolares deberán estimular un nuevo enfoque de enseñanza y aprendizaje de acuerdo al contexto geográfico y social del BUM.
- c) Transferir conocimientos, metodología y buenas prácticas para el equipo de contratos y adquisiciones.
- d) Desarrollar un diseño duradero y funcional con una vida útil esperada de 50 años.
- e) Cumplimiento de plazos y calidad en los servicios e infraestructura
- f) Demostrar un alto retorno en los resultados de VfM (valor por el dinero)

4.5.4 Plan de trabajo propuesto del modelo

En 18 meses debe elaborarse el estudio de factibilidad o Business Case para asegurar que el proyecto sea social y políticamente responsable, legal y operacionalmente factible, económicamente asequible, gestionable, financiable, con una coherente asignación de riesgos y genera VfM. El equipo de proyecto debe estar integrado por un equipo de consultores internacionales, la autoridad local, funcionarios del MINEDU, MEF, ProInversión y la CGR, y representantes de la comunidad.

Se conforman varios comités para cumplir con los plazos y expectativas bajo una curva de aprendizaje. Resulta muy relevante conformar un Consejo de Diseño, de manera que el diseño asegure el uso eficiente del espacio, una óptima gestión de las personas, un ambiente seguro y con distintos accesos, con participación de los alumnos, la comunidad y los docentes.

Otro de los comités relevantes es el de imagen y comunicaciones, de manera que se defina una estrategia enfocada en el contenido y en los canales adecuados para llegar a cada uno de los actores sociales descritos en el capítulo 4.3. El trabajo más duro e intenso se dará en los primeros proyectos adjudicados, los siguientes aprovecharán del posicionamiento ganado. Debe contratarse a personal profesional especializado y

no delegarse en funcionarios públicos. Dentro de las dimensiones de la gestión educativa, las más accesibles en el corto plazo para evidenciar resultados serían la administrativa y la comunitaria. Luego sería la pedagógica en un plazo de 3 a 5 años. La dimensión institucional le dará sostenibilidad al modelo. Un ejemplo de la campaña de comunicación se explica en la siguiente ilustración 10.

Una vez aprobado el estudio de factibilidad se definen tres objetivos: ejecutar una competencia transparente y abierta de manera rentable, seleccionar al postor más confiable, y lograr los resultados esperados. Se establecen con claridad los tiempos esperados por etapas y las fases del proceso de adquisición. De esta manera los tiempos totales serían:

Tiempo para aprobar y presentar el estudio de factibilidad: 18 meses

Tiempo de adquisición: 22 meses.

Periodo de construcción: 18 meses.

Ilustración 14 : Ejemplo de campaña de comunicación para las ECEC



Fuente: Proinversión Perú

4.5.5 Responsabilidades y riesgos por participante

Se definen las responsabilidades de cada participante, público y privado:

MEF/ MINEDU/ DRELM / UGEL:

- Director, docentes, materiales, herramientas de seguimiento y control.
- Campaña de comunicaciones

Autoridad Municipal:

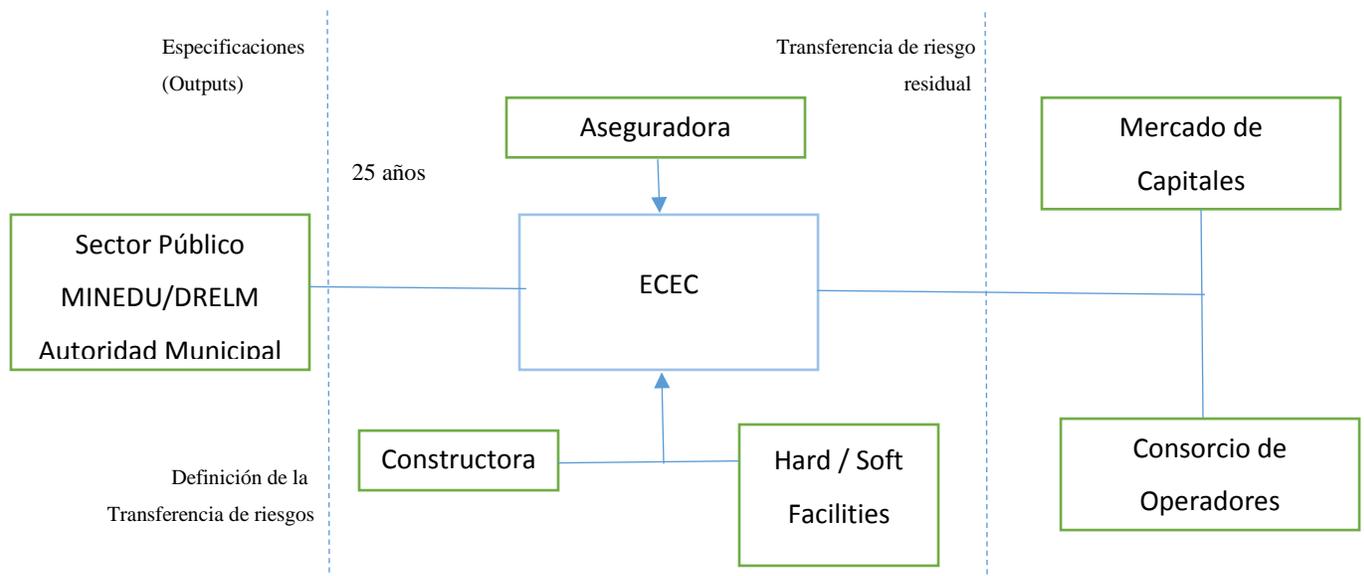
- Servicios extendidos a la comunidad (educación de adultos, integración social, salud, recreación) y gestión de instalaciones compartidas.
- Seguimiento del desempeño de los servicios de Soft y Hard Facilities Management.

Operadores privados (uno o varios en consorcio):

- Gestión (captación, formación) del personal directivo, docente, administrativo
- Servicios de Soft Facilities Management (recepción, limpieza, catering)
- Diseño y Construcción
- Equipamiento, mobiliario, iluminación, laboratorios
- Financiamiento (AFP, mercado de capitales)
- Mantenimiento de la infraestructura (Hard Facilities Management)
- Mantenimiento del Building Fabrics (materiales estructurales, revestimientos, aislamientos, acabados, etc., que encierran el interior de un edificio, separando lo interno de lo externo)
- Ingeniería mecánica y eléctrica.
- Mantenimiento de terrenos.
- Seguros
- Gestión de los servicios “utilities”
- Gestión de seguridad y salud
- Gestión de un Life Cycle Asset Management (enfoque integrado para optimizar el ciclo de vida de sus activos a partir del diseño conceptual, continuando a través del cierre y reemplazo)

- Mejoras e innovación
- Mesa de ayuda

Ilustración 15: Esquema propuesto de transferencia de riesgos en el modelo ECEC



Fuente: Elaboración propia.

Se definen los riesgos por cada participante:

- Riesgo por la provisión de los docentes, directores y materiales educativos: MINEDU/DRELM/UGEL
- Riesgo por la provisión del terreno saneado y habilitado: MINEDU / Autoridad Municipal
- Riesgo por el diseño y construcción (incluye equipamiento, mobiliario, laboratorios): Empresa Constructora

- d) Penalidades por ejecución fuera del plazo y paralización de pagos por sobrepasar el presupuesto: Empresa Constructora
- e) Riesgos por incumplimiento de objetivos educativos (asistencia, deserción, logros de aprendizaje, innovación y mejora continua, capacitación, gestión del proyecto): Empresa especializada en EBR.
- f) Riesgos operativos y niveles de servicio (SLA): Empresas especializadas en servicios
- g) Los gastos operativos / mantenimiento / ciclo de vida deben generar una reducción de los gastos totales del proyecto en 25 años.
- h) Riesgos macroeconómicos: compartidos
- i) Las bajas tasas de interés deben reducir los gastos del proyecto.
- j) El mecanismo de pago por parte del Estado y de la autoridad municipal debe cubrir los riesgos de inflación.
- k) El seguro cubre eventos de fuerza mayor.
- l) El valor del capital asciende aproximadamente a USD \$ 5 MM por escuela construida y equipada.
- m) El valor del capital adicional por el centro comunitario asciende aproximadamente a USD\$ 1.5 MM.

Tabla 20: Matriz de distribución de riesgos

<i>Riesgo</i>	MEF/MINE DU/DRELM/ UGEL	AUTORIDA D MUNICIPAL	OPERADOR PRIVADO	PADRES
<i>Director, docentes y material educativo</i>	√			
<i>Provisión del terreno saneado y habilitado</i>	√	√		
<i>Diseño, Construcción y Financiamiento</i>			√	
<i>Penalidades por incumplimiento de plazos y ppto.</i>			√	
<i>Objetivos Educativos</i>			√	
<i>Niveles de Servicio (SLA) operativos</i>			√	
<i>Macroeconómicos</i>	√	√	√	
<i>Eventos de Fuerza Mayor (vandalismo, sismos)</i>	√	√	√	
<i>Desarrollo de eventos sociales y</i>		√		

<i>comunitarios</i>				
<i>Gestión integral del ECEC</i>			√	
<i>Mecanismos de pago (Garantías)</i>	√			
<i>Supervisión y control</i>	√	√		
<i>Pago por alimentación, transporte y APAFA. Formalización.</i>				√

Fuente: Elaboración propia

4.5.6 Indicadores claves de performance (KPIs) propuestos para el modelo ECEC

Grimsey y Lewis (2005) analizan el uso del Comparador del Sector Público (PSC) en países como Australia, Inglaterra y Sudáfrica, el mismo que le permite al gobierno, antes de terminar el contrato, poder evaluar las ventajas de un contrato de PPP al garantizar el costo total del ciclo de vida del proyecto. Así mismo un contrato de PPP debe proporcionar mejores VfM⁵² en comparación con las compras tradicionales.

El PSC también ayuda a gestionar discusiones con los operadores privados sobre temas críticos como la asignación de riesgos y especificaciones de salida, estimula la competencia de licitaciones mediante la construcción de una mayor transparencia y confianza en el proceso de licitación e incluso compite contra el postor único.

El PSC permite medir el VfM relativo de una PPP antes del contrato y ayuda a establecer un punto de referencia de rendimiento. Sin embargo, no es suficiente para garantizar que el rendimiento real produzca el VfM esperado, y por tanto debe establecer KPIs, medidos y monitoreados durante la vigencia del contrato. La variable crítica, es decir la remuneración del operador privado, depende del desempeño real medido en relación con el desempeño acordado por contrato.

Los gobiernos utilizan *benchmarks* o puntos de referencia para los KPI. Los objetivos de los KPI a menudo se especifican en términos de rango aceptable de rendimiento en lugar

⁵²Value for Money: La relación calidad-precio se basa no solo en el precio mínimo de compra sino también en la máxima eficiencia y eficacia de la compra.

de medidas de rendimiento de un solo punto. La performance de un PPP se mide utilizando una cesta de KPI. Estos indicadores sugeridos incluyen:

- a) Medidas de eficiencia definidas en términos de entradas y salidas: costo por servicio x alumno, inversiones, gastos operativos desagregados.
- b) Medidas de efectividad en términos de resultados: cantidad de alumnos matriculados, nivel de cobertura, asistencia, deserción, logros de aprendizaje, participación comunitaria en eventos culturales y educativos.
- c) Medidas de calidad del servicio: disponibilidad de ambientes, laboratorios, soft facilities (limpieza, seguridad).
- d) Medidas de desempeño financiero: ingresos adicionales, ahorros por eficiencia, mejoras por economías de escala.
- e) Medidas de proceso y actividad: horas de formación a docentes, labores de mantenimiento a la infraestructura, sesiones de trabajo con la comunidad, incorporación de padres en la estructura de gobernanza de la IE.

Esta es un área que demanda elegir las mejores prácticas y aplicarlas de manera gradual de acuerdo a cada contexto, en este caso los BUM. La transparencia y la medición son fundamentales para la mejora continua del modelo, para una adecuada comunicación con los *stakeholders* y finalmente para su sostenibilidad.

Se desarrolla a continuación el objetivo específico 6: identificar los paradigmas sobre la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y el planteamiento de lineamientos para superar posibles limitaciones

4.6 Paradigmas sobre la inserción del componente privado en la gestión educativa de instituciones públicas y lineamientos para superar posibles limitantes.

Con el objetivo de plantear un nuevo modelo educativo, que intente mejorar los resultados del modelo público tradicional en la EBR brindando cobertura a sectores menos favorecidos y no atendidos como los BUM de Lima, se deben explorar fórmulas innovadoras, basadas en las evidencias exitosas, en las cuales el sector privado puede contribuir.

Sin embargo, el contexto socio político y algunos actores sociales opuestos al cambio y a la participación privada por distintos intereses, hacen necesario el abordaje de algunos paradigmas educativos, percibidos como sólidos e inamovibles, con el fin de desafiar el *statu quo* y no quedarnos en la cultura paralizante del “no se puede”. Se analizan diez paradigmas para proponer, a través de la gestión educativa y con ayuda de la economía conductual, algunos lineamientos que superen las posibles limitante y barrera a la implementación del modelo ECEC.

La escuela es el espacio donde suceden los procesos de enseñanza, aprendizaje y la convivencia entre los diferentes actores. Para los niños y sus familias es también un lugar en el cual, además de aprender y desarrollar sus competencias, se construyen relaciones de amistad y se fortalecen las estructuras éticas, emocionales, cognitivas y los modelos de comportamiento. Allí se materializa el currículo y el plan de estudios nacional, se realizan las actividades pedagógicas, las evaluaciones y las relaciones con los diferentes actores de la comunidad y con otras instituciones. (Murillo y Román, 2010).

En este contexto global de transformaciones y cambios en las reglas de juego es necesario romper un **primer paradigma** en la educación: pasar de una mirada retrospectiva basada en replicar el modelo clásico de los años 50 y modernizar la escuela con materiales didácticos y computadoras a una mirada prospectiva que pueda ser capaz de saldar las deudas del pasado brindando respuestas más adecuadas a las necesidades del futuro, basados en el desarrollo del pensamiento crítico (Aguerrondo, 2017).

En ese contexto, se presenta el **segundo paradigma**: ¿Seguimos midiendo la cobertura educativa bajo modelos de enseñanza o cambiamos hacia objetivos difíciles de medir

como el desarrollo de aprendizajes y la formación de habilidades que construyen capital humano hacia el futuro? La escolarización de los estudiantes sin aprendizajes logrados es una pérdida valiosa de recursos y potencial humano (WB, 2018). Los bancos multinacionales y las políticas educativas de los países del primer mundo hoy priorizan modelos educativos que desarrollan las competencias blandas del siglo XXI y las pedagogías colaborativas.

Sin embargo, en el mundo hay aún mucha resistencia para cambiar este paradigma escolar. Es extraño que se llame innovación a algo que fue propuesto hace 100 años por psicólogos, filósofos y pedagogos humanistas como Pestalozzi, Girard, Marion, Dewey, Steiner, Decroly, Montessori, Freire o Foucault y que fue contrario al modelo escolar prusiano clásico vigente basado en la obediencia, la disciplina y la estandarización para leer, escribir y contar, pero sobre todo para memorizar datos y seguir instrucciones.

Los Estados fijan como prioridad una educación universal, con calidad y equidad, y para lograrlo, diseñan e implementan sistemas educativos nacionales, gestionados de manera centralizada, pero no exclusiva (Beltrán y Guadalupe, 2014). La educación pública, es, por tanto, la garante del derecho de toda la población a esta educación, mientras que la estatal es aquella que gestiona y brinda directamente el Estado de manera gratuita. Esta definición le permite a cualquier gobierno explorar diversas formas de financiamiento y de prestación de servicios educativos (Díaz, 2013). La intervención estatal se fundamenta económicamente en razones de equidad, en colocar el interés social por encima de las decisiones privadas y porque pocos mercados presentan tantas “fallas” en eficiencia (Stiglitz, 1995).

El tercer paradigma corresponde a la gratuidad de la enseñanza. Sabemos que toda buena educación demanda recursos que alguien debe financiar, tales como infraestructura, remuneraciones de docentes, equipamiento y materiales educativos o gastos operativos en las escuelas. (Marcel y Tokman, 2005). Son los ciudadanos los que finalmente financian el gasto en educación y lo pueden hacer eligiendo la escuela y pagando la matrícula de sus hijos o entregándole fondos al Estado para que los funcionarios públicos gestionen la

educación de sus hijos. Guadalupe et al. (2017) estiman que el 30% del gasto nacional en la EBR lo financiaron las familias.

La educación privada en América Latina se ha desarrollado en respuesta a las cambiantes necesidades económicas y sociales y a la tardía o nula reacción de los gobiernos a dicha tesitura y a la falta de financiamiento público. En algunos casos, como el Perú, los mismos gobiernos decidieron promover las iniciativas privadas para cubrir dicho déficit. (Wolf, Gonzales y Navarro, 2002).

A continuación, nos enfrentamos a dos paradigmas adicionales, acaso ideológicos y anacrónicos, que han sido fijados en el tiempo y que no necesariamente son aceptados por los segmentos poblaciones emergentes de Lima.

El **cuarto paradigma** es el controlista: el Estado debe ser el rector y gestor de toda la EBR, puede lograr por sí mismo y sin ayuda del sector privado toda la cobertura educativa con calidad y brindar bienestar a toda la población a través de una ampliación del presupuesto nacional.

Al igual que en muchos países en desarrollo, el sector informal de la economía peruana equivale a una quinta parte de su PBI (INEI, 2017 b). Con una presión tributaria que no supera al 13% del PBI, los recursos del gobierno se limitan y no llegan a traducirse en servicios básicos universales y de calidad que no requieran de pagos adicionales por parte de los ciudadanos. La realidad económica precisa que la calidad se genera a través de la competencia, cuando la oferta supera a la demanda educativa, con el derecho ciudadano a elegir su educación y a evaluar su decisión a través de mejor información.

El **quinto paradigma** es el antimercado: lo privado (lo que genera lucro) es el origen de la mala calidad. La batalla ideológica y quizás bizantina entre los que desean privatizar y los que desean nacionalizar la educación no permite diseñar una educación pública con eficiencia privada o una educación privada que cumpla objetivos sociales. El bien público está por encima de la distinción entre lo público y lo privado, y de esa manera debe ser

percibido por las instituciones y determinado por las reglas del juego a las cuales responden los actores del sistema.

Wolff, González y Navarro (2002) demuestran que la educación privada al igual que la estatal sirve a la sociedad y contribuye con su desarrollo. No existe contradicción entre una educación estatal de alta calidad y el incentivo a la expansión de la educación privada. La incapacidad del Estado para construir un entorno e incentivos adecuados para que los privados obtengan ganancias cuando promueven el interés público, con estándares claros y coherentes y brinden retroalimentación con respecto a la calidad de su desempeño, podría ser un serio obstáculo que la burocracia estatal blindada con su inacción por falta de incentivos o por la ausencia de la amenaza de la extinción (Hirschman, 1970).

El rol del Estado debería focalizarse en la regulación y en la fiscalización de la educación privada al igual que la estatal, asegurando la calidad mínima de los servicios ofrecidos y la transparencia en la publicidad que se transmite al mercado para reducir las asimetrías y facilitar la elección de los padres sobre las escuelas para sus hijos. Podrían también apoyar a las escuelas privadas como se promueve a las pequeñas empresas que generan empleo y aportan tributos.

Existen varias investigaciones que demuestran el rendimiento superior de los alumnos de las escuelas privadas de América Latina que los alumnos de las escuelas públicas en las pruebas estandarizadas y en los indicadores de retención escolar. Sin embargo, los resultados no son concluyentes y se igualan cuando en las escuelas públicas se controla el nivel socio-económico de los alumnos, cuando el rol de los padres es más activo, cuando la infraestructura física de la escuela es adecuada con laboratorios y bibliotecas y especialmente, cuando elementos de gestión como la autonomía, la visión y el liderazgo del director parecen ser determinantes en el proceso de aprendizaje. (Somers, McEwan y Willms, 2004).

Sin embargo, el sector privado debe también hacer su tarea en la defensa del libre mercado, de la igualdad de oportunidades y del llamado capitalismo consciente (Mackey

y Sissodia, 2014) para enfrentar el rechazo a lo “privado en educación” para construir un futuro más cooperativo, humano y positivo.

Por otro lado, si analizamos cinco de los modelos educativos de vanguardia, éstos se caracterizan por brindar una educación de calidad, asequible, tecnológica y social a cada uno de sus estudiantes. Sin embargo, hallamos en cada una de ella particularidades y distintos modelos de gestión y de financiamiento de escuelas en función de su contexto. (Casassus, 2008). Identificamos el **sexto paradigma** educativo estatal: one size doesn't fit all.⁵³

Las diferencias sociales, culturales, económicas son evidentes en la heterogénea población de Lima y por tanto deberían considerarse, de acuerdo a los contextos, diferentes caminos con orientación religiosa, con métodos de aprendizaje, con acceso a TIC, con aprendizaje bilingüe, con servicios de soporte alimenticio y psicológico, con trabajo en la motivación y capacitación de docentes. Resulta necesario diseñar, implementar y evaluar pilotos o laboratorios de investigación en áreas específicas (Shanker, 1990) para poder abordar los desafíos educativos.

De acuerdo a la reciente publicación de Yiannouka y Mouhyi (2018) existen tres buenas razones que motivarían la utilización de un sistema diversificado de escuelas en lugar de un único sistema estandarizado. La primera es que existen diferentes estudiantes y ellos tienen diferentes necesidades. La segunda señala que un portafolio diversificado de escuelas está mejor preparado frente a la incertidumbre venidera y la tercera se sustenta en que un sistema diversificado de escuelas permitiría mayor experimentación e innovación.

Según Tirole (2017), la economía del bien común no está ni al servicio de la propiedad privada y los intereses individuales, ni de los que querrían utilizar al Estado para imponer sus valores. La economía está al servicio del bien común para lograr un mundo mejor y por lo tanto se debe proteger al trabajador y no al empleo.

⁵³ Gregory y Chapman (2012) en alusión a que la misma solución estandarizada no es buena para todos.

Toda innovación educativa que involucre la participación privada enfrenta las rígidas posiciones sindicales que defienden la estabilidad laboral y se oponen a cualquier cambio que evalúe y reconozca a los mejores trabajadores, o que promueva la eficiencia del mercado y la libre competencia. El economista francés enfatiza que las “víctimas identificables” son aquellas con las cuales generamos empatía a partir de una determinada situación que aparentemente las perjudica, pero que en realidad no lo hace.

El **séptimo paradigma** educativo a considerar es el siguiente: ¿Cuándo analizamos la viabilidad de nuevos modelos de gestión educativa debemos preocuparnos solo por las víctimas identificables o también por las no identificables?

Cuando los líderes sindicales, políticos, educadores o autoridades se oponen a cualquier intento de mejora en la educación a través de la participación privada, denominada por ellos como “privatización de la educación”, las víctimas son los maestros por el riesgo de perder los empleos en este escenario. Sin embargo, las “víctimas no identificables” en esta situación son mayores en número y en importancia: las familias que no reciben un servicio educativo de calidad o que sufren los frecuentes paros sindicales y los nuevos docentes que quieren ser parte de este nuevo modelo basado en la meritocracia y en el desarrollo profesional. Los docentes deben ser parte de la solución en lugar de ser parte del problema.

Nos apoyamos en el concepto del "nudging"(Thaler y Sunstein, 2008), como una manera de "empujar" a la población a tomar decisiones que la beneficien a largo plazo a través de mejores diseños de políticas públicas. Benartzi et al. (2017) demostraron un alto retorno a la inversión, en relación con mandatos tradicionales de intervenciones gubernamentales, al aplicar estímulos conductuales basados en la Ciencia del Comportamiento.

Recordemos que en los países en desarrollo como el Perú son evidentes tanto las deficiencias en la provisión pública de los servicios educativos como las restricciones presupuestales y ejecutoras del sector (Patrinos, 2006). Las brechas de calidad e infraestructura en los servicios de educación a los que pueden acceder los niños y jóvenes del Perú son enormes (IPE, 2016). La realidad geográfica y el crecimiento urbano

desigual y desordenado hacen más difícil la tarea del Estado de proporcionar una educación universal de calidad (Jungbluth, 2016). En este escenario surge el **octavo paradigma**: ¿las familias pobres que viven en los BUM saben administrar su dinero?

Una respuesta parece estar en que la escasez los hace expertos en el manejo de sus limitados recursos, mejor que los funcionarios públicos desde sus oficinas en la ciudad (Absi, 2015). Una segunda respuesta se evidencia en que los padres de los BUM están dispuestos a pagar y confiar en una escuela, en función de sus recursos, que permita a sus hijos acceder a un futuro mejor que el que ellos tuvieron. (Balarin, 2015)

En estas zonas de pobreza descritas, en las cuales el Estado y los servicios públicos son distantes y ausentes, identificamos los dos últimos paradigmas educativos de esta investigación. El **noveno paradigma** se plantea así: ¿Es posible diseñar e implementar una propuesta educativa sostenible costo-eficiente, siguiendo la teoría de las ventanas rotas (Wilson y Kelling, 2016), en la cual los ciudadanos contribuyen a mantener la zona limpia y ordenada, recuperando las conductas cívicas y morales en la familia, en los emprendimientos y en la ciudad? Una primera evidencia demuestra que en México al extender el tiempo de la jornada escolar en 3,5 horas, las madres lograron trabajar dos horas más a la semana, mejorando la economía familiar. (Padilla-Romo, 2018).

Las conductas incivilizadas se contagian con rapidez y por tanto, cerramos con el **décimo paradigma**: ¿Puede la educación ser esa herramienta que forme “ciudadanos capaces de esforzarse por el bienestar común y la convivencia pacífica y segura frente a la informalidad, la corrupción y la criminalidad? (Trahtemberg, 22 de abril de 2018). Christakis (2017) plantea simplificar en sólo tres metas educativas fundamentales, basadas en competencias holísticas, en la educación inicial: promoción del bienestar personal, refuerzo del comportamiento responsable y de las relaciones adecuadas hacia los demás; y el aliento del desarrollo gradual de la autonomía.

Cuánta razón tuvo Mandela con su frase célebre: “La educación es el arma más poderosa que podemos usar para cambiar el mundo”.

A continuación, presentamos el cuadro con los diez paradigmas que se oponen al desarrollo de un modelo ECEC con participación privada, agrupados por la dimensión de gestión educativa preponderante, dado que todas las dimensiones participan de manera coordinada (los colores se alinean con la Ilustración 6).

Tabla 21: Paradigmas que se oponen al modelo ECEC con participación privada.

Paradigmas / Dimensión	Concepción
Primer paradigma : dimensión pedagógica	¿Podemos pasar de una mirada retrospectiva basada en replicar modelos clásicos a una mirada prospectiva que pueda ser capaz de saldar las deudas del pasado brindando respuestas más adecuadas a las necesidades del futuro?
Segundo paradigma: dimensión pedagógica	¿Seguimos midiendo la cobertura educativa bajo modelos de enseñanza o cambiamos hacia objetivos difíciles de medir como el desarrollo de aprendizajes y la formación de habilidades que construyen capital humano hacia el futuro?
Tercer paradigma: dimensión institucional	¿Es realmente gratuita la educación?
Cuarto paradigma: dimensión institucional	¿Puede el Estado lograr por sí mismo y sin ayuda del sector privado toda la cobertura educativa con calidad y brindar bienestar a toda la población?
Quinto paradigma: dimensión institucional	¿Son las iniciativas privadas (las que generan lucro) las causas de una mala calidad en la educación?
Sexto paradigma: dimensión institucional	¿Existe un único modelo educativo para todos los segmentos poblacionales?
Sétimo paradigma: dimensión comunitaria	¿Cuándo analizamos la viabilidad de nuevos modelos de gestión educativa debemos preocuparnos solo por las víctimas identificables o también por las no identificables?
Octavo paradigma:	¿Las familias pobres que viven en los BUM saben administrar su dinero?

dimensión comunitaria	
Noveno paradigma: dimensión comunitaria	¿Es posible diseñar e implementar una propuesta educativa sostenible, siguiendo la teoría de las ventanas rotas, en la cual los ciudadanos contribuyen a mantener la zona limpia y ordenada, recuperando las conductas cívicas y morales en la familia, en los emprendimientos y en la ciudad?
Décimo paradigma: dimensión comunitaria	¿Puede la educación ser esa herramienta que forme “ciudadanos capaces de esforzarse por el bienestar común y la convivencia pacífica y segura frente a la informalidad, la corrupción y la criminalidad?”

