

# Serie Políticas

MAYO 2009 - Año 11 / Nº 32

## Alianzas público-privadas en educación: una opción para enfrentar los retos de cobertura, equidad y calidad

*La información que se presenta a continuación ha sido resumida a partir de "The role and impact of public-private partnerships in education", de los autores Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio y Juliana Guáqueta, publicado por el Banco Mundial. 2009. Los derechos de la información usada corresponden al Banco Mundial, que ha autorizado este informativo para efectos de difusión.*

A pesar de los recientes progresos, las tasas de matrícula en muchas regiones del mundo en desarrollo continúan siendo bajas, y el acceso eficiente y equitativo a la educación es una realidad que gran cantidad de niños y jóvenes todavía no tienen a su alcance. Al mismo tiempo, la calidad de la educación en estas regiones se encuentra muy por detrás de la de los países desarrollados.

Dadas las fallas del mercado y la preocupación por la equidad, el sector público sigue siendo un actor importante en la provisión de servicios educativos, pero para enfrentar los retos de cobertura, equidad y calidad se requiere de programas innovadores e iniciativas adicionales a los recursos y liderazgo públicos. De ahí la atención que se está dando a fórmulas mediante las cuales el sector público y privado pueden unirse para complementar

sus fortalezas en la entrega de servicios educativos.

De hecho, la participación privada en educación en el mundo ha aumentado en forma significativa en las últimas dos décadas. Según datos de UNESCO, mientras la matrícula privada aumentó un 58% entre 1991 y 2004, pasando de 39 a 62 millones de niños y jóvenes, la matrícula pública creció solo un 10% desde 484 a 530 millones en el mismo periodo. Y la evidencia indica que hay una correlación positiva entre provisión privada de educación e indicadores de calidad de la educación, lo que sugiere que el sector privado puede entregar educación de alta calidad a un bajo costo.

El concepto de alianzas público-privadas reconoce la existencia de opciones alternativas para proveer servicios educativos. Aunque estas alianzas pueden tomar distintas modalidades, incluyendo las acciones filantrópicas de organizaciones privadas, se examinan aquí las alianzas público-privadas en las cuales el gobierno guía las políticas y provee financiamiento, mientras que el sector privado provee servicios vinculados a la educación.

La información proviene de un reciente estudio publicado por el Banco Mundial sobre el tema, donde los autores Harry Anthony Patrinos, Felipe Barrera-Osorio y Juliana

**Los gobiernos están reconociendo crecientemente que las alianzas público-privadas pueden jugar un papel muy útil en educación, y están desarrollando instituciones, mecanismos y marcos regulatorios para apalancar capacidades y conocimientos con privados en apoyo de la educación pública. Por esta vía muchos esperan aumentar la matrícula, mejorar los resultados educativos y ampliar el acceso a la educación a familias de bajos ingresos, así como reducir costos de la provisión de educación y aumentar la efectividad del uso de los recursos.**

Guáqueta explican en qué consisten las alianzas público-privadas en educación, ilustran la experiencia internacional a partir de los estudios disponibles, resumen lo que se sabe de algunos de sus resultados y proyectan cómo se puede avanzar en este campo.

### Argumentos en contra y a favor

Las alianzas público-privadas son un tema controvertido. Por una parte, algunos estudios indican que pueden llevar a la privatización de la educación y así reducir el control del gobierno sobre este servicio público; que el aumento de las opciones educativas disponibles para las familias puede

## TIPOS DE CONTRATOS PÚBLICO-PRIVADOS EN EDUCACIÓN

- **Servicios de gestión.** Dado que la débil gestión es una de las restricciones de las escuelas públicas para mejorar, se contratan organizaciones privadas para administrar una escuela en particular o todo un distrito escolar, de modo que asuma responsabilidades en cuatro ámbitos: gestión financiera, administración del personal, planificación de largo plazo y liderazgo. El personal fuera del área de administración suele continuar en calidad de empleado público.
- **Servicios de apoyo.** Se refiere a apoyo privado para actividades que no son de enseñanza, como mantención, transporte de estudiantes, alimentación escolar.
- **Servicios profesionales.** Apunta a la contratación de servicios para capacitación docente, provisión de textos, diseño curricular, certificación de la calidad, entre otros.
- **Servicios operativos.** Contratos del gobierno con organizaciones privadas para que estas se hagan cargo de escuelas públicas, incluyendo la gestión del personal, dándoles mayor autonomía e involucrando a veces a la comunidad local en la construcción, mantenimiento o mejoramiento de las instalaciones.
- **Servicios educativos.** En vez de solicitar a una entidad privada administrar una escuela pública, algunos gobiernos pagan para matricular alumnos en escuelas privadas. Con ello pueden expandir rápidamente el acceso sin tener que gastar el dinero en construir y equipar escuelas nuevas. Otros pagan para que los alumnos accedan a servicios especializados del sector privado, como por ejemplo educación alternativa no disponible en el sector público. Esto se hace a través de *vouchers* (vales), becas, subsidios por alumno, lo que permite beneficiar a grupos específicos de estudiantes.
- **Creación de establecimientos.** Implica movilizar inversiones privadas en el campo de la educación pública para el financiamiento y construcción de instalaciones, lo cual libera al gobierno de contar con todo el capital requerido para la inversión e ir pagándola en el período que determine el contrato.
- **Creación de establecimientos y provisión educación.** A veces, los gobiernos contratan con la misma organización privada no solo la construcción del establecimiento, sino también todas las actividades asociadas a la entrega de educación.

incrementar la segregación socioeconómica; o que pueden implicar que los