Fuente: Elaboración propia.

Se evidencia la relevancia de la dimensión comunitaria para enfrentar las posibles limitantes a través del alineamiento de los padres y autoridades locales; y la dimensión institucional como soporte clave para cambiar sesgos cognitivos a través de la publicación de resultados tangibles de calidad (KPIs) como consecuencia de la aplicación del modelo y su escalabilidad hacia otras locaciones. La dimensión administrativa no aparece, presumiblemente por el consenso de la eficiencia y eficacia de la gestión privada frente a la pública. Siempre las limitaciones de la dimensión pedagógica serán la más difíciles de atenuar.

Los paradigmas identificados serán insumos para que el equipo de imagen y comunicaciones diseñe un plan comunicacional de contenidos y canales (Capítulo 4.5.5) para contrarrestar las limitaciones y posicionar al modelo como una solución para las poblaciones de los BUM de Lima con los beneficios presentados y con los resultados que se logren.

5 Capítulo 5: Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones de la presente investigación, las mismas que guardan relación con los objetivos específicos planteados.

1. Resulta indispensable explorar fórmulas innovadoras y sostenibles que le permitan al Estado cumplir con su misión de proveer acceso universal a educación de calidad para su población. El 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. Estos 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.
2. 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.

3. 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 pública 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, como Innova Schools.
4. Tan relevante como el diseño, ejecución y seguimiento de estos modelos, resulta 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 (Encinas, 2017).
5. El modelo propuesto, denominado ECEC, propone desafiar el *statu quo*, mediante el diseño de una alternativa eficiente y eficaz, liderada por el Estado, que logre 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, abordando los principales paradigmas en esta materia, percibidos aún como sólidos e inamovibles por algunos actores sociales, políticos y económicos del Perú. 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. Asimismo, este modelo busca empoderar a 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 basados en la observación de las conductas y el entendimiento de las motivaciones profundas de los actores. Esto implica lograr que los 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 que anteponen ideologías políticas o económicas, algunos de ellos representados en los sindicatos de docentes, en la burocracia estatal y en algunos congresistas y autoridades del gobierno central y de los gobiernos regionales opuestos a la liberalización de la economía y a la inversión privada como motores del desarrollo y del bienestar.

6. En este sentido, el análisis de los actores sociales relevantes de un modelo público con participación privada, basado en la gestión educativa, resulta muy útil para la definición de la propuesta de valor y la estrategia de comunicación para cada uno de los grupos de interés, tanto aquellos en los que se observa potencial de cooperación, como los que constituyen una potencial amenaza para la realización de estos proyecto ya que el éxito de los mismos dependerá del respaldo y el liderazgo de los actores sociales identificados.
7. Dos insumos muy valiosos para el diseño de la propuesta en el contexto de las BUM de Lima se logró con el aporte de los 16 expertos y decisores (*policy makers*) sobre el Estado, las políticas públicas, la EBR y los actores sociales así como experiencias y fases críticas de las experiencias en PPP en el Perú; y con las valoraciones de 290 docentes del sector público, que laboran en IE bajo convenios de gestión privada con entidades

religiosas, con respecto a la aplicación o utilidad de los más relevantes indicadores de cada dimensión de la gestión educativa que se contrastan con las valoraciones de aquellos que laboran en IE estatales (Castro et. al, 2017). Pese a la existencia y fortaleza de los sindicatos y de la burocracia estatal que se oponen a cualquier iniciativa de cambio, los docentes estatales con verdadera vocación (y con mejor formación académica) se motivan y comprometen con estos proyectos educativos porque facilitan su labor pedagógica a través del liderazgo y la autonomía del director. La motivación y el compromiso se refuerzan por su el apoyo de la IE en su desarrollo profesional, por la mejora de su situación socio-económica, la meritocracia, la calidad de la infraestructura y el uso de los TICs en la IE, el trabajo en redes y pese a la desconfianza en la labor que realiza la burocracia del MINEDU. Los docentes, quizás el principal actor en el proceso educativo, destacan que los atributos de cada dimensión efectivamente facilitan su involucramiento en el proceso de enseñanza-aprendizaje (E-A) de los alumnos, destacando a la dimensión comunitaria (y el trabajo coordinado con los padres de familia) como la más relevante y de mayores oportunidades de mejora para la adquisición de competencias de los alumnos.

8. Como se ha podido ver, 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, 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 al desarrollo de este tipo de proyecto, resulta indispensable para viabilizar estas iniciativas. En este sentido, el modelo implica el empoderamiento de los líderes del proyecto para identificar las acciones que se llevarán a cabo para gestionar y mitigar los riesgos críticos, determinar a los responsables para llevarlas a cabo, especificar un presupuesto y un cronograma para realizarlas, así como contar con un sistema de control

con indicadores de eficiencia definidos en términos de entradas y salidas, de efectividad en términos de resultados, de calidad del servicio y de medición de procesos.

9. A pesar de que la evidencia y el aprendizaje de los casos de éxito en el Perú y en el extranjero muestran 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, se debe rechazar la hipótesis. Lo anterior debido a que no se puede afirmar que actualmente existan 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 que rompen el *statu quo* y 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. Además, 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.

A continuación, se detallan las recomendaciones de la investigación.

6 Capítulo 6: Recomendaciones

1. 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 cuarta revolución industrial, especialmente en realidades como las BUM de Lima. En este sentido, la intervención con una prueba piloto, basada en el modelo ECEC propuesto en las BUM de Lima, permitiría poner en práctica los lineamientos señalados para luego optimizar el modelo y lograr su escalabilidad.
2. En particular y con el objetivo de llevarlo a cabo en el corto plazo, se recomienda intervenir en una infraestructura ya existente en malas condiciones o con presupuesto de construcción por parte del Estado, ubicado en un BUM de Lima, que resulte difícil de gestionar por parte del Estado. Así, se podría iniciar una prueba piloto con un plazo de cinco años que permita arrojar resultados medibles que puedan ser comparados y socializados, para determinar la continuidad, aspectos de mejora y expansión del proyecto. Se podría iniciar mejorando el convenio actual de gestión privada de las IE públicas. De la evaluación empírica, se desprende que la escala mínima para la viabilidad

de proyectos de este tipo es de al menos diez escuelas con un plazo contractual renovable de 25 años por escuela. Por ello, la posibilidad de gestionar, bajo los principios de este modelo, una institución educativa que cuente con infraestructura física resulta clave para la viabilidad económica de llevar a cabo este piloto. En este modelo la dimensión pedagógica se mantendría constante y las tres otras dimensiones de la gestión educativa serían las variables que lograría los objetivos propuestos.

3. Dado el rol rector en materia educativa que el modelo asigna al Estado, éste debe estar en condiciones de destinar recursos y tiempo para planificar, diseñar la operación, contratar y regular adecuadamente a las empresas que operarán el modelo de PPP. Como hemos visto, el éxito de este tipo de iniciativas dependerá, en gran medida que el Estado logre una alto nivel de gestión en cuanto al diseño y la formulación del modelo financiero, la gestión de riesgos, la formulación del marco regulatorio y de gobernanza, así como de la capacidad efectiva del gobierno para supervisar la ejecución de los contratos con objetivos medibles a corto y mediano plazo. Dado que las PPP son complejas, de largo plazo y demandan grandes inversiones, tiempo y recursos, el Estado debe prepararse para proveer las condiciones, competencias y personal técnico que le permitan realizar las tareas que se espera que cumplan como parte del proyecto. Estas capacidades podrán hacer posible que se incorporen estos modelos dentro las políticas educativas nacionales y que cumplan con los objetivos propuestos.
4. Es momento de empezar a reconocer al docente y a la educación como el motor de cambio para el país. Si bien es cierto que un salario digno y la meritocracia de la carrera son cruciales para mejorar la profesión docente, queda demostrada la importancia del reconocimiento de la sociedad a esta profesión, de la asignación de recursos e incentivos para lograr que sus alumnos logren los objetivos de E-A, de la autonomía y soporte que puedan brindarle el director de la escuela y de la colaboración a través de las redes de aprendizaje. Los docentes deben ser vistos como parte de la solución y no como parte del problema, los logros profesionales pueden superar la oposición de sindicatos y burocracia estatal que se oponen a cualquier iniciativa de cambio o mejora que incluya la innovación a través de la participación privada.

5. Por su parte, el sector privado debe también hacer su tarea en la promoción del libre mercado, la igualdad de oportunidades y del llamado “capitalismo consciente” (Mackey y Sissodia, 2014) para enfrentar el rechazo a lo “privado” en educación y así construir un futuro más cooperativo, humano y positivo. Asimismo, las comunidades deben involucrarse y permitir el desarrollo de mecanismos de confianza y diálogo para que se posible llevar a cabo una reforma de este tipo, en este caso la puesta en marcha de un nuevo modelo de gestión educativa pública con participación privada, que sea será beneficiosa en el mediano y largo plazo para sus familias y sus futuras generaciones.
6. El aprendizaje debe ser medible como uno de los principales objetivos principales del proyecto educativo y la evidencia obtenida debe aportar en la identificación de los mejores incentivos para implementar las reformas, aplicar prácticas innovadoras y diseños que consoliden la relación entre escolaridad y aprendizaje, así como construir coaliciones para poder alinear a los actores hacia el aprendizaje aplicando los principios motivadores de la economía conductual. Recordemos que no existe ninguna estrategia educativa que funcione en el corto plazo ni un único modelo que funcione en todos los contextos.
7. 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 de relacionamiento necesaria para revertir los principales paradigmas que todavía algunos actores tienen sobre el mismo, enfrentado 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, el análisis de experiencias exitosas y los 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.

8. 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 aportará 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 podría considerarse como un punto de partida para próximas investigaciones sobre gestión educativa, PPP o BUM. Asimismo, para próximas investigaciones se recomienda profundizar en el análisis de otros actores relevantes como los padres de familia, así como en 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.

7. Referencias Bibliográficas

- Absi, P. (2015). La pobreza como categoría moral. Por qué la riqueza no es suficiente para dejar de ser pobre. *Bulletin de l'Institut français d'études andines*, (44 (3)), 415-413.
- Acevedo, F. (2009). Gestión del cambio en una organización escolar: notas para un estudio de caso. *TÓPOS*, 4.
- Agencia de Calidad de la Educación (2018). Mirada Amplia de Calidad. Chile. Recuperado de: <https://www.agenciaeducacion.cl/evaluaciones/mirada-amplia-calidad/> el 18/12/2018.
- Aguerrondo, I. (2013). El rol de la supervisión educativa en la gestión de las políticas públicas. *Educar*, 49(1), 0013-027.
- Akerlof, G. A., y Kranton, R. E. (2005). Identity and the Economics of Organizations. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(1), 9-32.
- Akitoby, B., Schwartz, G., y Hemming, R. (2007). *Public investment and public-private partnerships*(No. 40). International Monetary Fund.
- Alberta, Alberta Education (2017). Charter Schools. <https://education.alberta.ca/charter-schools/about-alberta-charter-schools/>. Recuperado el 1.12.2017
- Alborta, G. R., Stevenson, C., y Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro*. Inter-American Development Bank.
- Alcázar, L., y Valdivia, N. (2009). Escuelas de Fe y Alegría en el Perú: Análisis del Modelo de Gestión Institucional y Pedagógica y Lecciones para la Educación Pública. Lima: The World Bank.
- Alegría, L. (24 de Abril de 2018). Pobreza en el Perú sube por primera vez en este milenio. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/pobreza-peru-sube-primera-vez-milenio-noticia-514460> el 7.5.2019
- Allcott, H. y Ortega, D. E. (2009). The Performance of Decentralized School Systems: Evidence from Fe Y Alegría in República Bolivariana de Venezuela. *Emerging Evidence on Vouchers and Faith-Based Providers in Education*, 81.
- Álvarez Fernandez M. (1988). *El equipo directivo. Recursos técnicos de gestión*. Madrid: Popular.
- Álvarez-Gayou, J.L. (2005). *Cómo hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México: Paidós.

- Amarante, A. M. (2000). *Gestión Directiva: módulos de perfeccionamiento docente 1 al 4*. Magisterio del Río de la Plata.
- Andersen, S. C. (2008). *Private schools and the parents that choose them: Empirical evidence from the Danish school voucher system*. *Scandinavian Political Studies*, 31(1), 44-68.
- Andrews, M., Pritchett L., y Woolcock M. (2017). *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*. New York: Oxford University Press.
- Angrist, J., Bettinger, E., Bloom, E., Kremer, M., y King, E. (2002). The effects of school vouchers on students: evidence from Colombia. *American Economic Review*, 92(5), 1535-1558.
- Arango, M. (1990). La Participación de los Padres y la Comunidad. *Documentos de trabajo del proyecto Multinacional de educación básica (PRODEBAS) Nro, 14*.
- Balarin, M. (2015). *The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?* Open Society Foundations.
- Ball, S. J. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en educación y política educativa. *Education Policy Analysis*. Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 22, 1-13.
- Ball, S. J., y Youdell, D. (2008). Privatización encubierta en la educación. En *Informe preliminar presentado en el V Congreso Mundial de la educación celebrado en Julio del 2007*.
- Banco Mundial (2004). *World development report 2004: making services work for poor people*. World Bank, Washington, DC.
- Banco Mundial (2012). *Public-Private Partnerships reference guide*. Washington, DC.
- Banco Mundial (2016). *Perú infraestructura educativa al 2025*. MINEDU. Lima, febrero 2017.
- Banco Mundial (2018). *Informe sobre el desarrollo mundial 2018: Aprender para hacer realidad la promesa de la educación*. Banco Mundial, Washington DC.
- Banco Mundial (2018a). *Revisión del gasto público en educación: Mejores aprendizajes para todos*. Banco Mundial. Lima, Perú.
- Banerjee, A. V., y Duflo, E. (2011). *Poor economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty*. Public Affairs.
- Baray, H. L. Á. (2006). *Introducción a la metodología de la investigación*. Juan Carlos Martínez Coll.

- Barrera-Osorio, F. (2007). *The Impact of Private Provision of Public Education: Empirical Evidence from Bogotá's Concession Schools* (No. 10). World Bank, Human Development Network, Education Team.
- Barrera-Osorio, F., Maldonado, D., y Rodríguez, C. (2012). *Calidad de la educación básica y media en Colombia: Diagnóstico y propuestas* (No. 010078).
- Basadre, J. (1931). *Perú: problema y posibilidad; ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*. F. y E. Rosay.
- Basombrío, C. (10 de Enero de 2018). Autocontención, informalidad y corrupción. *Columnistas. El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/inseguridad-autocontencion-informalidad-corrupcion-carlos-basombrio-noticia-487731> el 6/4/2018.
- Baum D. (2016). The Arguments and Evidence behind Public-Private Partnerships in Education. *Global Education Monitoring Report*. Recuperado de: <https://gemreportunesco.wordpress.com/2016/07/05/the-arguments-and-evidence-behind-public-private-partnerships-in-education/> el 16/10/2017.
- Bautista, C. (2011). *Proceso de la investigación cualitativa: Epistemología, metodología y aplicaciones*. Manual Moderno.
- Begley, C. M. (1996). Triangulation of communication skills in qualitative research instruments. *Journal of Advanced Nursing*, 24, 688-693.
- Belfield, C. R., y Levin, H. M. (2015). *Privatizing educational choice: Consequences for parents, schools, and public policy*. Routledge.
- Beltrán, A., y Guadalupe, C. (2014). Asociaciones público-privadas en la educación: consideraciones de política y posibilidades para el Perú. Universidad del Pacífico.
- Berends, M., Springer, M. G., y Walberg, H. J. (Eds.). (2017). *Charter school outcomes*. Routledge.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59.
- Bellei, C. (2005). *The Private-Public School Controversy: The Case of Chile*. Presented at the Conference on Mobilizing the Private Sector for Public Education, Harvard University, Cambridge, MA, October 5–6.
- Berlin, I. (2001). *Dos conceptos de libertad y otros escritos*. Madrid: Alianza.

- Bernal, A., y Rivas, L. A. (2012). Modelos para la identificación de stakeholders y su aplicación a la gestión de los pequeños abastecimientos comunitarios de agua. Bucaramanga, Colombia. *Revista Le Bret*, 4(4), 251-273.
- Bertram, D. (2008). *Likert Scales... are the meaning of life*. Topic report: Recuperado de <http://poincare.matf.bg.ac.rs/~kristina/topic-dane-likert.pdf> el 25/6/2019
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., y Van Reenen, J. (2015). Does management matter in schools? *The Economic Journal*, 125(584), 647-674.
- Blomqvist, A., and E. Jimenez. (1989). The Public Role in Private Post-Secondary Education: A Review of Issues and Options. *Policy Research Working Paper 240*. World Bank, Washington, DC.
- Bosetti, L., Brown, B., Hasan, S., y Van Pelt, D. N. (2015). *A Primer on Charter Schools*. Fraser Institute.
- Bresser, L.C., (1998). La reconstrucción del Estado en América Latina. *Revista de la CEPAL*. Santiago. Número Extraordinario Cincuenta Años
- Brewer, D. J., Augustine, C. H., Zellman, G. L., Ryan, G. W., Goldman, C. A., y Ryan, G. (2007). *Education for a New Era: Design and Implementation of K12*. Education Reform in Qatar. Rand Corporation.
- Brown, H., Henig, J., Lacireno-Paquet, N., y Holyoke, T. T. (2004). *Scale of operations and locus of control in market-versus mission-oriented charter schools*. *Social Science Quarterly*, 85(5), 1035-1051.
- Brown, P., Lauder, H., y Ashton, D. (2010). *The global auction: The broken promises of education, jobs, and incomes*. Oxford University Press.
- Bruns, B., y Luque, J. (2014). *Great teachers: How to raise student learning in Latin America and the Caribbean*. World Bank Publications.
- Bryk, A., y Schneider, B. (2002). *Trust in schools: A core resource for improvement*. Russell Sage Foundation.
- Buckley, J., y Schneider, M. (2006). Are charter school parents more satisfied with schools? Evidence from Washington, DC. *Peabody Journal of Education*, 81(1), 57-78.
- Burch, P. (2006). The new educational privatization: Educational contracting and high stakes accountability. *The Teachers College Record*, 108 (12), 2582-2610

- Burns, T. y Köster, F. (eds.) (2016), *Governing Education in a Complex World*, OECD Publishing, Paris.
- Calvo, A. H. (2016). *Viaje a la escuela del siglo XXI: así trabajan los colegios más innovadores del mundo*. Madrid: Fundación Telefónica.
- Campanario, J. M. (1997). ¿Por qué a los científicos ya nuestros alumnos les cuesta tanto, a veces, cambiar sus ideas científicas? *Didáctica de las Ciencias Experimentales y Sociales*. N.º 11
- Canal, M., Gutiérrez, R., Trujillo, D., y Wills, E. (2007). Incidencia en el empoderamiento a comunidades atendidas por Organizaciones de Desarrollo y Paz en Colombia. *Perspectivas. Análisis de temas críticos*, 25.
- Canales, M. (2006). *Metodologías de investigación social*. Chile: LOM.
- Cárcamo J. E., Palacios, G., Montoya, P., Nakasone, J., y Torres, O. (2015). *APP educativa: financiamiento y diseño de un colegio municipal de alta calidad*. Lima. Universidad ESAN, 128 p. – Serie Gerencia para el Desarrollo; 48)
- Cardellino, P., Leiringer, R., y Clements-Croome, D. (2009). Exploring the role of design quality in the building schools for the future programme. *Architectural engineering and design management*, 5(4), 249-262.
- Carnoy, M., & P. J. McEwan. (2001). *Privatization through Vouchers in Developing Countries: The Cases of Chile and Colombia*. In *Privatizing Education: Can the Marketplace Deliver Choice, Efficiency, Equity and Social Cohesion?* ed. H. M. Levin, 151–177, Westview Press, United States.
- Carnoy, M., Gove, A. K., & Marshall, J. H. (2007). *Cuba's academic advantage: Why students in Cuba do better in school*. Stanford University Press.
- Casassus, J. (2008). *Problemas de la gestión educativa en América Latina: la tensión entre los paradigmas de tipo A y el tipo B*. Em Aberto, Vol 19. Número 75. Recuperado de: <http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/2167/2136..el16/11/2017>
- Castagnola, F. (10 de Mayo de 2019). Estado en parálisis. Columnistas. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/columnistas/paralisis-gianfranco-castagnola-noticia-634025> el 13/5/2019.

- Castillo García, J. R. (2003). La formación de ciudadanos en la escuela: 27/un escenario posible. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 115-143.
- Castro, J., Pérez, A., y Alvarez, A. (2012). Historial institucional: Secretaría de Educación Distrital. Bogotá: *Corporación Internacional para El Desarrollo Educativo*.
- Castro, P., Rivera, Y., y Cutipa, J. (2017). Encuesta a Docentes de Fe y Alegría: estudio comparativo. Repositorio MINEDU. Recuperado de: <http://repositorio.minedu.gob.pe/handle/MINEDU/5989> el 27/7/2019.
- Cela, J. (2004). *La Educación, factor de transformación social. Federación Internacional de Fe y Alegría*. Recuperado de: http://www.feyalegria.org/images/acrobat/LaEducacionFactorDeTransformacionSocial_JorgeCela.pdf el 23/8/2017.
- Center for Universal Education at Brookings (CUE) and the Inter-American Development Bank (IDB) (21 de Mayo del 2018). Citizens of the future: Innovations to leapfrog global education. En Brookings Institute. Washington DC.
- Centro de Información de las Naciones Unidas para el Perú (CINU) (2013). Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. *Sistema de las Naciones Unidas en el Perú*. Miraflores, Lima. Recuperado de: <https://onu.org.pe/ods-4/> el 4/3/2019.
- CEPAL (2017). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2017: la dinámica del ciclo económico actual y los desafíos de política para dinamizar la inversión y el crecimiento*. Documento informativo. Agosto 2017. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/42001-estudio-economico-america-latina-caribe-2017-la-dinamica-ciclo-economico-actual> el 14/8/2017.
- Charter School Leadership Council. (2005). *Renewing the Compact: A Statement by the Task Force on Charter School Quality and Accountability*. Washington, DC: Charter School Leadership Council. Recuperado de http://www.publiccharters.org/wp-content/uploads/2014/01/Renewing_the_Compact_2005_20110402T222337.pdf?x87663 el 3/12/2017
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la teoría general de la administración* (7ª ed.). México: McGraw-Hill

- Chirinos, D. (18/8/2017). Huelga de maestros: los reclamos bajo análisis. *El Comercio*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/politica/huelga-maestros-reclamos-analisis-noticia-451196-el-20/8/2017>.
- Christakis, E. (2017). *The importance of being little: What young children really need from grownups*. Penguin.
- Chubb, J. E. (2001). *The profit motive. The private can be public*. Spring. Education Next.
- Chubb, J. E., y Moe, T. M. (2011). *Politics, markets, and America's schools*. Brookings Institution Press.
- Clarke, T. (1998). Research on corporate governance. *Corporate Governance: An International Review*, 6(1), 57-66.
- Constitución Política del Perú (1993). 2ª ed. Lumbreras.
- Contraloría General de la Republica - CGR (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Estudio auspiciado por: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Lima, enero 2014.
- Contreras, D., Bustos, S. y Sepúlveda, P. (2008). *When the Schools Are the Ones That Choose: Policy Analysis of the Screening in Chile*. Department of Economy, University of Chile, Santiago.
- Correa, A., Alvarez, A. y Correa, S. (2009). *La gestión educativa: un nuevo paradigma*. Fundación Universitaria Luis Amigó. Medellín, Colombia.
- Crewe, E., & Young, M. J. (2002). *Bridging research and policy: context, evidence and links*. Working Paper 173. London: Overseas Development Institute
- Cueto, S. (2013). Evaluaciones estandarizadas del rendimiento escolar. *Boletín CNE Opina*, 36, 1-39. Lima.
- Cueto, S. (2006). Desarrollo de políticas educativas basadas en evidencias y uso de la información empírica por tomadores de decisiones. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4(1), 0.
- Da Costa, J., y Peters, F. (2002). Achievement in Alberta's Charter Schools: A Longitudinal Study. SAEER Research Series.
- Dale, R. (1999), Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms. *Journal of Educational Policy*, vol. 14, núm. 1. Inglaterra. Routledge Journals, Taylor y Francis Ltd

- Davila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus*, 180-205. Recuperado el 8 de febrero de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/761/76109911.pdf>
- Davis, C., Da Silva, R. N., C., Tartuce, G. L. B., y Nunes, M. M. (2011). Ensino médio no Brasil: uma análise de melhores práticas e de políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, 92(230).
- Davis, J., y Wilson, S. M. (2000). Principals' efforts to empower teachers: Effects on teacher motivation and job satisfaction and stress. *The clearing house*, 73(6), 349-353.
- Day, C., Gu, Q., y Sammons, P. (2016). The impact of leadership on student outcomes: How successful school leaders use transformational and instructional strategies to make a difference. *Educational Administration Quarterly*, 52(2), 221-258.
- De Alba, A. (1990). *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.
- De Althaus, J. (2 de Abril de 2018). “El presidente Vizcarra puede ser el gran reformador del Perú”. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/presidente-vizcarra-gran-reformador-peru-noticia-508815> el 7.5.2019.
- Defensoría del Pueblo (2017). Áreas Temáticas. Educación. Lima: Defensoría del Pueblo. Recuperado de: <http://www.defensoria.gob.pe/temas.php?des=6#r> el 25/1/2018.
- De Soto, H. (1986). El otro sendero: La revolución informal [The other path: The informal revolution]. *Lima: Editorial El Barranco*.
- Correa de Urrea, A., Álvarez, A. A., y Correa, S. (2009). *La gestión educativa: un nuevo paradigma*. Medellín: Colombia.
- Díaz, H. (2010). Formando capital humano: Pensando en el futuro. *Desafíos de la educación en el Siglo XXI*. Educared. Fundación Telefónica. Recuperado de: http://educared.fundaciontelefonica.com.pe/desafioseducacion/2010/05/30/formando_capital_humano_pensar/ el 14/5/2018
- Díaz, S. D. (2013). Financiamiento y gestión de la educación pública chilena de los años 90. *Cuadernos de Pesquisa*, 36(127), 151-172.

- Dirección Nacional de Urbanismo. DNU (2012). *Situación de los barrios urbano marginales en el Perú 2012*. Segunda aproximación. Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Lima, 2012.
- Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana (DRELM) (s.f.). Funciones. MINEDU. Recuperado de: <http://www.dreelm.gob.pe/institucional/funciones> el 18/3/2018.
- Duarte, J., Gargiulo, C., Millán, G., Ruiz Pérez, L., Hinojosa, S. A., Moreno, M., y López, M. A. (2012). Aprendizaje en las escuelas del siglo XXI: hacia la construcción de escuelas que promueven el aprendizaje, ofrecen seguridad y protegen el medio ambiente. *Reporte de un congreso de la Red de Educación del BID*. Banco Interamericano de Desarrollo, División de Educación. Washington DC, EEUU.
- Duarte, J., Gargiulo, C. y Moreno, M. (2011). *Infraestructura escolar y aprendizajes en la Educación Básica Latinoamericana: Un análisis a partir del SERCE*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duarte, J., Jaureguiberry, F., y Racimo, M. (2017). Suficiencia, equidad y efectividad de la infraestructura escolar en América Latina según el TERCE. Chile.
- Duflo, E. (2001). Schooling and labor market consequences of school construction in Indonesia: Evidence from an unusual policy experiment. *American economic review*, 91(4), 795-813.
- Durantini, M. R., Albarracin, D., Mitchell, A. L., Earl, A. N., y Gillette, J. C. (2006). Conceptualizing the influence of social agents of behavior change: A meta-analysis of the effectiveness of HIV-prevention interventionists for different groups. *Psychological bulletin*, 132(2), 212.
- Eden, M. (2017). The Every Student Succeeds Act | How to Make It Work.
- Edery, Y.O. (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.
- Editorial El Comercio (20 de Agosto de 2017). Editorial: Más de lo que imaginas. *El Comercio*. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/opinion/editorial/editorial-educacion-peru-imaginas-noticia-noticia-451649> el 20/8/2017.
- Education Commission. (2016). The learning generation: investing in education for a changing world. *Nueva York, Comisión Internacional sobre la Financiación de las Oportunidades de Educación Mundial*.

- Elacqua, G., Contreras, D., y Salazar, F. (2009). The effectiveness of franchises and independent private schools in Chile's national voucher program. *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education*, 19.
- El Peruano (3/9/2017). Maestros levantan la huelga y volverán a las aulas mañana. Lima: El Peruano, Diario Oficial.. Recuperado de: <http://www.elperuano.pe/noticia-maestros-levantan-huelga-y-volveran-a-las-aulas-manana-58996.aspx> el 2/1/2018.
- El Peruano (13/9/2018). Presupuesto para el 2019 subirá en 6.95%. Lima: El Peruano, Diario Oficial. Recuperado de: <https://elperuano.pe/noticia-presupuesto-para-2019-subira-695-70590.aspx> el 13/9/2018.
- Encinas, J. (Octubre, 2017). App en el sector Educación. Caso de Estudio: Escuela y Centro Comunitario Jo Richardson, *Taller Regional: Aprendizaje en las escuelas del Siglo XXI*. Congreso del BID llevado a cabo en Montevideo, Uruguay.
- Epstein, J. (2013). Programas efectivos de involucramiento familiar en las escuelas. *Fundación CAP*. Santiago, Chile.
- Epstein, R. A. (2009). *Simple rules for a complex world*. Harvard University Press.
- Espínola, V. (2000). *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*. Inter-American Development Bank.
- Espinoza, A. y Fort, R. (2017). *Desarrollo urbano sin planificación territorial: La calidad de la inversión pública en los barrios vulnerables de Lima*. GRADE. Lima, Perú.
- Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) (2010). Magnitudes. Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación. Lima. Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/magnitudes> el 2/1/2018.
- Estadística de la Calidad Educativa (ESCALE) (2010a). Indicadores. Unidad de Estadística Educativa - Ministerio de Educación. Lima. Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores> el 23/1/2018.
- ESCALE (2010b). Tendencias. Unidad de Estadística Educativa – Ministerio de Educación. Lima. Recuperado de: <http://escale.minedu.gob.pe/tendencias> el 24/1/2018.
- ESCALE (2017). Resultados del Censo Educativo y Censo de DRE/UGEL 2017 – Ministerio de Educación. Recuperado de: http://escale.minedu.gob.pe/resultado_censos el 12/9/2018.

- Esty, D. y Winston, A. (2009). *Green to Gold: How Smart Companies Use Environmental Strategy to Innovate, Create Value, and Build Competitive Advantage*. Chichester, UK. Wiley.
- Farah, M. J., Shera, D. M., Savage, J. H., Betancourt, L., Giannetta, J. M., Brodsky, N. L. y Hurt, H. (2006). Childhood poverty: Specific associations with neurocognitive development. *Brain research*, 1110(1), 166-174.
- Fayol, H. (1931). *Administration industrielle et générale: prevoyance, organisation, commandement, coordination; contrôle*. Paris: Dunot, 1931.
- Fennell, S. (2007). Tilting at windmills: Public-Private partnerships in Indian education today. *Contemporary Education Dialogue*, 4(2), 193-216.
- Fernández, C., y Villar, L. (2017). *Taxonomía de la informalidad en América Latina*. Recuperado de: <http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3476> el 8/4/2018
- Fe y Alegria (2017). Fe y Alegria en el Perú. <http://www.feyalegria.org.pe/> . Recuperado el 11/12/2017.
- Finn, C., y Vanourek, G. (2005). Lessons from the US experience with charter schools. *Mobilizing the Private Sector for Public Education*, 11.
- Finnigan, K.S. (2007). Charter school autonomy the mismatch between theory and practice. *Educational Policy*, v. 21, n. 3, p. 503-526, 2007.
- Fiszbein, A., Lowden, P., y Pizarro, R. (1999). *Trabajando unidos para un cambio: las Alianzas Público-Privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (No. 338.9 F54). Mundi Prensa.
- Foro Económico Mundial (FEM) (2005). *Building on the Monterrey Consensus: The growing Role of Public-Private Partnerships in Mobilizing Resources for Development*. Recuperado de: http://www.weforum.org/pdf/un_final_report.pdf el 12/11/2017.
- Freeman, R. E. (2004). Ethical leadership and creating value for stakeholders. *Business Ethics*, 82-97.
- Freire, S., & Miranda, A. (2014). El rol del director en la escuela: el liderazgo pedagógico y su incidencia sobre el rendimiento académico. *Avances de Investigación* 17. GRADE.
- Freud, S. (1937). Construcciones en psicoanálisis. *Obras completas*, 3, 3365-3373.
- Friedman, M. (1955). The role of government in education. *Economics and the Public Interest* (Edited by Solo, R.A). New Brunswick, NJ.

- Friedman, M. (2009). *Capitalism and freedom*. University of Chicago press.
- Frigerio, G., Poggi, M., y Tiramonti, G. (1992). *Las instituciones educativas. Cara y ceca*. Elementos para su comprensión. Buenos Aires: Troquel.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. Routledge.
- Gadea, A. (2000). Gestión de la calidad en servicios públicos. *La perspectiva de los ciudadanos, clientes y usuarios*. Ayuntamiento de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona).
- Galvez Cordova, V. (20 de Enero de 2017). Así se infiltra la corrupción en las concesiones de APP. *El Comercio*. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/infiltra-corrupcion-concesiones-app-232651> el 3/1/2018.
- García Huidobro, J. (2004). Escuelas de calidad en condiciones de pobreza. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado.
- Gauri, V. y A. Vawda. (2004). Vouchers for Basic Education in Developing Economies: A Principal Agent Perspective. *World Bank Research Observer* 19(2): 259–280.
- Gill, B. P., M. Timpane, K. E. Ross, D. J. Brewer, and K. Booker. (2007). *Rhetoric versus Reality: What We Know and What We Need to Know About Vouchers and Charter Schools*. Santa Monica, CA: RAND Education.
- Global Reporting Initiative, GRI. (2006). *Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad*. Ámsterdam, Holanda. Recuperado de: <https://www.globalreporting.org/resourcelibrary/Spanish-G3.1-Complete.pdf> el 22/8/2017.
- Gonzales de Olarte, E. (2007). Economía política de la era neoliberal peruana: 1990–2006. *Economía Peruana*, 16.
- González de Olarte, E., y Samamé, L. (1994). El péndulo peruano. *Política económica, gobernabilidad y subdesarrollo: 1963-1990*.
- González, R. A., y Arévalo, G. (2005). Subsidized Catholic Schools in Venezuela. *Private Education and Public Policy in Latin America*, 195.
- GRADE (2016). Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances. Lima: GRADE, 2016. Recuperado de: http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/inequidadesedu_SC_35.pdf el 23/1/2018.
- Graham, C. (2018). Low-income young adults in Peru show the effects of hope on life outcomes. *Brookings*. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/blog/future->

[development/2018/03/16/low-income-young-adults-in-peru-show-the-effects-of-hope-on-life-outcomes/](https://www.theguardian.com/global-development/2018/03/16/low-income-young-adults-in-peru-show-the-effects-of-hope-on-life-outcomes/) el 15/4/2018.

- Great Britain. National Audit Office, y Building Schools for the Future Programme. (2009). *The Building Schools for the Future programme: Renewing the secondary school estate* (Vol. 135). The Stationery Office.
- GRI (2006). Guía para la elaboración de memorias de sostenibilidad. Global Reporting Initiative. Boston, MA.
- Grigorescu, C. J. (2012). Decision of investment in education-necessity or constraint? *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 46, 5520-5522
- Grimsey, D. y Lewis, M. K. (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management*, 107–118.
- Grimsey, D., & Lewis, M. K. (2005). Are public private partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. In *Accounting forum* (Vol. 29, No. 4, pp. 345-378). Taylor & Francis.
- Grindle, M. (2001). La paradoja de la reforma educacional: pronosticar el fracaso y encontrar el progreso. *Economía política de las reformas educativas en América Latina*, 8-28.
- Grupo Educación al Futuro (GEF). Educación Privada: Crecimiento y Segmentación. Lima. Recuperado de: <https://educacionalfuturo.com/noticias/avatares-de-la-educacion-privada-en-el-peru/> el 7/2/2018,
- Guadalupe, C., León, J., Rodríguez, J.S., Vargas, S. (2017). Estado de la Educación en el Perú. Análisis y perspectivas de la educación básica. GRADE a través de FORGE. Lima, Perú.
- Gurney, K. (2017). ¿Charter o pública? La escuela que mejor prepara para el futuro. *El Nuevo Herald*. Recuperado de: <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/trasfondo/article151851212.html> el 5/1/2018.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1976). Motivation through the design of work: Test of a theory. *Organizational behavior and human performance*, 16(2), 250-279.
- Hallsworth, M., Snijders, V., Burd, H., Prestt, J., Judah, G., Huf, S., & Halpern, D. (2016). Applying behavioral insights: Simple ways to improve health outcomes. *World Innovation Summit for Health*.
- Hammond, S. (2018). The free market or a welfare state – why not both? CapX. Recuperado de: <https://capx.co/tZHK6> el 22/5/2018

- Hanushek, E. A. (2003). The failure of input-based schooling policies. *The economic journal*, 113(485), F64-F98.
- Hanushek, E. A., y L. Woessmann. (2007). *Education Quality and Economic Growth*. World Bank, Washington, DC.
- Hassel, B. C. (2005). Studying achievement in charter schools: What do we know. *Charter School Leadership Council*.
- Hatcher, R. (2003). Privatization and the US School System: Voucher Programmes and Education Management Organisations. In *ESRC Seminar, Private Sector Participation in Public Sector Education*. Institute of Education, London (Vol. 28, Nov 2003).
- Hayek, F. A. (1961). *Los fundamentos de la libertad*. Valencia:Villalonga.
- Heckman, J. J., Stixrud, J., y Urzua, S. (2006). The effects of cognitive and noncognitive abilities on labor market outcomes and social behavior. *Journal of Labor economics*, 24(3), 411-482.
- Heckman, J. (2011). El poder de los primeros años: políticas para fomentar el desarrollo humano. *Infancias imágenes*, 10(1), 74-83.
- Hernández, R., Fernández, C., y Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación*. Sexta edición. México: Mc Graw Hill.
- Hernández Navarro, L. (2009). Cero en conducta: resistencia magisterial y privatización de la educación pública. *El cotidiano*, (154).
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la investigación* (Vol. 3). México: McGraw-Hill.
- High Scope Early Childhood (1994). The Perry Preschool Program Long terms Effects. *High Scope Early Childhood. Policy Papers*. Michigan, USA. Recuperado de: <https://highscope.org/perrypreschoolstudy> el 20/8/2017.
- Hipp, K. A. (1996). Teacher Efficacy: Influence of Principal Leadership Behavior.
- Hoover-Dempsey, K. V., Walker, J. M., Sandler, H. M., Whetsel, D., Green, C. L., Wilkins, A. S., y Closson, K. (2005). Why do parents become involved? Research findings and implications. *The elementary school journal*, 106(2), 105-130.
- Hoxby, C. M. (1994). *Do private schools provide competition for public schools?* (No. w4978). National Bureau of Economic Research.

- Hoxby, C. M. (2003). School choice and school productivity. Could school choice be a tide that lifts all boats? *The economics of school choice* (pp. 287-342). University of Chicago
- Huber, S. G., y Muijs, D. (2010). School leadership effectiveness: The growing insight in the importance of school leadership for the quality and development of schools and their pupils. In *School leadership-international perspectives* (pp. 57-77). Springer, Dordrecht.
- Hunt, B. C. (2009). Efectividad del desempeño docente. Una reseña de la literatura internacional y su relevancia para mejorar la educación en América Latina.
- Hunter, F. (2017). *Community power structure: A study of decision makers*. UNC Press Books.
- Iglesias, F. J. M. (2010). Las evaluaciones y pruebas de diagnóstico como instrumentos de la política educativa: significado y balance de su aplicación. *Con-Ciencia Social*, 2010(14). Sevilla.
- Iglesias Mejía, S. (2006). Guía para la elaboración de trabajos de investigación monográfico o tesis. *El Salvador*.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2015). Compendio Estadístico PERU 2015. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones../compendio2015.html> el 2/2/2018.
- INEI (2015 a). *Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013*. Lima, septiembre 2015. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1261/Libro.pdf el 19/8/2017.
- INEI (2016). *Población y Vivienda*. Lima: INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/> el 24/1/2018.
- INEI (2016 a). Cerca de 7 millones de niñas y niños viven en el Perú. Lima. INEI. 18/4/2016. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/inei-cerca-de-7-millones-de-ninas-y-ninos-viven-en-el-peru-9010/> el 24/1/2018.
- INEI (2017). En el Perú 264 mil personas dejaron de ser pobres entre los años 2015 y 2016. Lima: INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/prensa/noticias/en-el-peru-264-mil-personas-dejaron-de-ser-pobres-entre-los-anos-2015-y-2016-9710/> el 2/1/2018.

- INEI (2017a). Gasto en el Sector Educación. Lima: INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/penditure-of-education-sector/> el 7/2/2018.
- INEI (2017b). Perfil de la pobreza por dominios geográficos 2007-2016. Lima: INEI. Recuperado de: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1457/libro.pdf el 28/5/2018.
- INEI (2018). Estimaciones y proyecciones de población. Lima: INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/population-estimates-and-projections/> el 23/1/2018.
- INEI (s.f). Indicadores económicos y sociales. INEI. Recuperado de: <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/indicadores-economicos-y-sociales/1/> el 19/7/2019.
- Instituto Peruano de Economía (IPE) (2016). El camino para reducir la pobreza. Lima. IPE. Recuperado de: <http://ipe.org.pe/wp-content/uploads/2009/06/inversion-pobreza.pdf> el 7.5.2018.
- Jallade, J. P. (1973). The Financing of Education: An Examination of Basic Issues. Working Paper 157, World Bank, Washington, DC.
- Jepsen, C., y Rivkin, S. (2009). Class size reduction and student achievement the potential tradeoff between teacher quality and class size. *Journal of human resources*, 44(1), 223-250.
- Jolly, J. F. (2009). Descentralización, políticas públicas, gobernancia y territorio: la política pública educativa o la descentralización educativa penetrada por la "otra territorialidad". *Papel político*, 14(1). Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=77720764006> el 20/12/2017.
- Jones, B. (2004). Think Outside the Box. *Teacher: The National Education Magazine*, (Oct 2004), 26.
- Jungbluth, W. (2016). Perú hoy, desigualdad y desarrollo, Lima: *Desco*.
- Kahneman, D. (2003). Maps of bounded rationality: Psychology for behavioral economics. *American economic review*, 93(5), 1449-1475.
- Kuhn, T. S. (1971). The relations between history and history of science. *Daedalus*, 271-304.

- King, E. M., Orazem, P. F., y Wohlgemuth, D. (1999). *Central mandates and local incentives: the Colombia education voucher program*. *The World Bank Economic Review*, 13(3), 467-491.
- Kotter, J. P. C., Duck, J. C., Goss, J. D., y Tracy Pascale, R. (2001). *Gestión del cambio* (No. 658.406 G393g). Bilbao, ES: Ed. Deusto.
- Krueger, A. O. (2012). Fallas del Gobierno en el desarrollo. *Criterio Jurídico*, 12(1).
- Lake, R., Dusseault, B., Bowen, M., Demeritt, A., y Hill, P. (2010). The National Study of Charter Management Organization (CMO) Effectiveness. Report on Interim Findings. *Center on Reinventing Public Education*.
- La Porta, R., and Shleifer, A. (2014). Informality and development. *Journal of Economic Perspectives*, 28(3), 109-26.
- LaRocque, N. and H. Patrinos. (2006). *Choice and Contracting Mechanisms in the Education Sector*. World Bank, Washington, DC.
- LaRocque, N. (2008). *Public-private partnerships in basic education: An international review*. Reading: CfBT Education Trust.
- La Rosa, L. (2001). Empoderamiento y Programa Subsectorial de Irrigación. *Banco Mundial-PSI. Print*.
- Laurie, A. (2018). Un modelo para el futuro, por Angus Laurie. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/lima/obras/modelo-futuro-angus-laurie-noticia-488995> el 15/1/2018.
- Lavado, P., Cueto, S., Yamada G., y Wensjoe, M. (2014). El efecto de Fe y Alegría sobre el desempeño escolar en segundo de primaria: explotando el sorteo en el ingreso como experimento natural.
- Leithwood, K. A., y Montgomery, D. J. (1982). A framework for planned educational change: Application to the assessment of program implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 4(2), 157-167.
- Levin, H. (1991). The Economics of Educational Choice. *Economics of Education Review* N° 10, 2. Educational Choice: 137-158.
- Levy, B., Cameron, R., Hoadley, U., y Naidoo, V. (2016). *The politics and governance of basic education: A tale of two South African provinces*. Occasional Working Paper 2, Graduate School of Development Policy and Practice, University of Cape Town, Cape Town

- Lewin, K. M., y Sayed, Y. (2005). *Non-government secondary schooling in sub-Saharan Africa: Exploring the evidence in South Africa and Malawi*. UK Department for International Development. London.
- Liang, X., Kidwai, H., y Zhang, M. (2016). *How Shanghai Does It: Insights and Lessons from the Highest-Ranking Education System in the World*. Directions in Development: Human Development Series. Washington, DC: World Bank
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Lips, C. (2000). *Edupreneurs: a survey of for-profit education*. Cato Institute.
- Llera, R. F., y Pérez, M. M. (2012). Colegios concertados y selección de escuela en España: un círculo vicioso. *Presupuesto y gasto público*, 67, 97-118.
- Lubienski, C. (2006). School choice and privatization in education: An alternative analytical framework. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 4(1), 1-26.
- Lubienski, C., Gulosino, C., y Weitzel, P. (2009). School choice and competitive incentives: Mapping the distribution of educational opportunities across local education markets. *American Journal of Education*, 115(4), 601-647.
- Lück, H. (2009). Dimensões da gestão escolar e suas competências. *Curitiba: Editora Positivo*, 47-69.
- Luna Amancio, N. (15 de Diciembre de 2013). El colegio público de Lima con mejor rendimiento está en Jicamarca. *El Comercio*. Recuperado de: <http://archivo.elcomercio.pe/sociedad/lima/colegio-publico-lima-mejor-rendimiento-esta-jicamarca-noticia-1673524>. Recuperado el 15/5/2019
- Macri, M. (2000). Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿Constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Educación*.
- Mahony, P., Hextall, I., y Richardson, M. (2011). 'Building Schools for the Future': reflections on a new social architecture. *Journal of Education Policy*, 26(3), 341-360.
- Manes, J.M. (2015). Gestión estratégica para instituciones educativas. Guía para planificar estrategias de gerenciamiento institucional. Buenos Aires, Granica.
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., y Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *Science*, 341(6149), 976-980.

- Mansuri, G., y Rao, V. (2012). *Localizing development: Does participation work?* World Bank Publications.
- Maroy, C. (2008). ¿Por qué y cómo regular el mercado educativo? Profesorado. *Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 12(2). Universidad de Granada.
- Maureira, O. (2006). Dirección y Eficacia Escolar, una Relación Fundamental. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 4 (4e), 1-10. Madrid.
- Mayo, E. (1977). *The human problems of an industrial civilization*. New York: Arno, 1977.
- Mejia, (2006). El muestreo en la investigación cualitativa. Disponible en <http://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/sociales/article/viewFile/6851/6062>
- McEwan, P. J., Urquiola, M., y Vegas, E. (2008). School choice, stratification, and information on school performance: Lessons from Chile. *Economía*, 8(2), 1-27.
- McMahon, W. W. (1997). Recent advances in measuring the social and individual benefits of education. *International Journal of Educational Research*, 27(6).
- McMeekin, R. (2003). Networks of Schools. *Education Policy Analysis Archives* 11 (16).
- Mendoza, J. (29 de Abril de 2018). Algunos gobiernos han pensado que la pobreza se elimina regalando plata. [Entrevista a Jorge Chavez, ex Presidente del Banco Central de Reserva del Perú]. *Exitosa*. Recuperado de: <https://exitosanoticias.pe/algunos-gobiernos-han-pensado-que-la-pobreza-se-elimina-regalando-plata/> el 30/4/2018.
- Millán, G. (2009). *Asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos: Experiencia del Reino Unido*. Inter-American Development Bank.
- Milanowski, A. T., Longwell-Grice, H., Saffold, F., Jones, J., Schomisch, K., y Odden, A. (2009). Recruiting new teachers to urban school districts: What incentives will work?. *International Journal of Education Policy and Leadership*, 4(8).
- Mill, J. S. (2005). From Principles of Political Economy. In *Readings In The Economics Of The Division Of Labor: The Classical Tradition* (pp. 164-176).
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017). Nuevo marco legal de las APP: a la vanguardia en Latinoamérica. Lima: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/noticias/notas-de-prensa-y-comunicados?id=5220> el 2/1/2018.

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). (2017a). Presupuesto y Ejecución por Entidades – GL 2017. MEF. Recuperado de: <http://datosabiertos.mef.gob.pe/dataviews/237390/presupuesto-y-ejecucion-por-entidades-gl-2017/> el 18/3/2018.
- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2018). Presupuesto Público. Lima: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-publico-sp-18162> el 2/1/2018.
- MEF (s.f.). Asociaciones Público Privadas. Lima: MEF. Recuperado de: <https://www.mef.gob.pe/es/asociaciones-publico-privadas> el 21/5/2019
- Ministerio de Educación (MINEDU) (2014). Dirección General de Educación Básica Regular. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/digebr/> el 18/1/2018.
- Ministerio de Educación (MINEDU) (29.12.2014). MINEDU establece número tope de alumnos por aula en colegios públicos. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/n/noticia.php?id=30121> el 18/12/2018
- Ministerio de Educación (MINEDU) (2015). Mecanismos de intervención Público Privadas para la inversión en educación. Secretaria de Planificación Estratégica. Lima. Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/minedu/archivos/p/presentacion-estrategia-app-oxi-minedu.pdf> el 12/1/2018
- Ministerio de Educación (MINEDU) (2017). Informe de resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2007-2015. Lima: MINEDU. Recuperado de: <http://umc.minedu.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/Informe-ECE-2007-2015-1.pdf> el 2/1/2018.
- Ministerio de Educación (MINEDU) (2018). Infraestructura / Asociación Público Privada. Lima: MINEDU Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/p/app.php> el 2/1/2018
- Ministerio de Educación (MINEDU) (2018a). Ley de Reforma Magisterial. Lima. Recuperado de <http://www.minedu.gob.pe/reforma-magisterial/> el 2/1/2018.
- Ministerio de Salud (MINSA) (2017). Plan Nacional de Reducción y Control de la Anemia en la Población Materno Infantil en el Perú: 2017-2021. Lima. Recuperado de: <http://www.minsa.gob.pe/portada/Especiales/2016/anemia/documentos/1%20Plan%20Anemia.pdf> el 23/1/2018.
- Mizala, A., Romaguera, P. y Farren, D. (1997). Frontera de producción educacional y eficiencia de la educación en Chile. En: Aedo C. (Ed.). *Persona y Sociedad* Vol XI, N° 2: 73-96.

- Molnar, A., Garcia, D. R., Bartlett, M., y O'Neill, A. (2006). Profiles of For-Profit Education Management Organizations: Eighth Annual Report, 2005-2006. *Commercialism in Education Research Unit*.
- Monereo, C., Castelló, M., Clariana, M., Palma, M., y Pérez, M. L. (2000). *Estrategias de enseñanza y aprendizaje*. Graó.
- Moyado Estrada, F. (2002). *Gestión pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043302.pdf> el 5/6/2019.
- Mujica, S. J. (2017). El cuasi-mercado educativo en Chile: desarrollo y consecuencias. *Revista Electrónica Diálogos Educativos*, 12(23), 148-174.
- Municipalidad Distrital de Comas (Municomas)(s.f). Página web oficial de la Municipalidad Distrital de Comas. Recuperado de: <http://www.municomas.gob.pe/> el 17/3/2018.
- Mukerji, S., y Walton, M. (2012). Learning the Right Lessons: Measurement, Experimentation and the need to turn India's Right to Education Act upside down. *Harvard Kennedy School*.
- Murillo, F.J. y Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97-120.
- Myers, R. (1992). *The twelve who survive: Strengthening programmes of early childhood development in the Third World*. United Nations Educational, Scientific y Cultural Org.
- Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York.
- Naciones Unidas (2017). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/education/> el 19/4/2019.
- Naudeau, S., Kataoka, N., Valerio, A., Neuman, M. J., y Elder, L. K. (2012). *Investing in young children: An early childhood development guide for policy dialogue and project preparation*. World Bank Publications.
- Naim, M. (2018). ¿Cuál es la mayor estafa del mundo? La educación. *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/elpais/2018/02/17/opinion/1518885620_434917.html el 21/2/2018.
- Narodowski, M., y Martínez Boom, A. (2016). ¿Por qué se expande la educación privada?: Aportes para el debate global. *Revista Colombiana de Educación*, (70), 17-26.

- National Alliance for Public Charter Schools (NAPCS). *Separating Fact y Fiction: what you need to know about charter schools*. Washington, D.C. National Alliance for Public Charter Schools, 2014.
- Narayan, D. (2002). *Empoderamiento y reducción de la pobreza: libro de consulta*. Banco Mundial. Alfaomega Colombiana.
- Neira, P. (31/5/2016). El Estado contra la desigualdad educativa. *Lampadia*. Lima. Recuperado de: <http://www.lampadia.com/opiniones/paul-neira/el-estado-contra-la-desigualdad-educativa/> el 17/8/2017
- New York University. (s.f.). What is research design? New York: NYU. Recuperado el 8 de febrero de 2018, de <https://www.nyu.edu/classes/bkg/methods/005847ch1.pdf>
- Niemeyer Grawe, J. (2006). Desarrollo de la Participación Ciudadana en los Procesos de Control Social de la Gestión Municipal en el Distrito de Comas. *Lima, Perú*.
- Nir, A. E., & Kranot, N. (2006). School Principal's Leadership Style and Teachers' Self-Efficacy. *Planning and Changing*, 37, 205-218.
- Nordtveit, B. H. (2005). *The role of civil society organizations in developing countries: A case study of public-private partnerships in Senegal* (Doctoral dissertation).
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. (2007). *Using evidence: How research can inform public services*. London. Policy press.
- Ñopo, H. (2016). El financiamiento de la educación en el Perú. Es hora de la verdadera apuesta. *Foco Económico*. Lima. Recuperado de: <http://focoeconomico.org/2016/06/17/el-financiamiento-de-la-educacion-en-el-peru-es-hora-de-la-verdadera-apuesta/> el 10/8/2017.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)(2006). *Education at a Glance 2006. Highlights*. Paris.
- OECD (2007). PISA 2006: Science Competencies for Tomorrow's World. Volume 1: Analysis, Paris.
- OECD (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Paris.
- OECD (2018). Singapur encabeza la última encuesta PISA sobre educación que realiza la OCDE a escala internacional. Recuperado de: <http://www.oecd.org/pisa/singapur-encabeza-la-ultima-encuesta-pisa-sobre-educacion-que-realiza-la-ocde-a-escala-internacional.htm> el 23/1/2018.

- Offe, C., Keane, J., y Escotado, A. (1990). *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orazem, P. F., Glewwe, P.W. y Patrinos, H. (2007). The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes. *Department of Economics Working Paper 07028*, Iowa State University, Ames.
- O'Reilly, F., Chande, R., Groot, B., Sanders, M., y Soon, Z. (2017). *Behavioural Insights for Education: A practical guide for parents, teachers and school leaders*. London: Pearson.
- Ortiz, G. A., de Castro García-Morato, L. L., de la Cuétara Martínez, J. M., y Ezcurra, J. L. V. (2004). *Principios de derecho público económico*. ARA Editores.
- Osorio Bautista, S. (2005). *La formación del espacio urbano y la constitución de una clase media emergente: el caso del distrito de Los Olivos en el Cono Norte de Lima (Tesis para obtener el grado académico de Magíster en Sociología)*. Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Lima, Perú. Recuperado de: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/123456789/96/OSORIO_BAUTISTA_SERAFIN_FORMACION_ESPACIO_URBANO.pdf?sequence=1 consultado el 19/8/2017.
- Osorio, J. C. P., y Wodon, Q. (Eds.). (2011). *Escuelas religiosas en América Latina: estudios de caso sobre Fe y Alegría*. The World Bank.
- Pablo, F. (2018). CADE Educación 2018: ¿Qué modelos de gestión necesitamos en las escuelas? Lima. Perú.
- Pablo, F. (7 de junio de 2019). Nuestro compromiso, por Flor Pablo Medina. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/nuestro-compromiso-flor-pablo-medina-noticia-642621> el 10/6/2019.
- Padilla-Romo, M. (2018). *The Effect of Children's Time in School on Mothers' Labor Supply: Evidence from Mexico's Full-Time Schools Program* (No. 2018-04). University of Tennessee, Department of Economics.
- Paredes, R. D., y Pinto, J. I. (2009). ¿El fin de la educación pública en Chile? *Estudios de economía*, 36(1), 47-66.
- Parsons, T. (1968). *La estructura de la acción social* (Vol. 1). Madrid: Guadarrama.
- Pasco-Font, A. (2018). Lavajato y las APP. Suplemento Dia1. *El Comercio*. 15 Enero del 2018.

- Patrinós, H. (2006). Public-private partnerships: Contracting education in Latin America. *World Bank Working Paper*. Washington, DC: World Bank, 1-27.
- Patrinós, H. A., y Sosale, S. (2007). Mobilizing the private sector for public education. *World Bank Publications*, Washington DC.
- Patrinós, H. A., Barrera-Osorio, F., y Guáqueta, J. (2009). The role and impact of public-private partnerships in education. *World Bank Publications*, Washington DC.
- Peña Borrero, M. (2005). *Aprendizajes sobre gestión educativa*. La experiencia de Bogotá 1998-2003.
- Peris-Ortiz, M., Rueda Armengot, C., de Souza Rech, C., y Pérez Montiel, M. (2012). Fundamentos de la teoría organizativa de agencia. *Información Comercial Española-Revista de Economía*, (865), 107.
- Petkoski, D., Jarvis, M., y De la Garza, G. (2006). *El sector privado como un verdadero aliado en el desarrollo*. Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo / Banco Mundial / Instituto del Banco Mundial. Washington DC.
- Piaget, J. (1978). *A dónde va la educación*. Barcelona, España: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. 1978. 110 p. 3a edición.
- Planas, A. V., y Ferrá, J. O. E. (2008). Políticas públicas y posibilidades efectivas de elección de centro en la enseñanza no universitaria en España. *Profesorado, Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 12(2), 26.
- Portocarrero, F. (Ed.). (2005). *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima. Universidad del Pacífico.
- Pozner, P. (2000). Competencias para la profesionalización de la gestión educativa. IPE. Buenos Aires. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001591/159155s.pdf> el 14/5/2018
- Pring, C. (2017) *Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe*. Barómetro Global de la Corrupción . Transparencia Internacional.
- Pritchett, L. (2013). *The Rebirth of Education: Schooling Ain't Learning*. Washington, DC: Center for Global Development; Baltimore: Brookings Institution Press.
- ProInversión (2012a). Las APP en el Perú. Lima: ProInversión. Recuperado de: <http://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0yprf=2yjer=5902> el 2/1/2018.

- ProInversión (2012b). ProInversión. Lima: ProInversión. Recuperado de: <https://www.proinversion.gob.pe/modulos/JER/PlantillaStandard.aspx?are=0yprf=1yjer=7140ysec=16> el 2/1/2018
- Project Management Institute. (PMI, 2013). *Guía de los Fundamentos Para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK®)*. Quinta Edición (SPANISH). Project Management Institute.
- Pulso Perú (2015). La Educación Escolar en el Perú. Encuesta de Opinión Pública a Nivel Nacional febrero 2015. Recuperado de: <http://www.datum.com.pe/pdf/PUL0215.pdf> el 24/1/2018.
- Quinteros Hajar, E. (2007). Estructura del Sistema Educativo Peruano. Avances en Supervisión Educativa, (7). Recuperado de <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/291> el 18/1/2018
- Raczinsky, D. y Muñoz, G. (2005). *Efectividad Escolar y Cambio Educativo en Condiciones de Pobreza en Chile*. Santiago de Chile: MINEDUC
- Rawls, J. (2004). *La justicia como equidad: una reformulación*. Paidós.
- Redacción El Comercio (EC). (1 de 8 de 2017). Presión tributaria caería a 12,5% del PBI este año por menor recaudación. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/peru/presion-tributaria-caeria-12-5-pbi-ano-menor-recaudacion-noticia-446612> el 17/5/2019.
- Redacción El Comercio (15 de Septiembre de 2017). Congreso decidió no otorgar la confianza al Gabinete Zavala. *El Comercio*. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/politica/fernando-zavala-congreso-republica-decide-otorgar-confianza-gabinete-ministerial-noticia-458242> el 18/1/2018.
- Redacción Gestión (28 de Febrero de 2017). Lava Jato: Odebrecht jaquea la economía y estabilidad del Perú. *Gestión*. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/lava-jato-odebrecht-jaquea-economia-estabilidad-peru-129675> el 6/2/2018.
- Redacción Gestión (3 de Julio de 2017). Inversión comprometida en Obras por Impuestos creció 115% en primer semestre. *Gestión*. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/inversion-comprometida-obras-impuestos-crecio-115-primer-semester-138615> el 2/1/2018.

- Redacción Gestión (12 de Enero de 2018). Bruno Giuffra: "Aún no se decide si Tren de Cercanías se construirá como obra pública". *Gestión*. Recuperado de: <https://gestion.pe/economia/bruno-giuffra-decide-tren-cercanias-construira-obra-publica-224781> el 2/1/2018.
- Redacción La República (26 de Febrero de 2018). Comas: seis colegios públicos fueron clausurados. *La República*. Recuperado de: <http://larepublica.pe/sociedad/1203451-comas-seis-colegios-publicos-fueron-clausurados-durante-inspeccion> el 18/3/2018-
- Redacción Radio Programas del Perú (13 de Abril de 2017). ¿Quiénes son los gobernadores regionales sentenciados o acusados por corrupción? RPP Noticias. Recuperado de: <http://rpp.pe/politica/judiciales/quienes-son-los-gobernadores-regionales-sentenciados-o-acusados-por-corrupcion-noticia-1043859> el 19/8/2017.
- Reimers, F. (2000). Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México)*, 30(2), 11-42.
- Resico, M. F., y Timor, M. J. (2011). *Introducción a la economía social de mercado*. Konrad Adenauer Stiftung.
- Reynolds, D., Bollen, R., Creemers, B., Hopkins, D., Lagerweij, N., y Stoll, L. (1996). *Las escuelas eficaces: claves para mejorar la enseñanza*. Santillana.
- Rinne, R., Kivirauma, J. y Simola H. (2002). *Shoots of Revisionist Education Policy or Just Slow Readjustment? The Finnish Case of Educational Reconstruction*. *Journal of Education Policy* 17(6): 643–658.
- Ritchie, S. (2010). *Innovation in Action: An examination of charter schools in Alberta*. Canada West Foundation.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., y Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73(2), 417-458
- Robertson, S., Mundy, K., y Verger, A. (Eds.). (2012). *Public private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world*. Edward Elgar Publishing.
- Robinson, V., Lloyd C.A. y Rowe, K. (2008). The Impact of Leadership on Student Outcomes: An Analysis of the Differential Effects of Leadership Types. *Educational Administration Quarterly* 44 (5): 635–74

- Rogero-García, J., y Candelas, M. (2014). Gasto público y de las familias en educación en España: diferencias entre centros públicos y concertados. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 147(1), 121-130.
- Rogers, E. M. (2003). Elements of diffusion. *Diffusion of innovations*, 5(1.38).
- Romainville, M. (19 de Agosto de 2017). Educación: La evolución del presupuesto en los últimos ocho años. *El Comercio*. Lima. Recuperado de: <http://elcomercio.pe/economia/peru/educacion-evolucion-presupuesto-ultimos-nueve-anos-noticia-451352> el 19/8/2017.
- Romainville, M. (2018). MEF sobre megaproyectos: "La idea es estandarizar los contratos, que sean predecibles". [Entrevista a César Liendo, viceministro de Economía]. *Semana Económica*. Recuperado de: http://semanaeconomica.com/article/economia/macroeconomia/263831-mef-sobre-megaproyectos-la-idea-es-estandarizar-los-contratos-que-sean-faciles-y-predecibles/?utm_source=boletinyutm_medium=matutinoyutm_campaign=2018-01-26yutm_source=planisysyutm_medium=Camp_NewsletterSEyutm_campaign=EnvioNewsletter-26-01-20182018-01-26yutm_content=6 el 26/1/2018.
- Román, M. (2003). ¿Por qué los docentes no pueden desarrollar procesos de enseñanza aprendizaje de calidad en contextos sociales vulnerables?. *Persona y sociedad*, 17(1), 113-128.
- Ruane, S. (2010). Corporate and political strategy in relation to the Private Finance Initiative in the UK. *Critical Social Policy*, 30(4), 519-540.
- Saavedra, J. (27.11.2017). El director hace la diferencia. *Education for Global Development*. Banco Mundial. Recuperado de: <http://blogs.worldbank.org/education/es/el-director-hace-la-diferencia> el 1/10/2018.
- Saint John Walker (2015). Big Data: A Revolution That Will Transform How We Live, Work, and Think, *International Journal of Advertising*, 33:1, 181-183.
- Sakellariou, C., y Patrinos H.A. (2008). Incidence Analysis of Public Support to the Private Sector in Côte d'Ivoire. *International Journal of Educational Development*.
- Sala-I-Martin, X. (2006). The world distribution of income: falling poverty and... convergence, period. *The Quarterly Journal of Economics*, 2006, vol. 121, no 2, p. 351-397.

- Salgado Junior, A. P., y Novi, J. C. (2015). Proposta de práticas administrativo-pedagógicas que possam contribuir para o desempenho dos alunos de escolas municipais do ensino fundamental na Prova Brasil. *Revista Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 23(88), 631-662.
- Sammons P., Hillman, J. y Mortimer, P. (1995). Key Characteristics of Effective School: A review of School Effectiveness Research. London: OFSED and Institute of Education
- Sarmiento, A., Alonso, C. E., Duncan, G., y Garzón, C. A. (2005). *Evaluación de la gestión de los colegios en concesión en Bogotá 2000-2003*. DNP.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Whitehead, C. J., y Blair, J. D. (1991). Strategies for assessing and managing organizational stakeholders. *Academy of Management Executive*, 5(2), 61–75
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.
- Savedoff, W. (1998). *La Organización Marca la Diferencia: Educación y Salud en América Latina*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Scheerens, J. (1992). *Effective schooling: research theory and practice*. London.
- Schumpeter, J. A. (2017). *Capitalismo, socialismo e democracia*. SciELO-Editora UNESP.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. Debate.
- SED. (2004). *Informe final de auditoría gubernamental con enfoque integral modalidad especial*. Bogotá.
- Segura-Ubiergo, A. (2007). *The political economy of the welfare state in Latin America: globalization, democracy, and development*. Cambridge University Press.
- Semana Económica (13 de Junio de 2017). Innova Schools invertirá S/.81 millones en nuevas sedes y ampliación de locales. *Semana Económica*. Recuperado de: <http://semanaeconomica.com/article/sectores-y-empresas/educacion/231264-innova-schools-invertira-s-81-millones-en-nuevas-sedes-y-ampliacion-de-locales/> el 7/2/2018.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Planeta.
- Senge, P. (1993) *La quinta disciplina: cómo impulsar el aprendizaje en la organización inteligente*. Barcelona: Juan Granica. 1993
- Shanker, A. (1990). *The End of the Traditional Model of Schooling--And a Proposal for Using Incentives to Restructure Our Public Schools*. Phi Delta Kappan, 71(5), 344-57.
- Sirin, S. R. (2005). Socioeconomic Status and Academic Achievement: A Meta-Analytic Review of Research. *Review of Educational Research*, 75(3), 417–453.

- Sirvent, M.P. (14.5.2018). El reto de las escuelas changemakers. *Stakeholders: sostenibilidad*. Recuperado de: <http://stakeholders.com.pe/colaboradores/reto-las-escuelas-changemakers/> el 28/5/2018.
- Smith, A. K., y Wohlstetter, P. (2001). *Reform through school networks: A new kind of authority and accountability*. *Educational Policy*, 15(4), 499-519.
- Somers, M. A., McEwan, P. J., y Willms, J. D. (2004). How effective are private schools in Latin America? *Comparative education review*, 48(1), 48-69.
- Sosale, S. (2000). *Trends in private sector development in World Bank education projects* (Vol. 2452). World Bank Publications.
- Stegmann, J. (14 de Julio de 2019). Hay que eliminar las asignaturas de las aulas. *ABC Sociedad*. Madrid. Recuperado de: https://www.abc.es/sociedad/abci-eliminar-asignaturas-aulas-201907140127_noticia.html el 19/7/2019.
- Stone, D. A. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making* (Vol. 13). New York: ww Norton.
- Swope, J., y Latorre, G. (1998). *Comunidades educativas donde termina el asfalto: escuelas Fe y Alegría en América Latina*. CIDE. Santiago de Chile.
- Tanaka, M. (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo?*
- Tanzi, V. (2008). The Role of the State and Public Finance in the Next Generation. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 8 – No. 2. 2008.
- Taylor, F. (1911). *Scientific management*. New York: Harper and Row, 1911.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Vol. 1). Barcelona: Paidós.
- Termes, A., Verger, A., y Bonal, X. (2017). Charter Schools Myths and Assumptions: analyzing the “Colegios en Concesión” of Bogotá. *Educação y Sociedade*,
- Thaler, R.H y Sunstein C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*. New Haven, CT: Yale University.
- The National Archives (2010). Building schools for the future. London, UK. Recuperado de: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100208212851/http://www.partnershipsfor-schools.org.uk/about/aboutbsf.jsp> el 1/11/2017.

- Thomas, B. Fordham Institute, Progress Analytics Institute, and Public Impact. (2005). *Charter School Funding: Inequity's Next Frontier*. Washington, DC, August
- Tobarra, S. (30/4/2006). Los centros concertados suman el 43% de las plazas escolares, pero sólo acogen al 17% de los niños inmigrantes. *El País*. Barcelona. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2006/04/30/catalunya/1146359238_850215.html el 9/4/2018.
- Toffler, A. (1999). *La tercera ola* (No. 316.42). Barcelona: Sudamericana.
- Tomasevski, K. (2004). *Manual on rights-based education: global human rights requirements made simple; collaborative project between the UN Special Rapporteur on the right to education and UNESCO Asia and Pacific regional bureau for education*. UNESCO.
- Tooley, J., y Dixon, P. (2005). *Private education is good for the poor: A study of private schools serving the poor in low-income countries*. Washington, DC: Cato Institute.
- Torado-Fonseca, M., y Berlanga-Silvente, V. (2013). Análisis Discriminante mediante SPSS. *REIRE*, 150-166. Recuperado el 8 de febrero de 2018, de <file:///C:/Users/ocernaque/Downloads/5893-27396-1-PB.pdf>
- Trahtemberg, L. (2013). Educación privada crece, educación pública decrece. *Consejo Nacional de Educación*. Recuperado de: <http://www.cne.gob.pe/index.php/Le%C3%B3n-Trahtemberg-Siederer/educacion-privada-crece-educacion-publica-decrece.html> el 19/8/2017.
- Trahtemberg, L (18 de Mayo de 2018). Discurso del Ministro de Educación 2021. *Diario Correo*. Columna de Opinión. Recuperado de: <https://diariocorreo.pe/opinion/discurso-del-ministro-de-educacion-2021-819569/> el 18/5/2018.
- Trahtemberg, L. (22 de Febrero de 2019). Colegios: espacio de desencuentro y frustración. Leon Trahtemberg. Recuperado de: <http://www.trahtemberg.com/articulos/3312-colegios-espacio-de-desencuentro-y-frustracion-.html> el 5/3/2019.
- UIS (UNESCO Institute for Statistics). (2016). *Laying the Foundation to Measure Sustainable Development Goal 4*. Sustainable Development Data Digest, UIS, Montreal.
- Unesco en el Perú (2011). *Manual de gestión para Directores de Instituciones Educativas*. Lima, Perú.
- Unesco (2014). *The Global Learning Crisis. Why every child deserves a quality education*. París. UNESCO.

- UNICEF (United Nations Children's Fund), WHO (World Health Organization), and World Bank. (2016) *Levels and Trends in Child Malnutrition: UNICEF/WHO/WB Joint Child Malnutrition Estimates, Key Findings of the 2016 Edition*. UNICEF, New York; WHO, Geneva; World Bank, Washington, DC.
- UMC (Oficina de la Medición de la Calidad de los Aprendizajes) (2016). Resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes 2016. Lima. MINEDU. Recuperado de: <http://umc.minedu.gob.pe/resultadosece2016/> el 23/1/2018.
- UMC (2018). Doce mil estudiantes de primaria serán evaluados en 2019 por la Unesco. MINEDU. Recuperado de: <http://umc.minedu.gob.pe/doce-mil-estudiantes-de-primaria-seran-evaluados-en-2019-por-la-unesco/> el 13/5/2019.
- USAID. (2005). *Education Quality in the Developing World*. USAID periodic newsletter.
- Valdeavellano, R., Maquet, P., Escalante, C., Calizaya, J. C., Alvarez, E., Calderón, J., y de Agua, B. M. P. (1998). *Saneamiento básico en los barrios marginales de Lima Metropolitana: Diagnóstico situacional*. Lima. Banco Mundial.
- Vasilachis de Gialdino, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*.
- Vanourek, G. (2005). *State of the Charter Movement 2005: Trends, Issues y Indicators*. Charter School Leadership Council.
- Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Editorial Gedisa
- Vasquez, I. (2018). Nuevo Índice de libertad humana: cae la libertad global. *Elcato.org*, Washington D.C. Recuperado de: <https://www.elcato.org/nuevo-indice-de-libertad-humana-cae-la-libertad-global> el 17/12/2018.
- Vega, E. (2017). Innova Schools ¿Cómo estar entre los mejores del mundo?. *Día 1. El Comercio*. Lima. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/economia/dia-1/innova-schools-planea-mejores-mundo-noticia-482260> el 3/1/2018.
- 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.
- Vial, B. (1998). Financiamiento Compartido de la Educación. *Cuadernos de Economía*, Año 35, N° 106, pp. 325-342.
- Villa, L., y Duarte, J. (2005). Concessionary public schools in Bogotá: An innovation in school management in Colombia. *Private education and public policy in Latin America*, 95.

- Villalobos, C. y Quaresma M.L. (2015). Sistema escolar chileno: características y consecuencias de un modelo orientado al mercado. *Convergencia*, 22(69), 63-84
- Von Bertalanffy, L. (1968). *General system theory*. New York, 41973(1968), 40.
- Walker S. P., Wachs T, Meeks Gardner J. , Lozoff B., Wasserman G.A., Pollitt E., Carter J. y the International Child Development Steering Group. (2007). *Child Development: Risk Factors for Adverse Outcomes in Developing Countries*. *Lancet* 369 (9556): 145–57.
- Wasley, P. A., Fine, M., Gladden, M., Holland, N. E., King, S. P., Mosak, E., y Powell, L. C. (2000). *Small schools: Great strides. A study of new small schools in Chicago*.
- Weber, G. (1971). *Innerty-City Children can be taught to read: four successful schools*. Washington, DC: Council for Basic Education.
- Whittle, C. I. (2000). *Winners of This Race Are Children*. Business Week, February 7.
- Woessmann, L. (2005). *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, World Bank and Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA, October 5–6
- Wohlstetter, P., Malloy, C., Hentschke, G. y Smith J. (2004). *Improving Service Delivery in Education through Collaboration: An Exploratory Study of the Role of Cross-Sectoral Alliances in the Development and Support of Charter Schools*. *Social Science Quarterly* 85 (5): 1078–96.
- World Bank Group (WB) (2018). *World Development Report 2018. Learning to realize education's promise*. Washington DC: The World Bank
- Wynarczyk, H.H. (2017). *Caja de herramientas para hacer la tesis*. Buenos Aires: EDICON, Fondo Editorial Consejo
- Yamada, G., y Montero, R. (2011). Corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú. *Lima: CIES*.
- Yancunta, C. C., y Enriquez, E. J. (2017). Chinchero: ¿APP u obra pública? He ahí el dilema. Análisis crítico del régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas y el de los contratos de obra pública a propósito del caso del Aeropuerto de Chinchero. *IUS ET VERITAS*, (54), 350-366.
- Yiannouka S., y Mouhyi, Z. (30.4.2018). ¿Existe un modelo de escuela único? Por un ecosistema educativo flexible e innovador. *Eleconomista.es*. Recuperado

de: <http://www.eleconomista.es/economia/noticias/9106420/04/18/Existe-un-modelo-de-escuela-unico-Por-un-ecosistema-educativo-flexible-e-innovador.html> el 28/5/2018.

Yzusqui, J. (12.4.2019). ¿Cuál es la empresa más grande del Perú? Diario Peru21. Recuperado de: <https://peru21.pe/opinion/empresa-grande-peru-471602> el 15/4/2019.

Zárate, P., Zechmeister, E. J., y Carrión, J. F. (2015). *Cultura política de la democracia en Perú y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. Instituto de Estudios Peruanos.

Zhang, X. (2005). Concessionaire's Financial Capability in Developing Build-Operate-Transfer Type Infrastructure Projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 1054-1064

Zimmer, R., y Buddin, R. (2009). Is charter school competition in California improving the performance of traditional public schools? *Public Administration Review*, 69(5), 831-845.

8. Siglas

AAHH	Asentamiento Humano en BUM
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BOT	<i>Build-operate-transfer</i> (contratos de construcción, gestión y transferencia)
BSF	<i>Building Schools for the Future</i> (Construyendo las Escuelas del Futuro).
BUM	Barrio Urbano Marginal
CEC	Colegios en Concesión (Colombia)
CMO	<i>Charter Management Organizations</i> (Organizaciones de Escuelas <i>Charter</i> o autónomas en Colombia)
CNE	Consejo Nacional de Educación del Perú.
COAR	Colegio de Alto Rendimiento
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

DCSF	Department for Children, Schools and Families UK (Departamento para Niños, Escuelas y Familias).
DL	Decreto Legislativo
DRELM	Dirección Regional de Educación de Lima Metropolitana
E-A	Proceso de enseñanza-aprendizaje
EBR	Educación Básica Regular
ECE	Evaluación Censal de Estudiantes del MINEDU.
EMO	Education Management Organizations (Organizaciones con fines de lucro que gestionan las escuelas <i>Charter</i> en USA)
FEM	Foro Económico Mundial (World Economic Forum)
IE	Institución educativa
IFC	International Finance Corporation (Corporación Financiera Internacional)
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú
KPI	Key Performance Indicators – Indicadores claves de performance
LEP	Local Education Partnership
MINEDU	Ministerio de Educación del Perú.
MINSA	Ministerio de Salud del Perú
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible (ONU)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)
PFI	Private Finance Initiative (Iniciativa de Financiamiento Privado)
PfS	<i>Partnerships for Schools</i>
PISA	Programme for International Student Assessment
PNIE	Plan Nacional de Inversión en Educación
PPP	Public Private Partnership (Asociación Pública Privada)
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
ProInversión	Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú
PSC	Public Sector Comparator (Comparador del Sector Público)
SED	Secretaría de Educación de Bogotá
SIMCE	Sistema de Medición de la Calidad de la Educación de Chile.
SJL	Distrito de San Juan de Lurigancho

TIC	Tecnologías de la información y la comunicación.
UE	Unión Europea
UGEL	Unidad de Gestión Educativa Local adscrita a una Dirección Regional de Educación
UK	United Kingdom (Reino Unido)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization
UNICEF	United Nations Children's Fund
USAID	United States Agency for International Development
USD	Dólares Americanos
VfM	Value for Money

9. Anexos

Anexo 1: Modelos de participación privada en infraestructura educativa

Modelos de participación privada en infraestructura educativa

<i>Modelo de Asociación</i>	<i>Alcances</i>
Diseño y construcción tradicional (<i>D&B</i>)	Los gobiernos contratan con un proveedor especializado (contratista) el diseño y/o la construcción de las instalaciones de acuerdo a especificaciones y estándares.
Operación y mantenimiento (<i>O&M</i>)	Los gobiernos contratan con un proveedor especializado (contratista) el servicio de operación y mantenimiento de una infraestructura pública.
Operación Llave en Mano (<i>TO</i>)	Los gobiernos proveen solo el financiamiento público. El contratista privado diseña, construye y gestiona las instalaciones por un periodo de tiempo específico
Alquiler - Venta (<i>LP: Lease-Purchase</i>)	El contratista privado alquila la propiedad (infraestructura) pública por un periodo de tiempo específico, luego del cual retorna al gobierno como propietario
<i>Construye, gestiona, transfiere. (BOT: Build-operate-transfer)</i>	El contratista privado obtiene la franquicia exclusiva para financiar, construir, gestionar, mantener y cobrar por los servicios educativos al alumno. Al final de la franquicia, todo regresa a la propiedad del Gobierno.
<i>Elaboración propia a partir de Patrinos y Sosale (2007)</i>	

El modelo más utilizado es el BOT (Build-operate-transfer) y su duración es de veinticinco a treinta años. En todos los casos, el consorcio privado se selecciona a través de un proceso de licitación competitivo y la dimensión pedagógica queda bajo gestión pública. Los pagos, según el contrato, son condicionados a la entrega de servicios bajo un estándar de rendimiento acordado previamente. La participación privada en el financiamiento y construcción de las instalaciones educativas redundan, casi siempre, en menores costos de mantenimiento y en diferir costosas renovaciones.

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) señalan los riesgos de este modelo: el posible apalancamiento del contratista privado para afrontar el largo plazo del contrato y los costos financieros asumidos, los costos ocultos que las autoridades educativas no cuantificaron al inicio del proyecto, entre otros. Existen pocas fuentes de capital para este tipo de servicios y la mayoría son garantizadas o subsidiadas por el propio gobierno.

Es aún discutible si existe una marcada eficiencia por los ahorros asociados con el diseño privado, en lo referido a la construcción y la operación de infraestructura en comparación con la tradicional contratación pública en los países desarrollados. Sin embargo, en los

países en desarrollo esta diferencia es cada vez más significativa con la aparición de consorcios educativos privados que ganaron eficiencias con las economías de escala y lograron aprendizajes (know-how) significativos con su expansión.

Anexo 2: Las PPP como modelo de financiamiento para escuelas privadas en el Contexto Integral:

Patrinos (2006) describe el desarrollo de las PPP como promotores de la demanda educativa en las escuelas privadas, por medio de *vouchers*, subsidios, becas y, recientemente, en la provisión misma de la gestión educativa. Patrinos (2000) señala que el principal objetivo es la ampliación de la cobertura y del acceso a la escolaridad de los niños, compensándolos con el costo de educarlos.

Gauri y Vawda (2004) destacan la elección de los padres por una mejor alternativa de escolaridad para sus hijos y la consecuente competencia escolar por el incremento de las inscripciones que se generan en este sistema. Las escuelas se vuelven responsables ante las familias, por encima del gobierno central, y pueden innovar en los sistemas de enseñanza aprendizaje.

Hanushek y Woessmann (2007) complementan con la evidencia empírica una mejora de calidad en las escuelas privadas, lo cual se traduce en mejores resultados académicos a un costo menor. Los críticos de tales políticas argumentan que en los programas de *vouchers* o vales a gran escala, el efecto de la competencia se limita únicamente a estudiantes de alto rendimiento y que no todos los padres eligen sus escuelas en función de criterios académicos, específicamente en el caso danés (Andersen, 2008).

En Holanda, Bélgica y Dinamarca, con sistemas educativos longevos que se han ido ajustado al diseño de *vouchers*, la participación privada en la educación es relevante y es promovida a través de la elección y la competencia. Las características más destacadas de este modelo incluyen tanto el financiamiento estimado en función de la demanda expresa

como el riesgo compartido por todas las escuelas privadas de no atraer suficientes estudiantes y tener que cerrar. (Andersen, 2008).

Las escuelas privadas presentan una diversidad de alumnos como consecuencia de las preferencias de comunidades específicas. Los padres eligen no solamente entre escuelas públicas y privadas, sino incluso entre las mismas escuelas públicas. Andersen (2008) precisa que el financiamiento y la provisión de los servicios están separados y que toda escuela privada debe cumplir con estándares mínimos de calidad.

En el caso chileno, quizás el de mayor impacto y cobertura, el 94% de las escuelas reciben financiamiento público, y más del 50% de las escuelas son privadas y con fines de lucro (McEwan, Urquiola, y Vegas, 2007). El Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria, implementado en Colombia y que benefició a 125,000 estudiantes entre 1991 y 1997 en barrios pobres, con un incremento significativo en la matrícula es un segundo ejemplo que desarrollamos.

El caso chileno: el *voucher* universal

Paredes y Pinto (2016) describen al sistema educativo chileno como uno de los pocos en los cuales se implementó el sistema de *vouchers*, vales o cupones para financiar la educación, tanto para las escuelas municipales⁵⁴ como para las escuelas particulares subvencionados, e incentivarlas a atraer y retener la mayor cantidad de alumnos. Entre el 2007 y el 2008, aproximadamente el 94% de todas las escuelas en Chile, de las cuales el 36% eran privadas, recibieron pagos por el uso de *vouchers*.

Si bien es cierto que el modelo partió en la búsqueda de la eficiencia e inspirado en el modelo clásico de Friedman (1955) en el cual el gobierno subsidia a las escuelas elegidas por los padres en función directa a la matrícula que alcanzan (de manera que los recursos cambian de sostenedor cuando los padres deciden cambiar a sus hijos de escuela), luego,

⁵⁴ En 1980 el sistema experimentó una profunda reforma, descentralizándose la administración de las escuelas del sistema público, trasladándolo a las municipalidades.

en 1993, aplicaron una nueva reforma con la implementación de la modalidad de financiamiento compartido (las escuelas pueden cobrar una parte a los alumnos sin perder el derecho a la subvención) aplicado a todas las escuelas, logrando incrementar los recursos para cada escuela, focalizando el gasto fiscal. (Vial, 1998).

Como resultado de esta reforma la cobertura se incrementó notablemente en más de 535.000 alumnos nuevos, de los cuales el 55% eligió escuelas particulares hasta el año 2000. Paredes y Pinto (2016) continúan con el análisis señalando que hasta el 2006 las escuelas particulares subvencionadas continuaron incrementando la matrícula en 386.000 alumnos, mientras que las municipales solamente en 186.000. La cantidad de escuelas particulares subvencionadas creció en 746 y el de escuelas municipales disminuyó en 259.

Cárcamo et al. (2015) analizan las características de descentralización administrativa y curricular del sistema educacional en tres modalidades, según su dependencia y fuente de financiamiento. Existen los colegios municipales, traspasados del gobierno central, que reciben subsidios. Los colegios particulares desarrollan de manera privada la gestión educativa y son reconocidos como cooperador del Estado. Sus recursos provienen principalmente de la subvención del Estado y en menor medida por el financiamiento compartido con pagos por parte de los padres de familia. El tercer modelo es la escuela particular pagada, que no reciben financiamiento del Estado y que se administra de manera privada.

Las tres ofertas educativas compiten por una misma porción de la matrícula escolar diferenciándose por la calidad de su infraestructura, su equipamiento, su prestigio y los resultados académicos de sus alumnos. Las escuelas privadas pueden elegir a sus alumnos y pueden o no tener fines de lucro. Casi el 90% de las escuelas subvencionadas reciben cofinanciación de los padres (Contreras, Bustos y Sepúlveda, 2008)

Existen algunas evidencias de la segregación de estudiantes por nivel socioeconómico y una brecha en el rendimiento académico que favorece en la inserción laboral a aquellos

estudiantes que se pudieron transferir de la escuela pública a la privada en primaria (*switchers*), ambas subsidiadas. (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009)

Como resultado de este proceso las escuelas privadas tomaron ventaja con su capacidad para atraer y seleccionar estudiantes, tanto por capacidad de pago como por sus aptitudes cognitivas. Muchas escuelas municipales no pudieron competir y tuvieron que cerrar por la disminución en la matrícula. Para Mujica (2017) la gestión de las escuelas públicas se ha dificultado y se ha reducido el desarrollo de proyectos de largo plazo incluso en las escuelas privadas de menor tamaño. Los equipos directivos destinan sus esfuerzos a la supervivencia del colegio en lugar de impulsar ideas innovadoras que promuevan el aprendizaje de niños y niñas.

Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) indican que existen evidencias positivas recientes, que los resultados académicos están mejorado luego de algunos años de estancamiento, demostrado a través de las pruebas PISA entre el 2000 y el 2006, convirtiéndolos en los mejores alumnos de Latinoamérica. La experiencia chilena sugiere que puede tomar un tiempo la aplicación exitosa de las políticas de elección de una escuela para producir mejorar en los logros académicos.

El Gobierno está introduciendo políticas que abordan el problema de la segregación estudiantil, incluyendo el otorgamiento de subvenciones preferenciales para incrementar las opciones de los estudiantes de familias pobres y la eliminación de la selección de estudiantes por las escuelas subvencionadas. Se establecieron nuevos estándares nacionales para seguir el progreso de cada estudiante y hacer cumplir las regulaciones relacionadas con el rendimiento académico de las escuelas.

En el 2008, a través de la Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP), se transfirieron recursos al sistema, reconociendo el mayor costo de educar a los niños más pobres, e introdujo un nuevo vínculo entre los actores involucrados, al conectar el financiamiento público con los resultados educativos. (Cárcamo et al., 2008). Entre los gastos relevantes que efectúan las escuelas beneficiarias Ilustraciónn los recursos educativos, la

contratación de asesorías o tutorías y la contratación de personal nuevo, todos de prevalencia variable.

Finalmente, la brecha entre la teoría y la práctica del esquema universal de *vouchers* aún requiere mayor investigación. Como en todo modelo disruptivo existen críticos que sostienen que los resultados de la investigación empírica realizada, luego de veinte años de la reforma, demuestran que no han existido mejoras en el logro académico promedio, que el modelo ha fracasado y debe rediseñarse. (Mujica, 2017).

Sin embargo, es el acceso abierto a la información el que permite analizar los efectos de la experiencia chilena y obtener mejoras como las obtenidas en el modelo de *vouchers* dirigidos como forma de ampliar el acceso a una mejor calidad de escuela reduciendo las brechas en el aprendizaje y promoviendo la equidad para para niños desfavorecidas y estudiantes de minorías (Carnoy y McEwan, 2001).

Finalmente, en Colombia el Programa de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria, que benefició a 125,000 estudiantes entre 1991 y 1997 en barrios pobres, y resultó muy positivo por el incremento de la matrícula secundaria. Los padres podían elegir entre escuelas privadas al recibir un cupón renovable siempre que el estudiante cumpla con los requisitos académicos necesarios para avanzar al siguiente grado (Angrist et al. 2002).

El programa exigía que los estudiantes demuestren que vivía en zonas de bajos ingresos y que habían sido admitidos por una escuela privada. Un método alternativo de focalización es utilizar fórmulas de financiación que favorecen a los estudiantes de familias de bajos ingresos, por niveles de subsidio y por tipo de escuela como lo utiliza Sudáfrica (Lewin y Sayed, 2005).

En este modelo focalizado, los gobiernos locales son responsables de la administración y supervisión de estos contratos dentro de los parámetros establecidos con el gobierno central. Desarrollan licitaciones y alientan la competencia entre operadores privados. Las

escuelas privadas deben estar certificadas y deben cumplir ciertos criterios para poder recibir subsidios como el perfil de ingreso, la experiencia educativa e indicadores de calidad (Sakellariou y Patrinos 2008).

Anexo 3: La escuela autónoma o charter school en EE.UU y Canadá (Alberta)

Las escuelas *charter* son escuelas gestionadas por entidades privadas, pero financiadas con fondos públicos y de titularidad pública. Se trata de un modelo escolar bastante extendido en los Estado Unidos, principalmente por su eficiencia y transparencia en comparación con las escuelas públicas, por estar exentas de diversas regulaciones, por la capacidad de contratar a profesores calificados y motivados, por ser inclusivas e innovadoras y por demostrar mejores resultados académicos que las públicas. (NAPCS, 2014).

Estas escuelas permiten combinar una importante autonomía escolar con una estricta rendición de cuentas (Finnigan, 2007) y promueve un entorno competitivo en el cual los padres eligen el centro educativo de su preferencia y cuentan con la información sobre los resultados escolares. Los beneficios, por el lado de la oferta y la demanda se fundamentan en la competencia por parte del alumnado porque da respuesta a sus necesidades y preferencias, principalmente a través de innovaciones y mejoras pedagógicas. Esta oferta es accesible a todo tipo de alumnado y legitima su diseño “basado en el derecho de acceso a una educación de calidad mediante la elección escolar” (Lubienski, Gulosino y Weitzel, 2009).

Bosetti *et al.* (2015) añaden que a partir de su renuncia a las leyes estatales y requisitos que gobiernan las escuelas públicas tradicionales, reciben un régimen de autonomía que les exige cumplir con los objetivos y metas que ellos mismos definen en el estatuto de su carta o *charter*, y su desempeño se revisa de manera periódica. Los autores indican que el número de estudiantes que asisten a escuelas *charter* en los Estados Unidos ha crecido dramáticamente, de 340.000 estudiantes en 1999 a más de 2.2 millones en el año 2012. En Washington D.C. casi el 46% de los estudiantes asisten a estas escuelas.

Con una población en crecimiento, se han eliminado más de 100.000 escuelas públicas distritales desde 1938 y se ha incrementado el número de franquicias de escuelas privadas (“edupreneurs”) y asociaciones de escuelas *charter*. (Lips, 2000) en los Estados Unidos. Por ejemplo, Edison Schools, la organización de administración de escuelas *charter* con fines de lucro más grande de ese país ha crecido de 200 escuelas en 1995 a más de 3.600 en el 2006.

Un informe adicional presentado por Gurney (2007) con información del Departamento de Educación del Estado de Florida muestra que los estudiantes de las escuelas *charter* tuvieron un rendimiento superior al de sus homólogos de las escuelas públicas en toda una serie de exámenes estandarizados. En la mayoría de las asignaturas, y para la mayoría de los grupos de edades, un mayor porcentaje de estudiantes de las escuelas *charter* aprobaron los exámenes estatales que sus homólogos en las escuelas públicas tradicionales, de acuerdo con el análisis de más de 4.2 millones de exámenes del curso escolar 2015-2016.

¿Cómo se origina este modelo y cuáles son sus componentes? Finn y Vanourek (2005) responden de manera coherente y detallada en su publicación. Las escuelas *charter* son públicas independientes y elegidas para liberarlas de muchas regulaciones, pero no de sus resultados. Un grupo de padres, educadores, o empresarios o alguna combinación de ellos, puede desarrollar la visión y el modelo a partir de la conversión de una escuela existente o de la creación de una nueva escuela y presentar su aplicación formal a un autorizador del Estado (*Charter School Authorizer / CSA*). Esta licencia para operar una escuela brindará servicios a todos los niños en un área definida (distrito escolar o todo el Estado).

Si se le otorga el permiso o carta / *charter*, se firma un contrato de desempeño que la autoriza a funcionar por un tiempo determinado que por lo general es de cinco años. A continuación, se elige a la Junta Directiva y se contrata al personal para operar la escuela. Cada escuela debe cumplir con los requerimientos de ley del Estado y es supervisada por el CSA, incluido el cumplimiento de las normas de no discriminación, las pruebas

obligatorias, la asistencia de los alumnos, y similares. Belfield y Levin, (2005) añaden que las Juntas Directivas se encuentran exentas de contratar maestros sindicalizados y tienen libertad para elegir sus instalaciones o para implementar métodos pedagógicos (en el aula o a distancia).

Al finalizar el periodo la escuela regresa al autorizador o puede solicitar la renovación en función de su desempeño. Es posible que durante la vigencia del contrato se le apliquen sanciones e incluso se cierre la escuela ante incumplimientos y quejas de los padres. (Finn y Vanourek, 2005).

Los autores enfatizan en que uno de los puntos disruptivos en el diseño del modelo se refiere a los cambios en la gobernanza educativa, preocupada de manera tradicional en la regulación, a veces desmedida, de insumos y procesos escolares hacia un enfoque en resultados, tanto en calidad educativa como en cobertura y acceso a todos los niños del distrito o del Estado.

La escuela autónoma es en sí misma una reinención de las entidades públicas para adoptar dinámicas del sector privado, que permitan mejorar tanto la eficiencia como el rendimiento. Las agencias públicas debían dirigir, a través de objetivos y políticas, confiando en grupos privados, con o sin fines de lucro, la ejecución de programas y la provisión de servicios educativos.

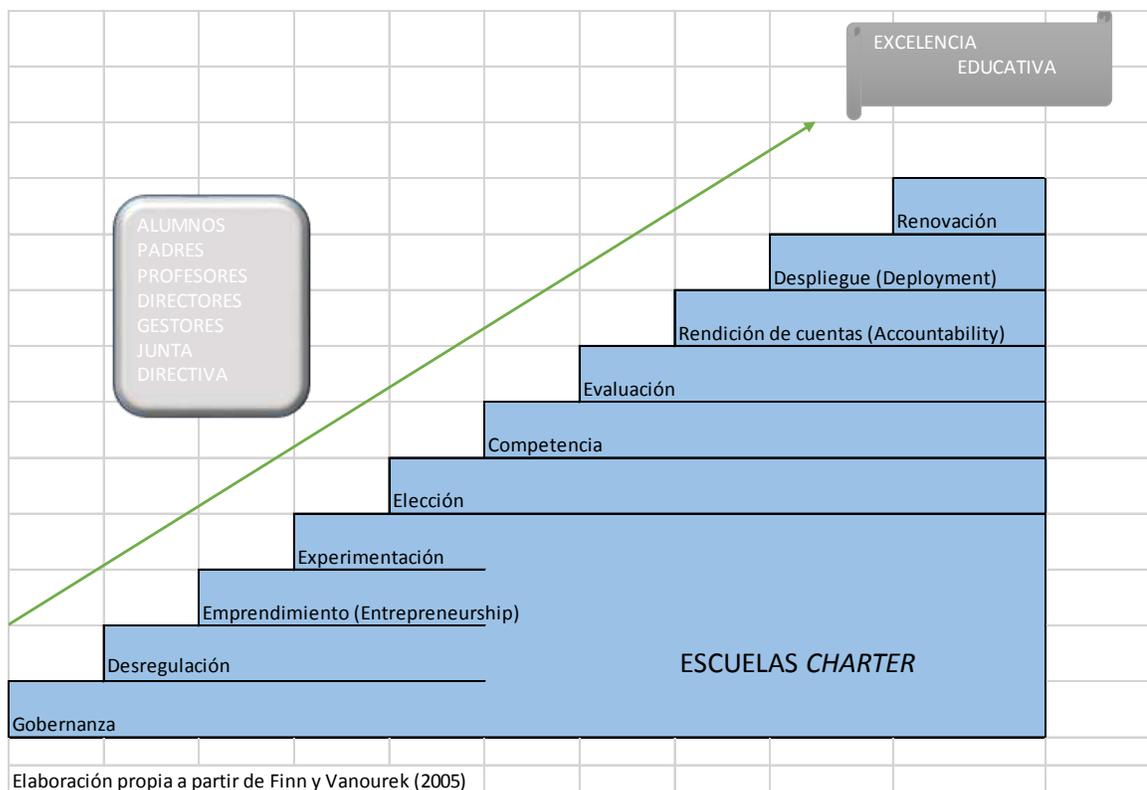
El modelo también se inspiró en las ideas de libre mercado de Friedman (1955), aunque para el economista este modelo de escuela *charter* estaba a mitad de camino para llegar a su diseño del *vouchers* universal. Se incorpora además una nueva teoría de cambio organizacional en los sistemas de gestión educativa pública: “*la creación de buenas opciones escolares mejorará la calidad de la educación*”. En primer lugar, se ofrecerán alternativas inmediatas a los estudiantes que no prosperen en sus escuelas actuales y en segundo lugar con la presión competitiva en el mercado educativo se impulsarán ejemplos innovadores que funcionen exitosamente. (Finn y Vanourek, 2005).

Es interesante notar que por veinte años las escuelas públicas no cambiaron, se creían permanentes y los niños asistían a las escuelas donde sus padres también asistieron, pero con la misma infraestructura obsoleta. Al inicio se creía que solo la creación de nuevas escuelas podría acortar la brecha generada.

Estas escuelas se convirtieron en una “licencia para soñar “(Finn y Vanourek, 2005, p. 14) para educadores y empresarios que buscaban mejorar el estado del arte actual encontrando una alternativa para los escolares atrapados en escuelas públicas. Se redefinió el concepto de servicio público: no necesita ser gestionado o administrado por la burocracia pública, debe estar abierto a toda la comunidad, sin discriminación, financiado por los impuestos y debe ser monitoreado por su desempeño en todo momento para efectos de aplicar medidas correctivas alineadas con los incentivos monetarios por los resultados obtenidos.

Las escuelas *charter* son por naturaleza públicas y su modelo incluye diez componentes que son también explicados por Finn y Vanourek (2005) y que se presentan en la siguiente ilustración.

Los componentes de la escuela charter



La Gobernanza como primer nivel de esta modalidad de escuela pública se focaliza en la misma comunidad, forma consejos independientes y no depende de la burocracia central ni de su regulación. Pese a que sus resultados son supervisados por el gobierno central y el electorado, tienen libertad para que los maestros y los gestores modifiquen sus métodos y procesos en función del cumplimiento de los objetivos del aprendizaje.

El modelo abierto atrae y forma talento emprendedor para diseñar, operar y mantener, con mucha creatividad, una alta performance en las escuelas. Se permite la experimentación en las dimensiones pedagógica y administrativa. Se pueden probar cambios en los contenidos, en el plan de estudios, en la aplicación de tecnologías, en los contratos, en el diseño organizacional, en los horarios y hasta en el calendario escolar. Las escuelas consiguen agilidad y definen un estilo original por locación.

Se otorga el derecho a los padres de elegir la escuela que cubra las necesidades de sus hijos y sus propias prioridades. La cercanía con las escuelas les permite influir en ellas. Existe un rechazo implícito a la escuela integral o *comprehensive School* para buscar la

especialización y su diferenciación frente a la competencia generada en el mercado. Esta diferenciación debe ser producto de entender las necesidades y problemas de los padres/comunidad y satisfacerlas con estándares académicos y operativos.

La evaluación transparente y coherente con los objetivos es fundamental para determinar lo que debe corregirse y lo que debe mejorarse de manera que los educadores, autorizadores y legisladores estén mejor informados para tomar decisiones. Las escuelas son responsables por sus resultados académicos, por su orden legal (*compliance*), por su eficiencia operativa y por su viabilidad financiera. La rendición de cuentas permite que las escuelas que fracasen se reestructuren o cierren.

Cuando el modelo se refiere a despliegue o *deployment* busca los modelos exitosos, los replica y los escala con excelencia, frente a los modelos mediocres. La renovación es consecuencia directa de los nueve pasos anteriores y de un proceso de mejora continua que busque la excelencia educativa.

Finn y Vanourek (2005) concluyen que existen cuarenta variantes en las escuelas *charter*, de acuerdo a las leyes aprobadas por cada Estado de los EE. UU, y que muchos de ellos son defectuosos, por la pugna entre el poder local, cuando es débil, y el poder federal que sigue siendo fuerte en la educación básica. Sin embargo, Bosetti et al. (2015) comprueban que los diseños más exitosos se implementan en zonas urbanas, con un enfoque académico disciplinado y más riguroso, con jornadas escolares más largas y un calendario escolar de mayor duración en el año.

Finn y Vanourek (2005) observan también que las escuelas se concentran en algunos estados como Washington DC, Arizona y Ohio, y que en muchas jurisdicciones la regulación es restrictiva e impulsada por opositores políticos que exigen un "*campo de juego nivelado*".

La escuela autónoma típica es mucho más pequeña (250 estudiantes) que la escuela promedio del distrito (475 estudiantes). Una proporción significativa de los estudiantes pertenecen a minorías y son pobres (Finn y Vanourek, 2005, p. 16). Existen también

ejemplos de estas escuelas en Australia, Nueva Zelanda, y con un desarrollo notable en Canadá que explicaremos más adelante.

Bosetti *et al.* (2015) afirman que las investigaciones sobre las escuelas *charter* en Estados Unidos demuestran la eficacia del modelo para mejorar el rendimiento educativo de aquellos alumnos que no son atendidos adecuadamente por las escuelas públicas tradicionales. Los alumnos que mejor se benefician son los que provienen de familias pobres, de minorías étnicas, de niveles inferiores de aptitud y los que se benefician del sorteo para acceder a las escuelas con mejor rendimiento y, por tanto, más demandada.

Según Elacqua, Contreras y Salazar (2009), uno de los debates más intensos sobre las políticas educativas es poder dimensionar la escala óptima de las operaciones escolares. Por un lado, es lógico que operaciones de mayor tamaño sean más efectivas que las de menor tamaño y más eficientes a nivel de costo por alumno. Whittle (2000) anota también que por el tamaño podrán acceder a inversiones privadas para poder escalar sus operaciones.

McMeekin (2003) estudia las franquicias educativas y argumenta que ser parte de una de ellas promueve un intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas dentro de la red. Wohlstetter *et al.* (2004) investigaron sobre las asociaciones de las escuelas *chárter* y concluyeron que las redes generan credibilidad para recaudar fondos con mayor facilidad que las pequeñas e independientes. Se podría demostrar que, *ceteris paribus*, cuanto más fácil resulte para una organización educativa intercambiar información, servicios y transacciones con los miembros de la comunidad cercana (dimensión comunitaria de la gestión educativa), mejor rendimiento académico tendrá esa escuela.

Con esta afirmación aparecen dos tendencias en la gestión educativa. La primera es la consolidación de los distritos escolares públicos y la segunda, el incremento de la financiación pública tanto para las franquicias de escuelas privadas y autónomas como para las EMO. Ambas se legitiman en el estudio sobre las economías de escala en

educación (Chubb, 2001) como en la investigación sobre las ineficiencias de los sistemas tradicionales de gestión pública educativa (Hoxby, 2004).

Detrás de la consolidación del distrito escolar público existe una evidente reducción de costos y una mejora de los servicios de gestión educativa (Smith y Wohlstetter, 2001). Whittle (2000) considera además que el efecto privatizador promoverá la competencia empresarial en beneficio de los estudiantes y sus familias a través de mejores resultados educativos.

El modelo también presenta críticas, específicamente con respecto a los efectos negativos que podrían generar. Brown *et al.* (2004) argumentan que las grandes operaciones centralizadas generan burocracias complejas y difíciles de administrar. Incluso se les dificulta mantener un orden y crear un sentido de comunidad entre los principales grupos de interés: estudiantes, padres, maestros y administradores. Los administradores estarían lejos de las aulas y se priorizaría la estandarización por encima de la innovación.

Belfield y Levin (2005) enfatizan en la importancia de cuidar la marca para las franquicias escolares y eso implica operaciones y servicios uniformes en todos los sitios, restringiendo la capacidad innovadora. Nos preguntamos ¿si Starbucks tiene capacidad innovadora en todos los lugares donde opera? Wasley *et al.* (2000) sostienen que las escuelas pequeñas reducen el anonimato y el aislamiento de muchos estudiantes, desarrollan el sentido de pertenencia y la cercanía entre los docentes y los alumnos.

Siguiendo estos puntos de vista, las iniciativas de reforma en Estados Unidos comparten esta propuesta de escuelas pequeñas y autónomas, con una delgada estructura administrativa que colabore con los grupos de interés para garantizar la gobernanza escolar, mejorar la calidad educativa y con ello, participar de los resultados académicos. (Bryk y Schneider, 2002).

Aunque la evidencia empírica sobre la escala óptima de operaciones es limitada, no hay duda de que estos movimientos han ido en aumento. La consolidación escolar puede

representar una de las reformas más importantes en educación tanto en Estados Unidos como en otros países de América Latina.

Si bien es cierto que las escuelas *charter* en los Estados Unidos y Canadá comparten características similares, las autoridades fijaron objetivos trascendentes en la legislación como fomentar la investigación y la innovación, mejorar los logros de los estudiantes y brindar alternativas y opciones para diversificar el sistema de educación pública. (Bosetti et al., 2015). Analizaremos el caso de la provincia de Alberta en Canadá donde las escuelas *charter* se implementaron como centros de innovación que complementan con una propuesta diferente los servicios educativos brindados por el sistema de educación público local. (Alberta, 2007).

Finn y Vanourek, (2005) contabilizan 44 documentos e informes sobre las escuelas *charter* en Alberta. Se fundaron por padres con ideas afines y por educadores comprometidos con la búsqueda de una visión de la escolaridad que no podían desarrollar en el sistema de educación pública tradicional.

Si bien es cierto que no existen innovaciones disruptivas en programas o estrategias educativas, sí se ofrecen mejoras incrementales sobre los enfoques pedagógicos existentes y sus aplicaciones en todas las escuelas. Muchas se asociaron con investigadores universitarios que analizaron intervenciones y estrategias pedagógicas para mejorar el aprendizaje de los estudiantes.

Una serie de estudios concluyen que las escuelas autónomas de Alberta están correlacionadas con buenos niveles de rendimiento estudiantil. El Ministerio de Educación informó en 2009 sobre los mejores resultados en comparación con escuelas públicas de su jurisdicción, fundamentados en los estudios de Da Costa y Peters (2002) y de Ritchie (2010).

Las escuelas *charter* ofrecen más opciones para los padres y un entorno competitivo para las escuelas públicas tradicionales. Sin embargo, Finn y Vanourek, (2005) confirman que

su expansión está limitada por la cantidad de permisos otorgados y por el acceso a instalaciones adecuadas. La región de Calgary destaca por el continuo aumento de la matrícula de estudiantes y la preferencia de los padres por esta alternativa al modelo tradicional de educación pública. Se muestran abiertas para desarrollar investigaciones que contribuyan a la mejora continua del modelo.

Sin embargo, siempre aparecen los oponentes al modelo, quienes expresan su rechazo por la asignación inequitativa de fondos públicos a estudiantes y escuelas “selectivas”. Afortunadamente también existen evaluaciones empíricas sobre el impacto, positivo o negativo según sea el caso, de las escuelas *charter* en los resultados educativos y en otras dimensiones como la satisfacción de los estudiantes y de los padres (Buckley y Schneider, 2006), o el impacto competitivo de las escuelas autónomas en las escuelas públicas tradicionales (Zimmer y Buddin, 2009).

A pesar de esta incidencia, el estudio se enfocará en los logros educativos siguiendo a Hanushek y Woessmann (2007), quienes lo consideran como el factor más relevante: "*la producción de habilidades académicas básicas sigue siendo una cuestión central tanto para los individuos como para la sociedad*" (p.825).

En los últimos 25 años los avances de las escuelas *charter* han sido notables. Sin embargo, la literatura empírica sobre este tema no es concluyente. Existen varias explicaciones y lecciones aprendidas según Bosetti *et al.* (2015). Se presentan diferencias sistemáticas entre las metodologías más comunes para poder aislar los efectos de las escuelas *charter* en los distintos tipos de alumnos (por su origen, por su nivel socioeconómico etc.), en los distintos tipos de estados donde difieren las regulaciones y en los distintos diseños (urbano, rural) o modelos pedagógicos. Sin embargo, en todos ellos la evidencia sugiere que los efectos diferenciales pueden ser explicados por los efectos de maduración.

Una escuela que opera por más de cinco años produce efectos positivos en las puntuaciones de lectura y matemáticas que se miden en las pruebas estandarizadas.

Hassel (2005) en sus investigaciones concluye además que el modelo es prometedor con el tiempo y que “*es un experimento que vale la pena continuar y refinar*”.

Finn y Vanourek (2005) destacan siete logros significativos, por encima del rendimiento académico: brindar nuevas oportunidades para estudiantes con limitaciones (pobres y minoritarios) especialmente en áreas urbanas, generar mayor participación de los padres en juntas directivas comprometidas con el éxito académico y con el uso eficiente de recursos y del presupuesto, fomentar la innovación en todas las dimensiones de la gestión educativa, desarrollar el espíritu emprendedor con la incorporación de empresarios y contratistas que se comprometen con el éxito del modelo.

Asimismo, destacan la participación de los fondos privados en los servicios públicos como la educación, la eficiencia obtenida en comparación con las escuelas públicas distritales (dólares por alumno) y el desarrollo de un mercado libre y competitivo en educación. Este último logro tiene un impacto relevante por devolver el poder a los padres a través de sus derechos a elegir y a solicitar rendición de cuentas; y esa elección puede determinar el éxito o fracaso de una escuela.

El desarrollo de las fuerzas de mercado rompe una asimetría en un sector en el que es difícil lograr operaciones a escala eficientes, en el que los incentivos por cumplimiento de procesos superan a los de desempeño, en el que la politización importa más que la optimización y en el cual la investigación o la innovación no son parte de las funciones distritales típicas. (Finn y Vanourek, 2005).

Las escuelas *charter* enfrentan, seis desafíos interesantes:

1. Instalaciones o *Facilities*. Si las escuelas *charter* siguen siendo responsables de encontrar y financiar sus instalaciones mientras las escuelas distritales reciben apoyo, los nuevos operadores tendrán una barrera importante para seguir creciendo.

2. **Financiamiento.** La pugna por fondos públicos siempre favorece a las escuelas distritales al premiar los resultados históricos de matrícula por encima de los esquemas innovadores recientes.
3. **Oposición política:** Los sindicatos de docentes buscan quitarle la ayuda financiera, modificar las leyes que les dan autonomía, incrementar las regulaciones y desinformar a la prensa con fallas del modelo. (Thomas, B. Fordham Institute, 2005).
4. **Control de calidad.** La calidad de las escuelas *charter* es notoriamente desigual. Se evidencian errores en las autorizaciones tanto de aperturas como renovaciones por exceso de confianza en las juntas escolares que no necesariamente operan adecuadamente. Se subsidian varias escuelas *charter* que deberían ser cerradas por no cumplir con los objetivos académicos mínimos, debido a razones de índole político. (Charter School Leadership Council, 2005).
5. **Oferta y Demanda.** Bajo las actuales restricciones (listas de espera) la oferta es insuficiente frente a la demanda. Los requisitos burocráticos, el cumplimiento de la regulación y necesidad de capital no atraen actualmente a empresarios o emprendedores. El mismo rechazo existe en egresados destacados y con convicción social de programas de MBA, para integrar y desarrollar estas escuelas como punto de entrada en el sistema educativo público.
6. **Visibilidad Pública:** Vanourek (2005) cuestiona que, luego de quince años de funcionamiento, más de 3.400 escuelas y un millón de niños que estudian, la mayoría de los estadounidenses no reconocen las características de una escuela *charter*.

Solo el 12% de los encuestados sabe mucho sobre las escuelas *charter*, en comparación con el 65% que dicen saber poco o nada. De ese 12% solo un 45% piensa correctamente que son escuelas públicas.

Después de trece años y mucho debate, la denominada ley “Que Ningún Niño se Quede Atrás” (*No Child Left Behind Act o NCLB*) ha llegado a su fin y ha sido reemplazada por el presidente Obama por una nueva ley llamada “Cada Estudiante Triunfa” (*The Every Student Succeeds Act*). Esta nueva ley responde a algunas críticas importantes de NCLB. Una es que NCLB dependía demasiado de pruebas estandarizadas. Otra es que las

escuelas enfrentaban sanciones severas si todos sus estudiantes no estaban encaminados en ser 100% competentes en las pruebas estatales. (Eden, 2017). ¿Esta nueva estrategia que debe revitalizar las escuelas del distrito de bajo rendimiento podrá convertirlas en escuelas autónomas?

Anexo 4: Los Colegios en Concesión (CEC) en Colombia

Los Colegios en Concesión (CEC) son un programa similar a las escuelas *charter* que se implementa en Colombia desde el año 1999. A pesar de su limitada expansión a 72 escuelas con más de 107.000 alumnos, gozan de un reconocimiento internacional como un modelo que rompió paradigmas y alcanzó el éxito en América Latina. (Termes, Verger y Bonal, 2017)

Los autores señalan a Colombia como uno de los países latinoamericanos con mayores y significativas experiencias en PPP en educación como los colegios en convenio, el extinguido sistema de *vouchers* escolar PACES y los Colegios en Concesión (CEC). Sin embargo, la privatización educativa en Colombia no ha avanzado de manera uniforme y no se han adoptado, al igual que en los demás países, importantes reformas educativas a nivel nacional o subnacionales.

Termes, Verger y Bonal, (2017) describen la expansión de proveedores educativos privados y de PPP en Colombia, la cual se explica, al igual que en los demás países de la región, por la limitada capacidad financiera y ejecutiva del sector educativo público (el gasto del gobierno colombiano en educación es solo el 4,8% del PBI, en Bogotá se estima un déficit de más de 31 mil plazas escolares). Como resultado de esta condición se han incrementado el número de escuelas privadas en Colombia, especialmente en ciudades como Bogotá, donde el sector privado brinda cobertura al 35% del alumnado en primaria

En este contexto de necesidad de cobertura, de acceso educativo y de restricciones presupuestarias surgen los CEC con el principio básico de cumplir con el derecho de las poblaciones más vulnerables a una educación de calidad. Este principio de acción

afirmativa o discriminación positiva incrementa la equidad del sistema educativo a través de la reducción de brechas y la provisión de un servicio gratuito, focalizado y priorizado (Sarmiento et al., 2005). En este caso resulta como efecto menor la ampliación de la libertad de elección que el acceso a un servicio educativo de calidad en las zonas empobrecidas. (Jolly, 2009).

Este modelo de contrato involucra a un grupo de escuelas privadas y el sistema público de manera que los agentes privados brindan el servicio educativo a estudiantes de bajos ingresos. El gobierno central se responsabilizaba por la infraestructura de los colegios, la selección de los estudiantes y el pago de la pensión del estudiante, mientras que los colegios privados tienen flexibilidad para contratar a los docentes y pueden implementar su modelo pedagógico (Villa y Duarte, 2005).

Los CEC son escuelas similares a las escuelas *charter* americanas, sin fines de lucro y con experiencias académicas y administrativas demostradas, construidas por la Secretaría de Educación de Bogotá (SED) y entregadas en concesión a partir del 1999 (Termes, Verger y Bonal, 2017). El modelo luego se expande a otras ciudades del país de extrema pobreza o de insuficiente oferta educativa como Santa Fe, San Cristóbal o Bosa con una población que totalizaba 40.000 alumnos.

Cárcamo *et al.* (2015) señalan que la iniciativa se inicia con 23 colegios construidos y equipados por la SED para atender cada uno a 950 alumnos, los cuales fueron entregados en concesión a entidades privadas entre el 1999 y el 2002, previa licitación pública. El contrato entre la SED de Bogotá y los CEC exigía, según Termes, Verger y Bonal, (2017), garantías para el cumplimiento de estándares mínimos de infraestructura, materiales pedagógicos, y servicios como la jornada escolar completa y la alimentación.

Se evaluaban los resultados académicos obtenidos en las pruebas nacionales ICFES⁵⁵ comparándolas con las obtenidas por las escuelas públicas cercanas y se hacía seguimiento de las tasas de abandono o de repetición de año. El sistema de selección en

⁵⁵ Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación ICFES: <http://www.icfes.gov.co/index.php>

la matrícula priorizaba criterios de proximidad familiar y geográfica, de situación socio-económica y de población vulnerable o desplazada

Cárcamo *et al.* (2015) precisan que el proceso de licitación pública buscaba que los CMO (*Charter Management Organizations*), instituciones educativas privadas con buenos resultados en las pruebas estatales, de manera individual o en asociación con otras escuelas, obtengan la dirección, la administración, la organización y la operación de nuevos establecimientos educativos de carácter público durante doce años. Los ganadores son remunerados por la entidad subnacional a través de los recursos del Sistema General de Participaciones⁵⁶ por niño atendido. El Estado colombiano garantiza la educación como un derecho constitucional, subsidia y cubre los costos de cada alumno que ingrese al modelo concesionado.

Los CEC permiten a la administración pública colombiana la expansión de la cobertura educativa, de manera rápida y eficiente. (Castro, Pérez y Alvarez, 2012). La autonomía en la dimensión administrativa resulta determinante para poder gestionar los recursos humanos de forma flexible (incentivos por cumplimiento de objetivos) incrementando la productividad tanto del personal docente como el de apoyo (Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta, 2009). Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez (2012) demuestran que la autonomía recibida no solamente permite reducir el peso específico de los sindicatos de docentes sino también potenciar el rol gerencial de los directores.

Los CEC han sido evaluados por el Banco Mundial y el BID. Una primera evidencia, señalada por Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez (2012), demuestra que gozan de mayor autonomía que las escuelas públicas, aunque mayor en la dimensión administrativa que en la pedagógica, pero proporcional a la rendición de cuentas. Los padres de familia participan en la dimensión pedagógica y en la institucional generando una fuerte identidad colectiva alrededor del CEC. (Peña Borrero, 2005).

⁵⁶ El Sistema General de Participaciones SGP está constituido por los recursos que la Nación transfiere por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación etc.

Una segunda evidencia describe que la infraestructura (bibliotecas, laboratorios, aulas, equipos) y los servicios (acceso a TIC, atención psicológica, enfermería, alimentación, jornada completa) de las CEC son mejores que los de las escuelas públicas. El efecto de la infraestructura y de la jornada escolar completa son determinantes en el resultado académico. (Sarmiento *et al.*, 2005).

Para Patrinos, Barrera-Osorio y Guáqueta (2009) las CEC sí mejoran los resultados académicos del alumnado más pobre debido a la transferencia y adaptación exitosa de fórmulas pedagógicas, muchas de ellas constructivistas (aprendizaje activo, aprendizaje por proyectos, trabajo colaborativo) a contextos de pobreza, a la autonomía pedagógica, a la promoción de la innovación docente y a la existencia de mecanismos continuos de evaluación. Villa y Duarte (2005) refuerzan que la condición de expulsión del programa por evaluaciones negativas reiteradas está determinada en el contrato.

Sin embargo, no está demostrado que la sola introducción de los CEC genera innovaciones educativas o que la presión competitiva haya desencadenado decisiones y cambios pedagógicos. Según Lubienski (2006) las motivaciones internas relacionadas con la cultura de la escuela, el liderazgo del director o la identidad del personal docentes son incentivos suficientes para la mejora educativa.

Lake et al. (2010) cuestionan que la rendición de cuentas a través de las pruebas nacionales estandarizadas produce muchas veces iniciativas oportunistas en las CEC, aunque también en las escuelas públicas, que aplican pedagogías e incentivos para que los alumnos las rindan exitosamente.

Un motivo de discusión es la eficiencia económica de los CEC y las condiciones laborales de los docentes. En el primer caso los estudios de Villa y Duarte (2005) son críticos en cuanto a la eliminación de gastos administrativos y operativos que tienen los colegios públicos, dado que más importante es centrar la inversión en recursos para los estudiantes. Con respecto a las condiciones laborales en los CEC, éstas no son mejores que en las escuelas públicas. Se les contrata de manera temporal con una jornada laboral más larga. Estas condiciones laborales, según el informe de la SED (2004), permiten incorporar

docentes sin experiencia y generar una alta rotación que afectan la calidad del cuerpo docente.

Se evidencia finalmente un problema con el contexto elitista donde operan los CMO's en Bogotá y otro problema con los procesos de selección y matrícula donde se discute la inclusión del modelo cuando excluyen alumnos con problemas de aprendizaje (Sarmiento *et al.*, 2005), pero también se registran menores tasas de deserción, abandono y repetición (Barrera-Osorio, Maldonado y Rodríguez, 2012).

Termes, Verger y Bonal (2017) concluyen en su investigación que los CEC hasta ese momento son también un reflejo de las limitaciones del sector público cuando emprende iniciativas innovadoras en sectores vulnerables a través de operadores privados en el sector educación. Los problemas estructurales se presentan tanto en los sistemas públicos como en los de gestión privada.

Anexo 5: el modelo Private Finance Initiative (PFI) en el Reino Unido

The National Archives (2010) señala que el programa de renovación de escuelas secundarias, *Building Schools for the Future* (BSF), fue implementado y supervisado por *Partnerships for Schools* (PfS), un organismo público no departamental formado a través de una empresa conjunta entre el *Department for Children, Schools and Families* (DCSF) (anteriormente el Departamento de Educación y Habilidades), *Partnerships UK* y socios del sector privado. Se solicitó a catorce autoridades educativas locales que participen en la primera edición del programa para el año fiscal 2005. En el año 2009 se habían incorporado 96 autoridades locales.

El objetivo de este ambicioso programa era proveer instalaciones adecuadas al próximo siglo que estimule la innovación y la mejora en los métodos de enseñanza aprendizaje, beneficiando así a estudiantes y profesores de Inglaterra. Se consideraron 3.500 escuelas secundarias en quince años, hasta el 2020, con impactos directos en más de tres millones

de estudiantes entre once y diecinueve años e inversiones anuales de cuatro mil millones de dólares. (Millán, 2009).

Denominamos a la iniciativa como PFI precisamente por su amplitud e importancia y por ser la versión preliminar de BSF. Una diferencia principal entre las escuelas adquiridas a través de PFI y BSF es el énfasis y la importancia que BSF otorga al diseño. (Cardellino, Leiringer y Clements-Croome, 2009).

Millán (2009) analiza el modelo PFI, lanzando en el 1992 por el gobierno británico y destaca sus contribuciones para el desarrollo de otros modelos en Canadá, Australia, Japón, España y Francia; y recientemente en el modelo de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) mexicano. En todas las aplicaciones se ha adaptado el modelo a la realidad histórica, al marco legal y a los contextos institucionales de cada país.

El modelo británico es particularmente interesante tanto por ser uno de los más importantes PPP (Duarte et al., 2012, p.153) como por la cercanía que tiene con el gobierno peruano a través de la ejecución de contratos de asesoría técnica para la construcción de infraestructura y la organización de los Juegos Panamericanos del 2019 ; así como para el monitoreo en tiempo real a las escuelas públicas a través del “Semáforo Escuela” que permite hacer ajustes oportunos en políticas y programas en beneficio de sus alumnos y docentes.

Mahony et al. (2011) describen la evolución del modelo PFI e indican como el mismo gobierno británico hoy utiliza el termino PPP para adaptarse a diversos sectores de la actividad pública como educación, transporte, salud y justicia. Desde 1980 se implementaron algunos pilotos de inversión privada, principalmente en infraestructura para el transporte público, que sirvieron de aprendizaje para el diseño de los PFI. La Secretaria para la Educación y Empleo implementó la Escuela John Colfox como primer piloto educativo.

Millán (2009) señala que los dos objetivos principales de la iniciativa fueron tanto la renovación de los activos públicos ante una limitada inversión en infraestructura, como el desarrollo de mejores prácticas a través de la capacidad de gestión del sector privado en el proceso. La educación pública es administrada por los gobiernos municipales en todo el territorio.

Antes de describir el modelo educativo BSF, aplicado a las escuelas secundarias con el objetivo de transformar el proceso educativo a través de la provisión de edificios e instalaciones apropiadas y estimulantes para el desarrollo del talento de estudiantes y profesores e idóneas para el siglo XXI, destacaremos dos ejes del modelo PFI. Un primer concepto relevante indicado por Millán (2009) es el *value for money* (OECD, 2009) o valor por dinero como concepto central para la apropiada transferencia de riesgos que implica la prestación de servicios públicos a largo plazo y el pago directo de los mismos por parte de la autoridad local o nacional. Se exige siempre que la provisión de valor por dinero sea demostrada en los estudios preliminares (World Bank Group, 2016).

A través de las instituciones reguladoras se estableció que el modelo PFI debía alejarse del concepto de servicios más baratos y debía buscar objetivos denominados en la Unión Europea (UE) como condiciones económicas más ventajosas. Un segundo eje relevante era la necesidad de involucrar al sector privado para poder disminuir los retrasos y sobrecostos en los proyectos de inversión pública.

Como consecuencia de esta política, las autoridades locales o nacionales identificaron una combinación óptima de costos durante la totalidad del ciclo de vida de un proyecto, y la calidad y capacidad para poder satisfacer los requerimientos funcionales de los usuarios del proyecto. Además, las competencias profesionales para los procesos de adjudicación y administración de contratos cambiaron, con parámetros (arquitectura, ingeniería) y relaciones contractuales adaptadas a una distribución de riesgos diferente.

Por el lado, del sector privado también se han producido cambios al formar empresas dedicadas a la administración de instalaciones o *facilities management*, y al diseñar

herramientas para la evaluación de costos de ciclo de vida de un proyecto o *life cycle costs*. Las funciones de la PFI como promoción, estructuración, regulación y coordinación técnica siempre se encuentran bajo distintas responsabilidades, reforzando la institucionalidad, y organizadas de manera descentralizada. En los gobiernos locales recaen los temas relativos a la educación y el medio ambiente. (Millán, 2009, p.15).

Patrinos y Sosale (2007) añaden que el pago del servicio al contratista privado incluye no solamente las especificaciones técnicas de disponibilidad y uso, sino también el resultado del rendimiento educativo y los objetivos de aprendizaje de los alumnos. El sector público carece de recursos suficientes en la mayoría de países para brindar servicios de construcción y mantenimiento de la infraestructura escolar, cuyo fin ulterior es la provisión de ambientes de aprendizaje apropiados para alcanzar los objetivos educacionales deseados.

Millán (2009) precisa que los criterios de priorización, una vez recibida la lista de proyectos presentados por las autoridades locales (mayormente municipales y algunas regionales) de toda Inglaterra, se resumían en un indicador que combinaba el nivel de resultados académicos con el nivel de pobreza. Asimismo, fue necesario que los proyectos presentados incluyan también una estrategia de cambio educacional con indicadores y objetivos de mejora explícitos para la autoridad local.

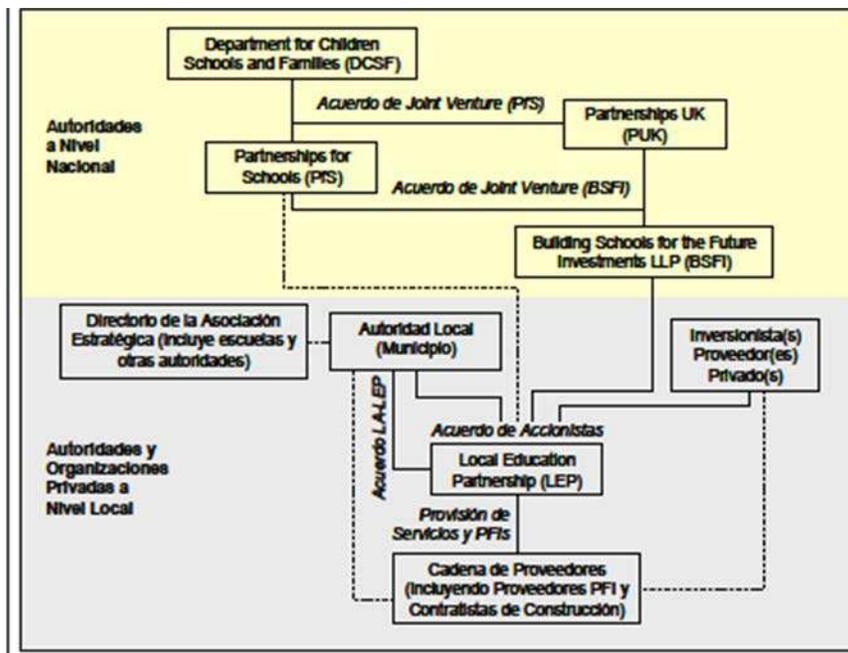
Dicha estrategia se despliega en un plan de negocio que detalla actividades como la administración inmobiliaria, análisis de las fuentes de financiamiento, el uso de TIC, la capacidad de gestión con énfasis en el capital humano, y los planes de capacitación de personal que puedan generar dicho cambio en todo el proceso de enseñanza aprendizaje. Otro de los objetivos del programa, según Millán (2009), además de la mejora de los estándares de educación, era lograr que las escuelas se transformen en centros comunitarios locales que provean educación para adultos, servicios sociales e incluso de salud primaria, incorporando contratos de cooperación entre empresas privadas y las autoridades locales. El programa debía lograr la óptima combinación de capacidades y

recursos del sector público, del sector privado y de un sector muy relevante en la sostenibilidad del mismo: organizaciones de padres, de voluntarios y de apoderados.

Encinas (2017), responsable de la infraestructura del Reino Unido, señala que una de las principales brechas que se presenta en la implementación de los modelos PPP es la falta de confianza entre los distintos grupos de interés: el pueblo (sociedad civil) no confía en sus gobernantes, el gobierno no confía en el sector privado y viceversa, el pueblo tampoco confía en el sector privado.

Duarte et al. (2012) explican la evolución del modelo que se plasma en una modalidad de contrato a través del *Local Education Partnership* (LEP), empresa de propósito exclusivo creada para construir y remodelar edificios, mantenerlos y proveer los servicios de soporte necesarios en conjunto con los demás actores del proceso educativo local. El LEP es un *joint venture* entre la autoridad local (municipal), el inversionista proveedor que puede ser un consorcio y el brazo financiero de BSF, llamado *BSF Investments* (BSFI). La siguiente ilustración detalla el complejo sistema contractual y la precisa distribución de riesgos y de responsabilidades como factor clave del éxito del programa. La distribución de capital de inversión en el LEP era liderada por los inversionistas privados con un 80%, la autoridad local con un 10% y el restante 10% con aportes del BSFI.

Participantes en una iniciativa de BSF



Fuente: Millán (2009).

La autoridad local (municipal) lidera el equipo de proyecto para cada iniciativa de inversión, es responsable de los contratos claves del programa, mantiene la relación de mediano plazo con el LEP a través de un *Strategic Partnering Agreement* por diez años y provee los servicios pedagógicos en las escuelas del distrito. (Duarte *et al.*, 2012, p. 170). El contrato de PFI tiene un plazo de 25 años y se firma por la autoridad local (municipal) y el LEP, con características de *Management Service Agreement* con indicadores de gestión asociados al desarrollo del programa y al avance de las inversiones.

El incentivo económico principal del LEP resulta siendo el término oportuno de cada una de las etapas del programa de inversiones, que consta de una etapa inicial de desarrollo y otra operacional. Con cada etapa completada se aprueba el pago correspondiente a los contratistas a través del LEP. Las fuentes de ingreso del LEP son los honorarios por los servicios de gestión de la empresa de propósito exclusivo (como parte de los contratos de PFI) y por los servicios de gestión de los contratistas de construcción (como parte de su contrato de obras). Si es que existiese algún retorno sobre las inversiones realizadas, también serían beneficios del LEP (Millán, 2009, p.24).

Para Millán (2009) la estructura de financiamiento, dada la condición de empresa de propósito exclusivo que ejecuta el contrato de PFI, le otorga al LEP la condición de accionista controlador al aportar al menos ese 10% del capital de riesgo. La medición del desempeño de los inversionistas privados como proveedores se realiza a través de las cláusulas habituales de un contrato de provisión de bienes y servicios, en base a la disponibilidad y al desempeño.

La utilización del BSF como eje de cambio institucional permitió crear nuevos programas para “Academias” (escuelas secundarias con carácter técnico en alianzas con el sector productivo) y para escuelas primarias a través del *Primary Capital Programme*. Es necesario precisar también las lecciones aprendidas tras superar los problemas presentados en los retrasos iniciales y las consecuentes críticas que recibió el programa por este motivo.

Según el informe del Auditor Nacional, *Great Britain. National Audit Office, y Building Schools for the Future Programme* (2009), dichos retrasos con respecto los tiempos programados de cada etapa, comunes en todo proceso con participación pública, se corrigieron aumentando los recursos de apoyo del gobierno central, estandarizando y simplificando los estudios de factibilidad para la presentación y aprobación de proyectos, incorporando profesionales calificados a los equipos locales, capacitando al sector privado y al público en los procesos documentarios (aprobaciones, contratos, etc.) y enfrentando las crisis financieras con la debida previsión.

Este informe confirma los impactos positivos del programa BSF: todos los actores reconocen el aporte del proceso de planificación estratégica desarrollado en educación y la mejora en la infraestructura educativa como consecuencia de procesos más simples y ágiles en la adjudicación de proyectos de construcción. También señala una preocupación por la ausencia de competitividad en el mediano plazo por la exclusividad contractual por diez años y recomienda la implementación de mecanismos de comparación de costos. Millán (2009) anota el aumento en el alcance del programa BSF de 45.000 millones a 55.000 millones de libras esterlinas para incrementar la cobertura del programa.

Anexo 6: Los Colegios Concertados en España

España es un caso singular dentro de la gestión de redes de centros educativos sostenidos con fondos públicos. La Ilustración de colegios concertados es una mixtura jurídica entre su titularidad privada y la financiación pública que reciben a través de las subvenciones (conciertos), a cambio del cumplimiento de las normas generales (Llera y Pérez, 2012).

Desde mediados del siglo XIX se crearon centros de iniciativa privada, de origen católico. En 1985 la Ilustración del colegio concertado adquiere naturaleza jurídica y se consolida como una categoría propia, al lado de las escuelas públicas y de los privados que no reciben financiación pública. En ese momento, las subvenciones a centros privados a través de los conciertos educativos se justificaban como complemento a una red pública que no era capaz de atender la creciente demanda de plazas escolares. Se produjo un fuerte crecimiento demográfico y se ampliaron los años de escolarización obligatoria. (Llera y Pérez, 2012).

La Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación (LODE), publicada en 1985 y aún vigente, garantiza tanto la efectividad del derecho a la educación, sin ningún tipo de discriminación, así como la posibilidad de escoger la escuela por parte de las familias. Los centros privados que ingresaron a la modalidad de concertados debían atender a alumnos de 6 a 14 años con educación básica y reunir los requisitos legales con respecto a la admisión de alumnos (similar a la pública), a la oferta de enseñanzas y actividades (la educación es gratuita y se evitan las aportaciones voluntarias, aunque para comida, transporte, salud se permite) a la gestión interna (la escuela tiene derecho a definir su carácter propio, respetando la libertad de conciencia del profesorado y la voluntariedad de toda práctica confesional).

Actualmente todo el sistema educativo se encuentra en un profundo proceso de revisión, como consecuencia de la crisis económica y el intenso proceso de consolidación fiscal que debe seguir España en los próximos años. Además el sistema de conciertos se

complicó enormemente cuando se transfirieron las competencias educativas a las comunidades autónomas hace veinte años.

En Cataluña, el 35% de los colegios son concertados, aunque en Barcelona las escuelas subvencionadas llegan hasta el 60% del total. (Planas y Ferrá, 2008). Los convenios de las etapas de Infantil y Secundaria que se renovaron en el 2017, con fuerte resistencia, fueron 1.956 grupos escolares (987 en Educación Infantil y 969 en Educación Secundaria). Los centros concertados reciben el 43% de las plazas escolares, pero sólo acogen al 17% de los niños inmigrantes. (Tobarra, 30/4/2006).

Llera y Pérez (2012) señalan que las familias españolas muestran una preferencia por los centros concertados frente a los centros públicos, pese a existir similitud en la calidad académica. El factor religioso tiene cierta relevancia pero el factor determinante es la creencia de los padres que los contactos sociales y los compañeros de aula pueden influir en los resultados educativos y en el futuro social y profesional de sus hijos. En los centros concertados las características socio económicas del alumnado son mejores. Hacer posible que colegios de iniciativas civiles o religiosas con demanda y de calidad reciban financiación pública garantiza una mayor oferta para que los padres elijan libremente la más adecuada para sus hijos.

Muchos de los padres no solo buscan un buen método pedagógico; también una educación que comparta los valores que se transmiten en casa. En regiones como Madrid se ha impulsado la cesión de suelo público para colegios privados sostenidos con fondos estatales. En los barrios de nuevo desarrollo es habitual que se abran más centros concertados que públicos. Los colegios concertados se quejan por el insuficiente módulo que reciben para sufragar sus gastos, casi la mitad del gasto real. La educación concertada es considerada más barata que la pública para el Estado, dado que el costo del presupuesto público de cada alumno en la escuela concertada sería de 2.670 euros en los colegios concertados frente a los 5.348 euros de los centros 100% públicos (Rogerogarcía y Candelas, 2014).

Anexo 7: Anemia en niños menores de 3 años por regiones y distritos de Lima

REGIÓN	Población Men 3 años INEI 2016	% ANEMIA a nivel nacional 2015 Menores de 3 años	N° Men 3 años Anemia
LIMA METRO	422,462	35.5	149,974
PUNO	86,035	76.0	65,387
JUNIN	85,493	53.9	46,081
PIURA	109,066	35.9	39,155
CUSCO	72,567	53.1	38,533
LORETO	65,228	55.6	36,267
LA LIBERTAD	100,599	34.0	34,204
ANCASH	64,608	50.8	32,821
CAJAMARCA	88,825	35.5	31,533
AREQUIPA	61,975	42.0	26,030
LIMA PROVINCIA	50,695	48.7	24,689
HUANUCO	54,939	42.9	23,569
LAMBAYEQUE	63,757	36.0	22,953
AYACUCHO	45,509	50.1	22,800
SAN MARTIN	47,481	44.7	21,224
HUANCAVELICA	39,426	53.4	21,053
ICA	39,810	44.6	17,755
APURIMAC	29,344	56.8	16,667
CALLAO	46,260	34.3	15,867
UCAYALI	26,197	54.3	14,225



Anemia en menores de 3 años según Regiones - 2015

DISTRITO	Numero de Men 3a	% ANEMIA men 3 años	Aprox. N° Niños Men 3 años con Anemia
SAN JUAN DE LURIGANCHO	59,216	37.3%	22,066
ATE	34,524	45.3%	15,639
SAN MARTIN DE PORRES	32,098	45.8%	14,710
VILLA EL SALVADOR	25,426	45.4%	11,541
VILLA MARIA DEL TRIUNFO	23,968	41.9%	10,047
PUENTE PIEDRA	21,583	43.0%	9,280
COMAS	25,492	34.8%	8,874
SAN JUAN DE MIRAFLORES	19,315	43.7%	8,448
CARABAYLLO	17,324	46.3%	8,029
LURIGANCHO	11,843	58.4%	6,913
LOS OLIVOS	17,518	36.5%	6,402
CHORRILLOS	15,399	38.0%	5,855
SANTA ANITA	12,176	40.4%	4,923
INDEPENDENCIA	10,400	45.0%	4,675
EL AGUSTINO	10,088	45.9%	4,629
LIMA	10,144	42.2%	4,279
SANTIAGO DE SURCO	11,021	33.5%	3,696
PACHACAMAC	8,458	38.8%	3,283
LA VICTORIA	7,188	45.3%	3,255
RIMAC	6,866	43.6%	2,991
LURIN	5,136	46.3%	2,479
CIENEGUILLA	2,472	70.0%	1,730
SAN MIGUEL	4,367	37.2%	1,624
LA MOLINA	5,483	29.2%	1,599
BREÑA	2,618	51.0%	1,335
ANCON	2,375	46.2%	1,098
SAN BORJA	3,043	34.0%	1,036
MAGDALENA VIEJA	2,037	50.0%	1,019
MAGDALENA DEL MAR	1,562	67.0%	800
SAN LUIS	2,264	38.5%	871
MIRAFLORES	1,826	44.4%	812
PUCUSANA	1,197	47.0%	563
CHACLACAYO	1,855	24.3%	451
SANTA ROSA	932	46.0%	429



Anemia en menores de 3 años según distritos de Lima Metropolitana 2015

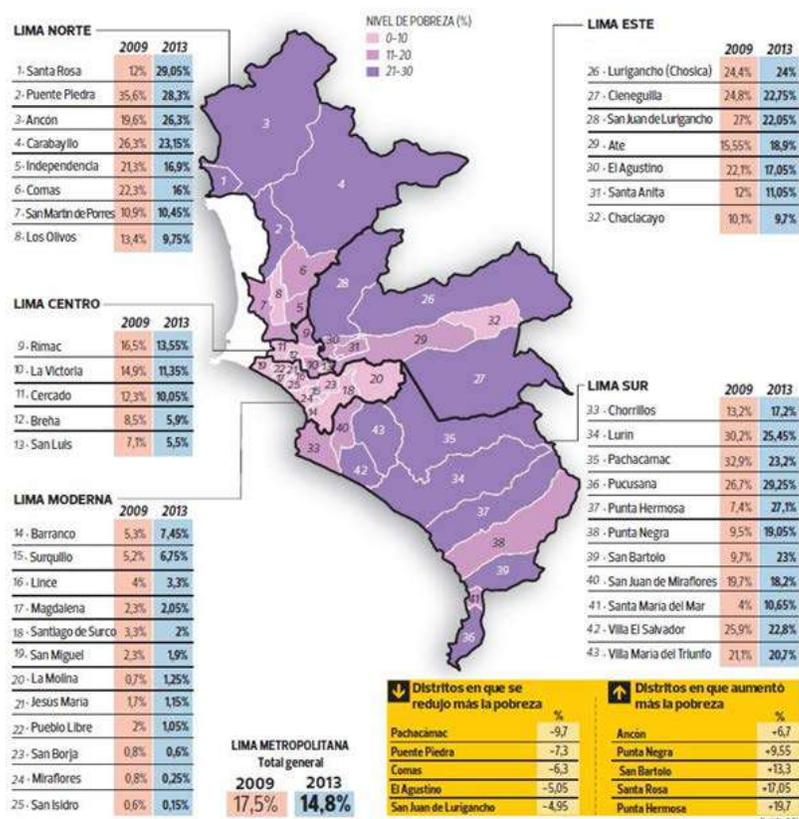
Fuente: MINSA (2017)

Anexo 8: Distritos urbano-marginales de Lima y su evolución poblacional

Distritos	1981	2000	2007	2015
Ate	118,865	339,872	478,278	630,086
Carabaylo	55,550	140,352	213,386	301,978
Comas	304,548	460,252	499,693	524,894
Los Olivos	132,976	220,589	305,838	371,229
Independencia	159,919	198,765	207,647	216,822
Lurigancho	68,531	126,252	169,359	218,976
Puente Piedra	75,689	145,625	233,602	353,317
San Juan de Lurigancho	272,898	408,222	765,919	1,091,303
San Juan de Miraflores	174,398	274,010	325,785	404,001
San Luis	36,751	43,267	46,989	57,600
San Martín de Porres	404,188	436,962	469,504	700,177
Ventanilla	38,984	65,654	172,340	372,899
Villa María del Triunfo	182,981	287,278	335,660	448,545
Villa El Salvador	147,679	278,239	337,339	381,790
Total Urbano Marginal	2,173,957	3,425,339	4,561,339	6,073,617
Total Lima Metropolitana	4,557,374	5,965,665	7,619,295	9,903,935
% Urbano Marginal / Lima	47.70%	57.42%	59.87%	61.33%

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (2018).

Mapa de la pobreza en Lima



Fuente: El Comercio (<https://elcomercio.pe/lima/pobreza-lima-distritos-carencias-mapa-227363>)

BUM en cerros de Lima



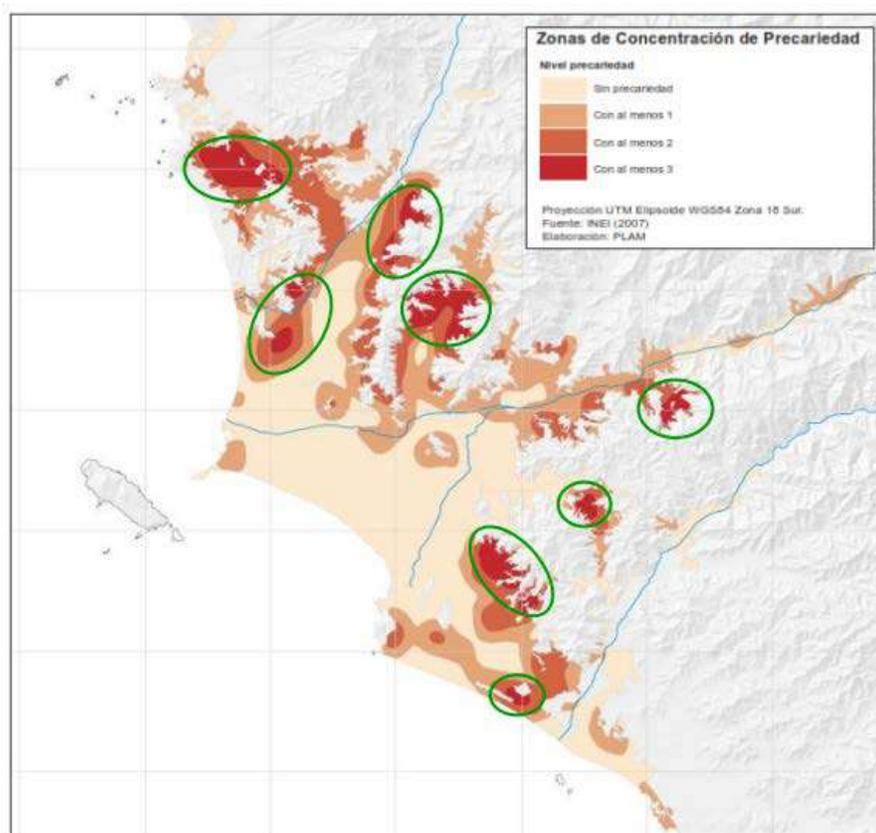
Fuente: Agencia Peruana de noticias Andina

Población total por grupos quinquenales de edad en los BUM de Lima

UBIGUEO	DEPARTAMENTO, PROVINCIA Y DISTRITO	Total	GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD																
			0 - 4	5 - 9	10 - 14	15 - 19	20 - 24	25 - 29	30 - 34	35 - 39	40 - 44	45 - 49	50 - 54	55 - 59	60 - 64	65 - 69	70 - 74	75 - 79	80 y más
	PERÚ	31,151,843	2,881,874	2,922,744	2,914,162	2,887,529	2,828,387	2,661,348	2,411,781	2,258,372	1,977,630	1,725,353	1,486,312	1,205,103	967,702	738,059	545,859	394,230	367,400
150100	LIMA	8,884,412	712,599	708,821	713,499	790,430	884,588	754,367	728,119	683,304	580,034	530,716	475,496	379,086	304,859	231,358	172,714	128,987	127,427
150103	ATE	630,086	57,122	55,787	54,771	60,988	69,026	57,518	52,557	48,196	39,098	34,234	29,221	22,630	16,773	12,162	8,314	5,993	5,696
150106	CARABAYLLO	301,978	28,416	28,871	28,545	28,116	28,506	25,095	24,914	24,375	19,436	16,671	13,798	11,175	8,603	6,116	4,201	2,671	2,469
150110	COMAS	524,894	42,565	42,677	43,824	45,499	47,490	43,993	44,502	42,520	33,382	29,208	26,743	23,136	20,045	15,119	10,503	7,176	6,312
150111	EL AGUSTINO	191,365	16,419	16,041	15,952	18,078	19,780	16,456	15,040	14,393	12,431	11,301	9,745	7,183	5,658	4,434	3,479	2,664	2,311
150112	INDEPENDENCIA	216,822	17,288	17,655	17,795	18,874	19,806	17,774	17,810	18,304	15,468	12,606	10,113	7,796	7,235	6,574	5,468	3,624	2,632
150117	LOS OLIVOS	371,229	28,897	27,533	28,404	33,945	38,689	33,218	30,525	27,931	24,056	23,005	21,029	16,562	13,426	9,225	6,280	4,244	4,260
150118	LURIGANCHO	218,976	19,468	19,566	20,223	20,926	22,024	18,366	17,693	16,882	13,585	11,871	10,212	7,972	6,381	4,811	3,571	2,825	2,600
150125	PUENTE PIEDRA	353,327	34,537	33,596	34,012	36,079	37,896	30,272	28,455	27,505	22,563	19,502	15,675	10,809	7,774	5,614	3,877	2,627	2,534
150132	SAN JUAN DE LURIGANCHO	1,091,303	95,874	91,741	93,383	104,536	120,364	101,734	91,365	81,536	67,823	62,407	55,256	41,350	30,137	20,992	14,215	9,651	8,939
150133	SAN JUAN DE MIRAFLORES	404,001	32,034	32,615	33,501	37,078	40,649	34,794	32,618	30,720	26,978	25,071	21,899	16,213	12,439	9,631	7,291	5,372	5,098
150134	SAN LUIS	57,600	3,980	3,939	3,756	4,714	5,529	4,945	5,042	4,768	3,921	3,421	2,935	2,393	2,332	2,182	1,573	1,133	1,037
150135	SAN MARTIN DE PORRES	700,177	54,142	54,635	55,682	61,443	65,591	57,738	55,886	55,056	49,742	46,272	39,938	29,935	22,553	17,302	13,473	10,378	10,411
150137	SANTA ANITA	228,422	20,192	18,257	17,053	20,618	26,805	23,076	20,957	17,372	13,076	11,448	10,500	9,305	7,233	5,128	3,194	2,188	2,020
150142	VILLA EL SALVADOR	463,014	42,187	42,670	42,376	43,613	46,768	40,194	40,295	38,199	28,156	24,031	21,000	18,078	14,378	9,193	5,366	3,348	3,162
150143	VILLA MARIA DEL TRIUNFO	448,545	39,913	39,932	38,818	40,188	42,283	38,750	39,660	37,397	28,771	23,687	20,986	16,832	14,388	10,674	7,310	4,684	4,302
		8,579,216	691,042	688,796	690,573	764,595	837,155	728,816	704,113	669,270	558,543	510,078	456,813	383,839	292,023	220,647	183,780	119,984	120,589

Fuente: Elaboración propia a partir de INEI (2016)

Zonas de Concentración de Precariedad para elegir 11 distritos en Lima



Fuente: Espinoza y Ford (2017)

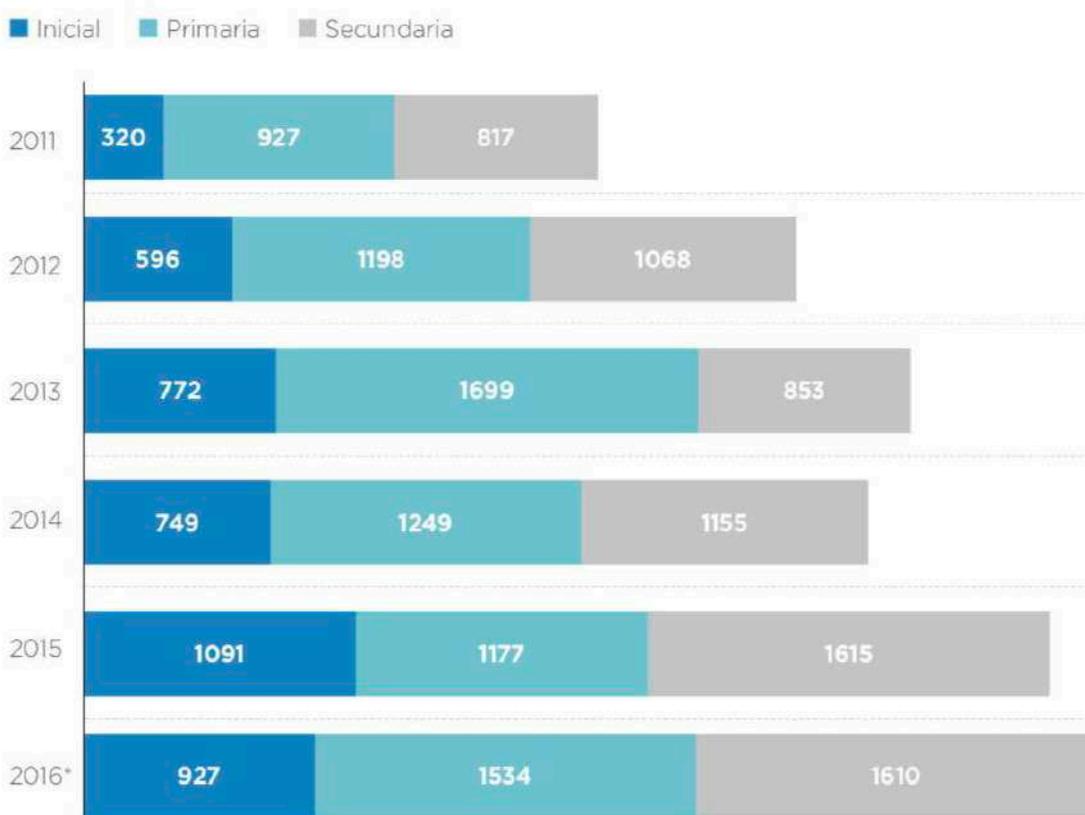
Anexo 9: Mapa de Las UGEL de Lima Metropolitana



Fuente: <http://www.dreim.gob.pe/unidades/ugel-de-lima-metropolitana>

Inversión en infraestructura en educación básica regular 2011-2016* (en millones de soles)

S/15 285 millones
es la inversión acumulada de los tres niveles de gobierno 2011-2015



Fuente: SIAF (2016)

Necesidades de inversión total	Objetivos específicos del PNIE		Necesidades de Inversión a partir de 2017 Millones S/	Alumnos beneficiados
Brecha de infraestructura existente	1. Asegurar condiciones básicas de seguridad y funcionalidad en la infraestructura educativa existente	1.1. Intervenciones estructurales y saneamiento físico legal	68,513	3,577,939
		1.2. Adquisición y reposición de mobiliario y equipamiento	4,234	
Necesidades adicionales de inversión	2. Ampliar la capacidad de la infraestructura educativa para atender la demanda aún no cubierta y la proyectada	1.1. Intervenciones estructurales y saneamiento físico legal	18,855	909,442
		1.2. Adquisición de mobiliario y equipamiento	2,166	
	3. Fortalecer la gestión de la infraestructura educativa en todos sus niveles	140	4,487,381	
	4. Garantizar la sostenibilidad de la infraestructura educativa	6,591		
Total			100,499	

Fuente: Elaboración propia a partir del PNIE (Banco Mundial, 2016). El número de alumnos beneficiados corresponde a la matrícula 2016 - ESCALE. Las necesidades adicionales de inversión son estimaciones del Banco Mundial. Al 25/1/2018 1 USD = S/. 3.22.

Anexo 11: Caso de Estudio en PPP sobre educación en el Reino Unido (UK). Jo Richardson Community School (JRCS) a partir de Encinas (2017).

En UK se intenta limitar la preparación de los proyectos a un año o año y medio; la licitación de los proyectos a 18 meses y en total sacar el proyecto entre un año y medio hasta tres años dependiendo de la complejidad, el monto, la capacidad del sector público y otras cosas.

La PPP tiene todos los incentivos correctos para que los dos sectores, público y privado, hagan lo que les corresponde. El operador privado bajo la PPP, de la manera que se ha estructurado este modelo, tiene los incentivos definidos para entregar el activo bajo los tiempos y los costos ofrecidos y aceptados. En UK más de un 90% de los proyectos se entregaron así. En segundo lugar, la certidumbre en términos de mantenimiento y operación de ese activo. En la obra pública, en general, luego de construido un activo, se olvida el mantenimiento, y a los 10 o 15 años de operar y no mantener, esa infraestructura se deteriora y después cuesta muchísimo realzarla.

La PPP se asegura que después de la entrega del activo, habrá un óptimo mantenimiento y operación durante 25 años. Y cuando el activo retorne al sector público, estará en perfectas condiciones. Otra ventaja es la certidumbre sobre el costo total del proyecto, a través de la integración de los servicios como construcción, diseño, operación y mantenimiento dentro de un mismo paquete. En una obra pública se conoce el costo de la construcción pero no se va a saber nunca el costo de la operación y del mantenimiento. Al no mantenerse todos los años, el costo total obtenido es siempre más alto.

Es muy importante en cualquier tipo de infraestructura, pero sobre todo en la social (escuelas, hospitales, edificios públicos) que el operador privado especializado se ocupe de todo lo relacionado con ella con la eficiencia que lo caracteriza. En las escuelas públicas tradicionales de UK, los profesores tardan entre 20% y 25% de su tiempo cada día en resolver problemas relacionados con la infraestructura de la escuela: computadoras

con fallas, sillas rotas, baños malogrados. Si el operador privado lo soluciona, el docente podría dedicarse a una sola tarea: enseñar en las clases. Con los programas PPP se mejoró lo que se construyó, se brindaron mejores servicios y eso permitió que el sector público hiciera un mejor trabajo entregando mejores servicios al ciudadano.

La educación es un componente importante del programa PFI estudiado con más de 225 proyectos firmados por un valor de £ 10 mil millones. Se enfatiza en proyectos escolares agrupados de 10 o más escuelas. Algunas de sus ventajas serían:

- Un programa estratégico requiere una mayor sofisticación del delivery
- Todos los participantes deben ser responsables por los resultados individuales y colectivos
- El "buy in" comercial y contractual es obtenido institucionalmente a través de una empresa conjunta.
- Se logra flexibilidad e innovación para una variedad de modalidades de inversión de capital y de servicios.
- Se acceden a economías de escala y a mejoras continuas.
- Se realiza un benchmark de Vfm (valor por el dinero)

Antecedentes de JRCS

JRCS es una escuela secundaria en modalidad PFI y un centro comunitario. Es la primera escuela nueva que se construirá en más de 40 años en Barking y Dagenham (ByD), uno de los barrios más desfavorecidos de Londres. Actualmente tiene 1300 estudiantes, de 11 a 18 años.

El centro escolar y comunitario JRCS aborda dos objetivos importantes: Un nuevo modelo pedagógico centrado en la educación escolar y profesional, y la provisión de recursos culturales, entretenimiento, salud y aprendizaje para la comunidad en general. Esto incluye un centro de educación de adultos, un centro de niños, un centro de salud,

una biblioteca, espacios deportivos y recreativos, recursos de artes escénicas y una cafetería.

Como objetivos específicos fijados por el PFI destacan los siguientes:

- Proveer instalaciones que aseguren el cumplimiento de la estrategia de educación del Consejo Municipal de ByD y su estrategia de desarrollo y recuperación de la comunidad.
- Brindar instalaciones escolares que ayuden a proporcionar el nuevo enfoque de enseñanza y aprendizaje del Consejo ByD
- Transferir conocimientos, metodología y buenas prácticas para el equipo de procurement (adquisiciones) a partir del PFI
- Desarrollar un diseño duradero y funcional con una vida útil esperada de 50 años.
- Demostrar un alto retorno en los resultados de VfM (valor por el dinero)

Preparación del Proyecto

Se deben abordar tres preguntas preliminares:

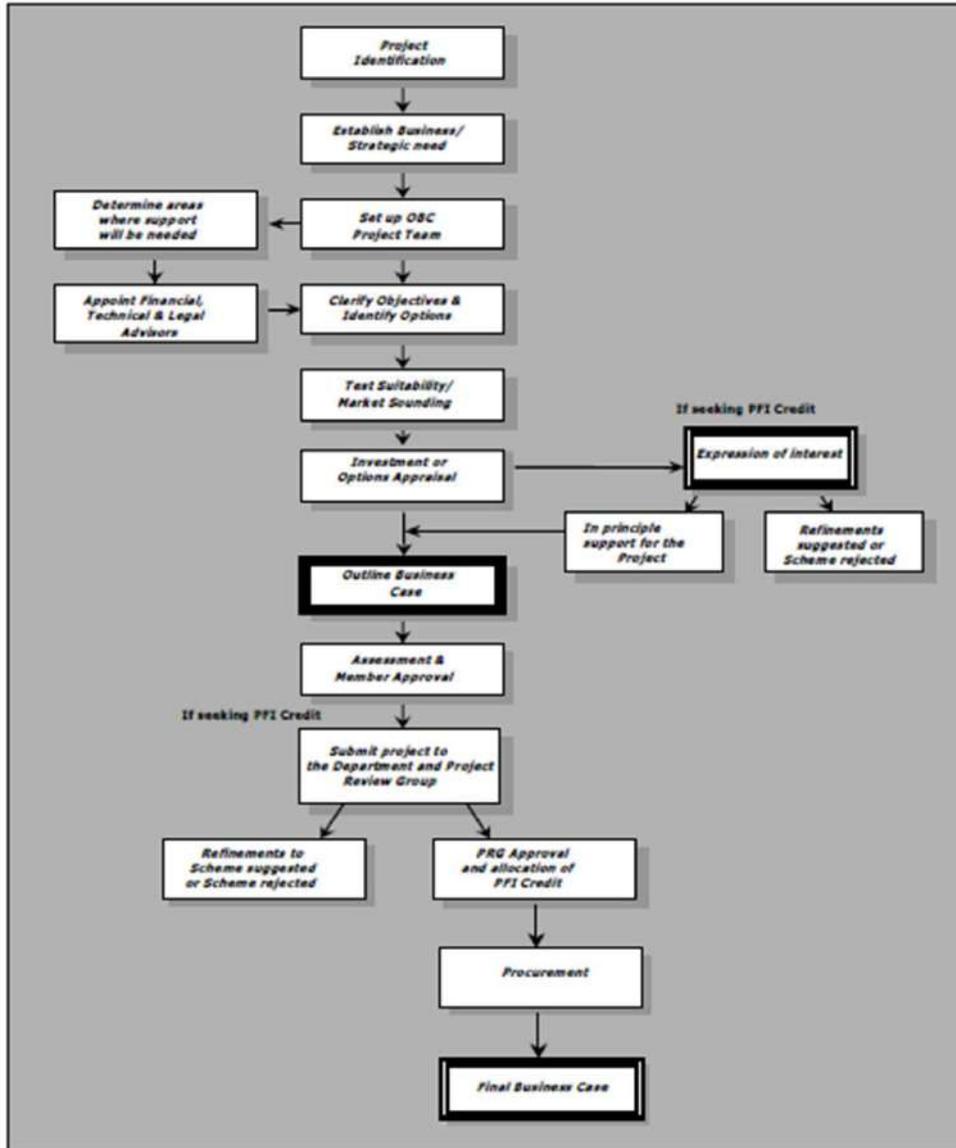
¿Cuáles son los alcances y requisitos del proyecto?

¿Cuál es la mejor opción de proyecto?

¿Cuál es la mejor opción de compra?

Luego, formar el equipo local encargado de formular el OBC (Business Case) y aprobarlo a través de la autoridad local en 18 meses. El OBC asegura que el proyecto sea social y políticamente responsable, legal y operacionalmente factible, económicamente asequible, gestionable, financiable, con una coherente asignación de riesgos y genera VfM. El flujo completo del proceso se detalla en la siguiente ilustración.

Flujo del proyecto desde la identificación, pasando por el OBC y hasta el Business Case Final.



Fuente: Encinas (2017)

Finalmente se conforma un Consejo de Diseño, de manera que el diseño asegure el uso eficiente del espacio, una óptima gestión de las personas, un ambiente seguro y con distintos accesos, con participación del cliente y del usuario final.

Proceso de Adquisición: Objetivos y Cronograma

Una vez aprobado el Business Case final se definen tres objetivos: ejecutar una competencia transparente y abierta de manera rentable, seleccionar al postor / socio más confiable, y lograr los resultados esperados. Se establecen con claridad los tiempos esperados por etapas y las fases del proceso de adquisición en la siguiente ilustración. De esta manera los tiempos totales fueron:

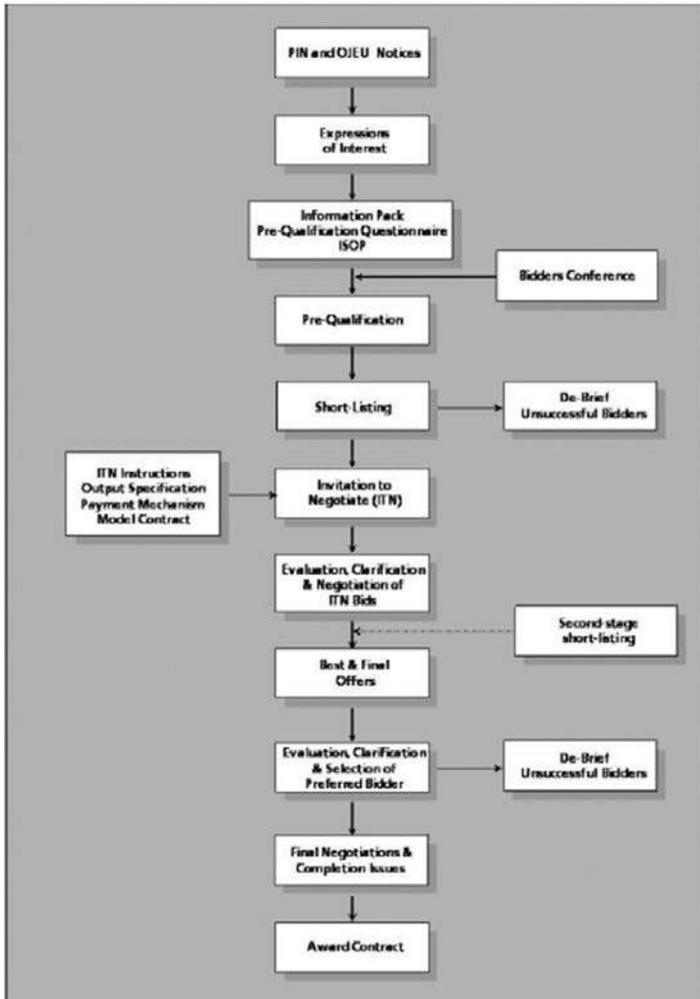
Tiempo para aprobar y presentar la OBC: 18 meses

Tiempo de adquisición: 22 meses.

Periodo de construcción: 18 meses.

En Mayo 2002 se lanzó el Concurso Público (OJEU) por 27 £ m de capital value y en Septiembre 2005 se inauguró la escuela/ centro comunitario.

Fases del proceso de adquisición



Fuente: Encinas (2017)

Responsabilidades públicas y privadas

Se definen las responsabilidades y los riesgos de cada participante, público y privado, en la siguiente Ilustración.

Responsabilidades del Consejo Municipal ByD:

Servicios educativos a los alumnos.

Servicios extendidos a la comunidad (educación de adultos, integración social, salud, recreación) y gestión de instalaciones compartidas;

Servicios de "Soft Facilities Management" (recepción, limpieza, catering)

Seguimiento del desempeño de los servicios de "Hard Facilities Management".

Responsabilidades de Operadores Privados:

Diseño y Construcción (Bouygues)

Financiamiento (BNP Paribas, Grupo DEXIA, NIB, Barclays Equity)

Mantenimiento de la infraestructura / servicios "Hard Facilities Management" (Ecovert).

Mantenimiento del Building Fabrics (materiales estructurales, revestimientos, aislamientos, acabados, etc., que encierran el interior de un edificio, separando lo interno de lo externo)

Ingeniería mecánica y eléctrica.

Mantenimiento de terrenos.

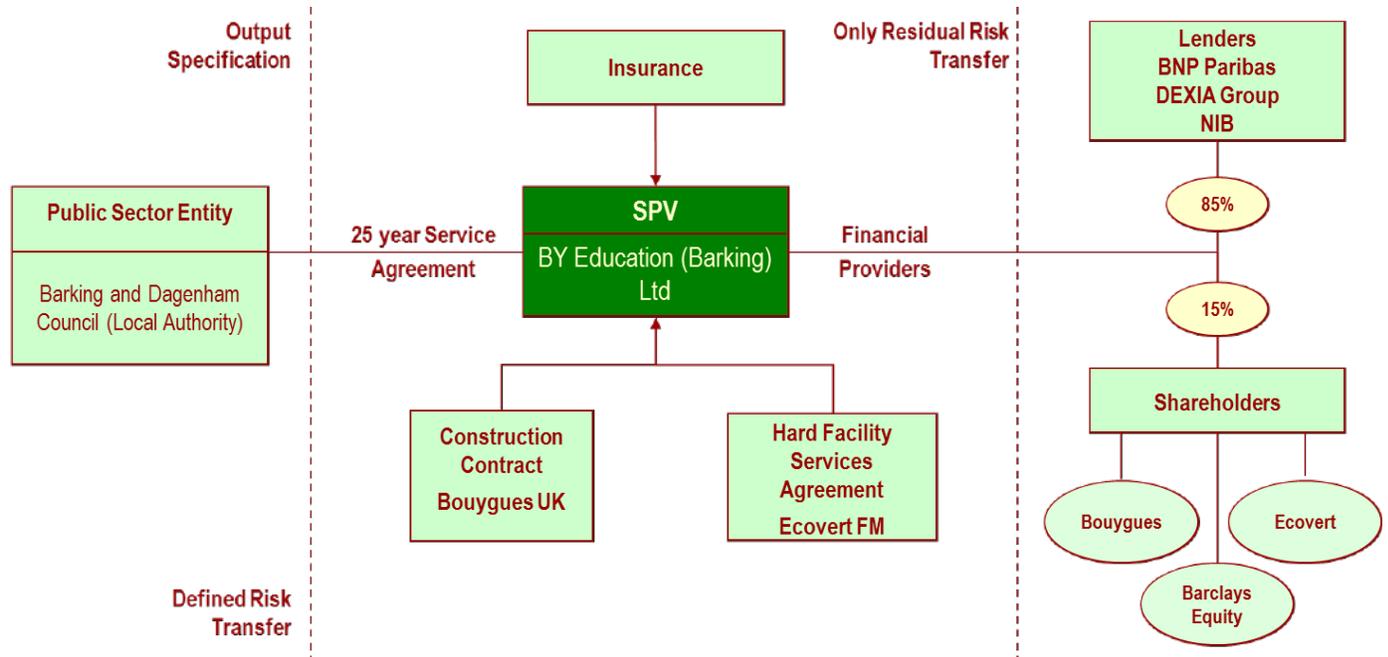
Gestión de los servicios "utilities"

Gestión de seguridad y salud

Gestión de es un Life Cycle Asset Management (enfoque integrado para optimizar el ciclo de vida de sus activos a partir del diseño conceptual, continuando a través del cierre y reemplazo)

Mesa de ayuda

Responsabilidades y riesgos de cada participante.



Fuente: Encinas (2017)

Riesgo por el diseño y construcción: Bouygues UK

Penalizaciones por ejecución fuera del plazo y paralización de pagos por sobrepasar el presupuesto.

Riesgos operativos: Bouygues UK

Los altos gastos operativos / mantenimiento / ciclo de vida pueden generar una reducción de los ingresos netos

Riesgos macroeconómicos: compartidos

Las altas tasas de interés reducen los ingresos (a menos que sean fijos o cubiertos).

El mecanismo de pago puede cubrir riesgos de inflación para los opex.

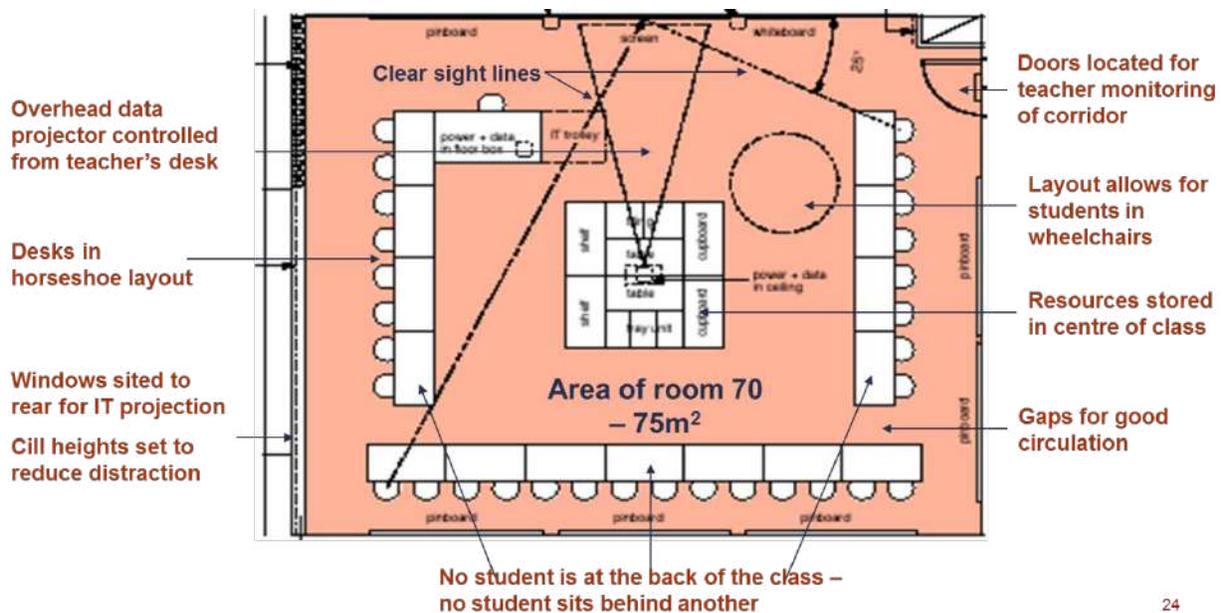
El seguro cubre eventos de fuerza mayor.

El valor del capital asciende a 27 £ m.

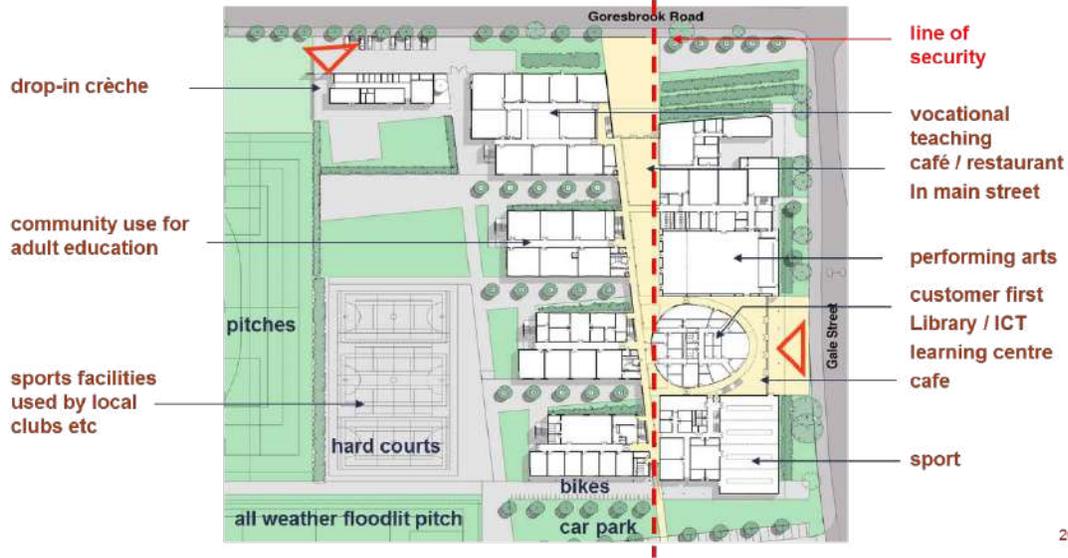
Distribución de Riesgos

Risk	Authority	Private Sector
Pupil numbers	✓	
Detailed planning		✓
Site availability	✓	
Design & construction		✓
Force majeure	✓	✓
Vandalism	✓	✓
Availability		✓
Inflation	✓	✓
Interest rates		✓

Diseño (Layout) y fotografía del JCRS:



And extended services for the community



Fuente: Encinas (2017)

Lecciones Aprendidas

Marco legislativo

Marco político

Reforma institucional

Creación de capacidades en los sectores público y privado

Soporte del gobierno central

Comunicaciones

Desarrollo (sostenibilidad) del programa

Control de calidad

. .. y, sobre todo, compromiso político.

Anexo 12: Grupos de escuelas privadas en Lima

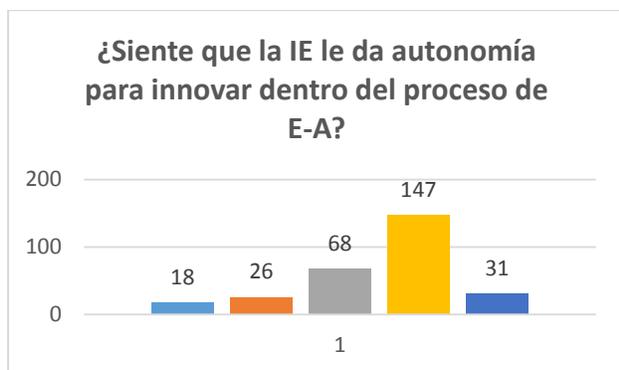
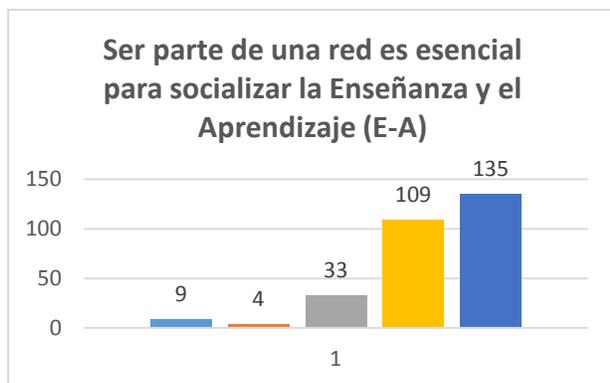
Los colegios “*top*” cuentan con una buena infraestructura y moderno equipamiento, educación bilingüe con profesores seleccionados, programas de bachillerato internacional o similares y con un programa de capacitación, muchos de ellos acreditados, así como con una gestión profesional. Sus pensiones son las más altas del ranking (de US\$ 500 a casi \$ 2,800) y los padres de familia peruanos pugnan por conseguir vacantes para sus hijos. En el 2016 no se crearon nuevos ingresos de colegios, pero sí se consolidaron algunos nuevos con enfoques disruptivos como el Aleph, Villa Perse, Lima Villa College y Villa Gratia Dei. Muchos de estos centros educativos tienen convenios con iglesias, sobre todo la católica a cargo de sus diversas órdenes. En este grupo, casi la totalidad de colegios trabajan al 100% de su capacidad instalada.

Un segundo grupo son los colegios medios con calidad variable entre buenos y regulares, con características diferenciadas; entre ellos, tradicionales, religiosos, parroquiales, personalizados o alternativos. Los padres seleccionan la propuesta que más se acerque a la personalidad del niño, y que la filosofía del colegio cubra sus expectativas. Un caso de éxito son los colegios parroquiales de origen público, gestionados por Fe y Alegría.

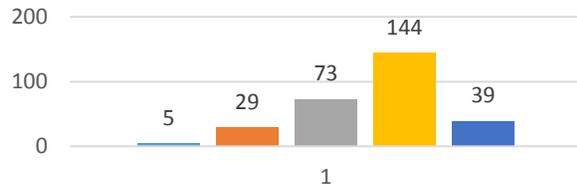
Finalmente, hay un grupo de colegios precarios que tienen deficiencias tanto en infraestructura como en equipamiento; y docentes con bajo nivel, e, incluso, con sueldos menores al promedio del sector público. La mayor parte de ellos funcionan en los BUM con una calidad educativa inferior al desempeño de los colegios públicos según los resultados de la prueba ECE. Muchos de los 140,000 docentes desocupados han visto la oportunidad de generar su propio empleo con la creación de un colegio en condiciones precarias, gracias a la permisibilidad de autoridades municipales y sub nacionales que les conceden licencia de funcionamiento y muchos de ellos operan de manera informal. (Cárcamo *et al.*, 2015)

Anexo 13: Respuestas individuales a la encuesta realizada a los docentes

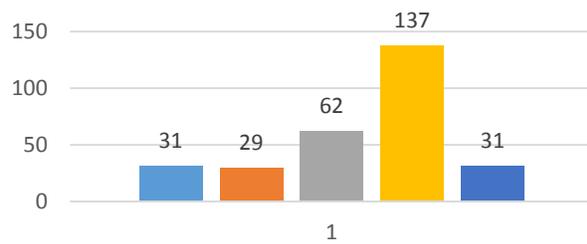
Dimensión Pedagógica



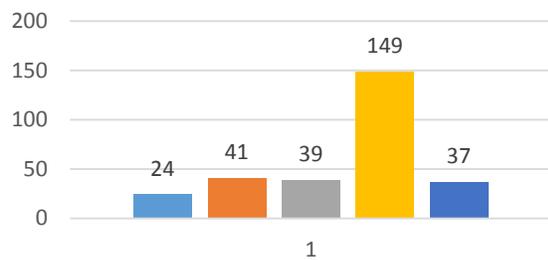
¿Siente que la IE respeta sus decisiones, respecto a la metodología aplicada en el Proceso de E-A

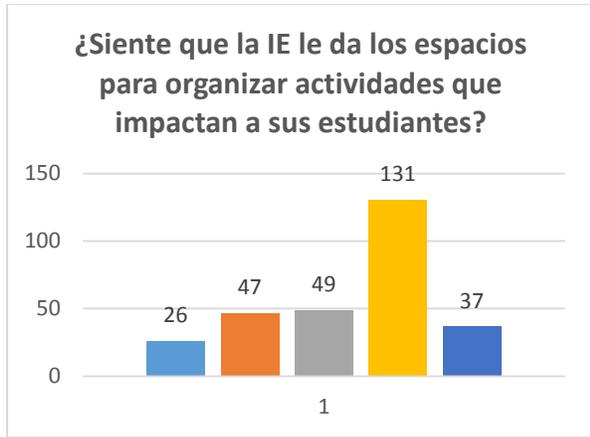


¿Siente que la IE le permite trabajar en redes de colaboración?

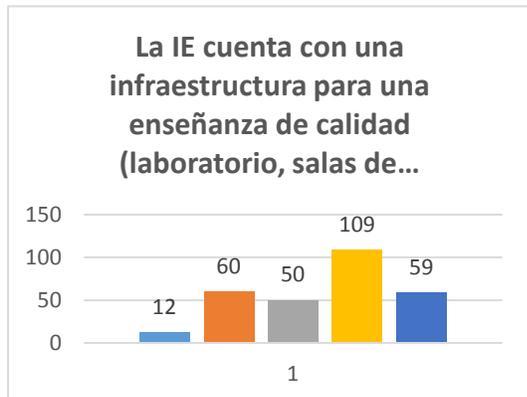
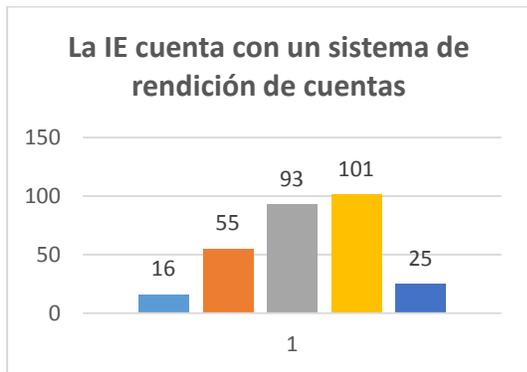
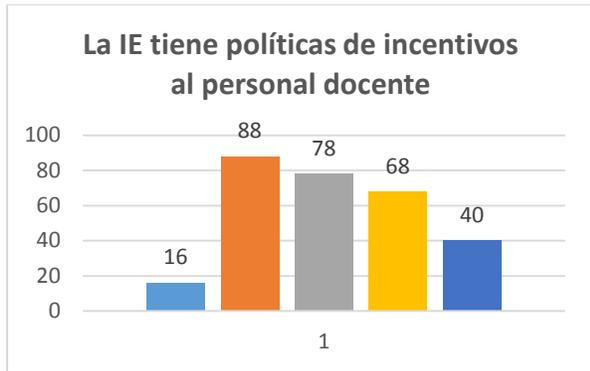


¿Siente que la IE lo apoya para su auto-formación?

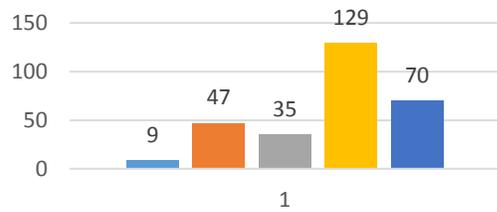




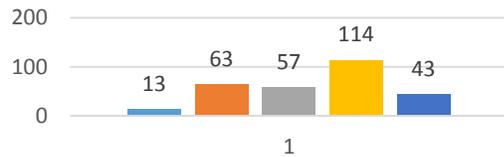
Dimensión Administrativa



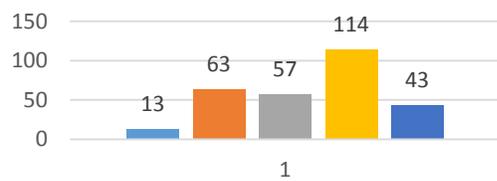
El diseño del mobiliario se adapta a las características y grupos de docentes, estudiantes de la zona

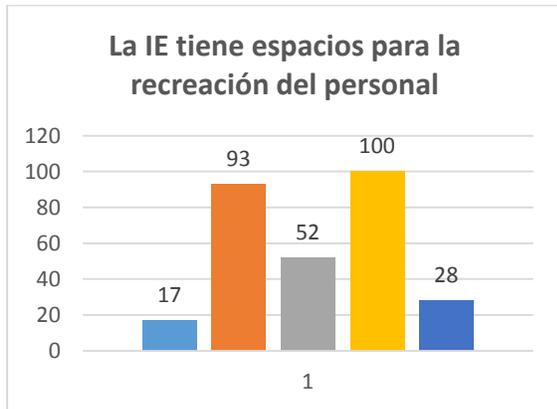
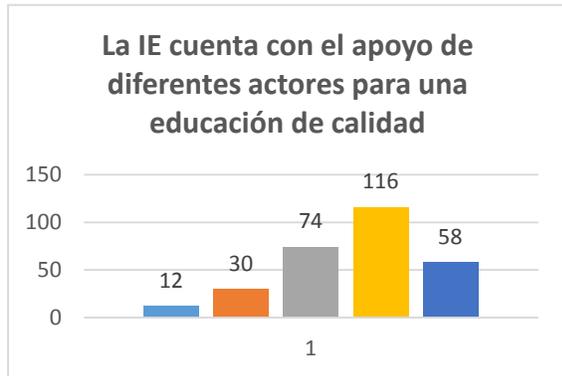
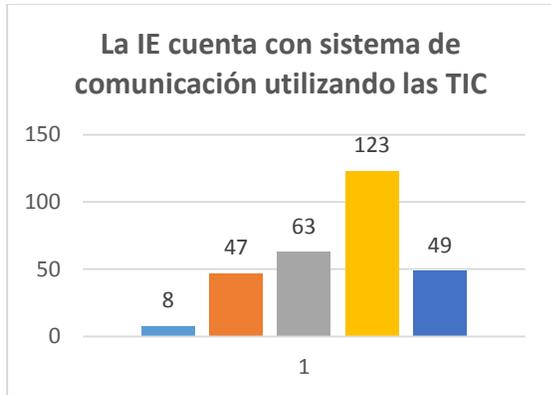


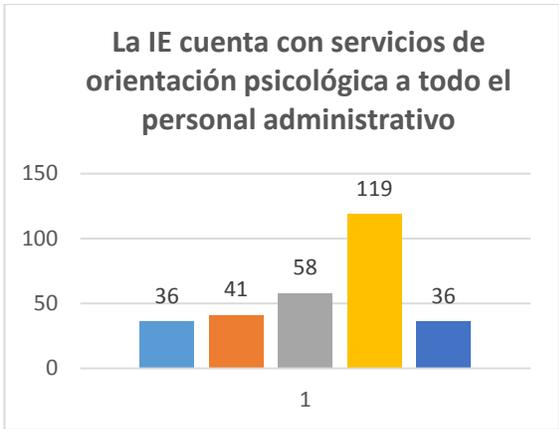
Existe disponibilidad de los servicios (mobiliario, espacios de recreación, etc) para el desarrollo de la E-A



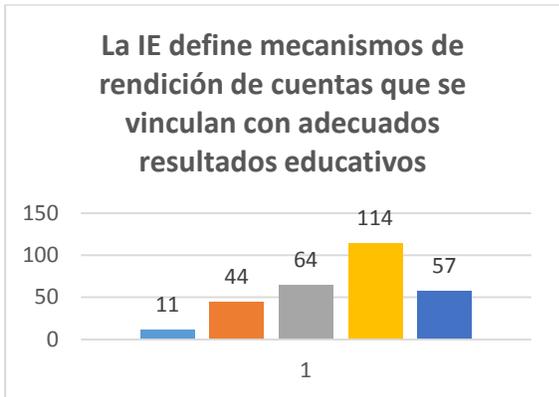
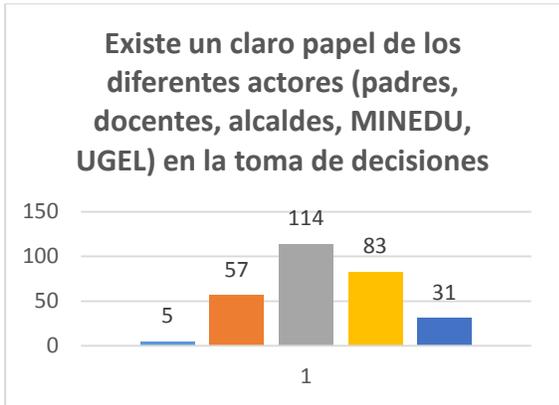
Existe suficientes servicios educativos (comedor, biblioteca, etc.) para cubrir las necesidades y demandas de...



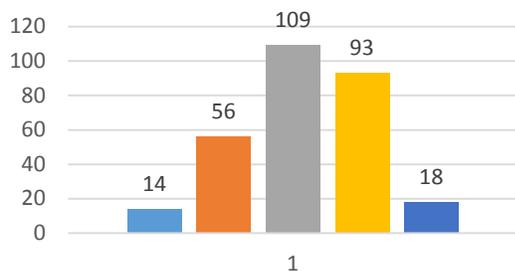




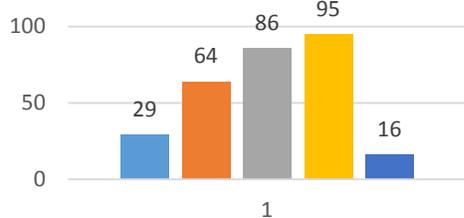
Dimensión Institucional



Los actores relevantes participan en la definición de la política educativa

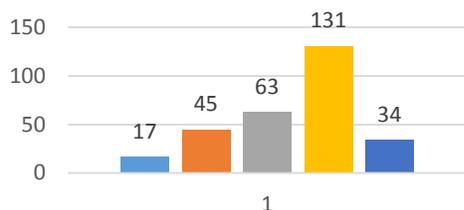


El rol del director es importante como gestor de la IE

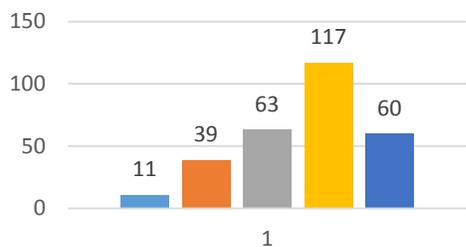


Dimensión Comunitaria

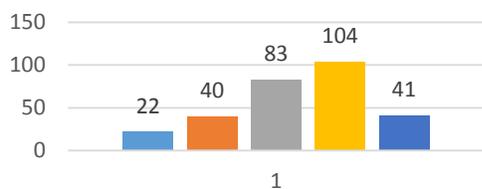
La IE fomenta el trabajo de equipos colaborativos entre profesores, padres y miembros de la comunidad



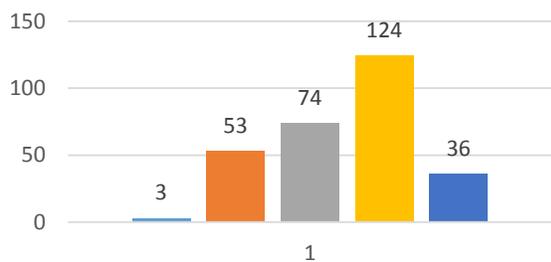
La IE fomenta una cultura de participación comunitaria en la mejora escolar



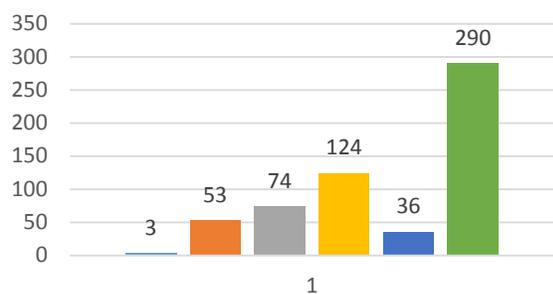
La IE fomenta el empoderamiento de las comunidades al administrar sus propios recursos y...



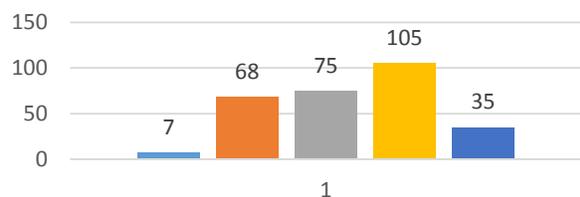
La IE promueve la participación de diferentes actores de la escuela y su entorno



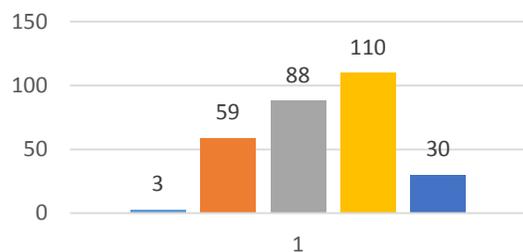
La comunidad, los docentes, se identifican con la IE



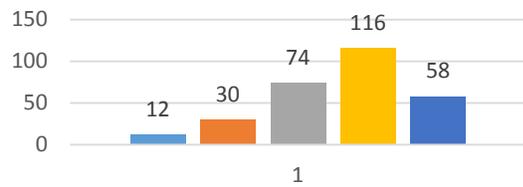
La IE conoce los problemas, necesidades y demandas de la comunidad



La IE participa de la cultura de la comunidad



La IE cuenta con el apoyo de diferentes actores para una educación de calidad



La IE cuenta con un modelo relacional entre el trabajo docente y directivo alineado con las necesidades de la comunidad

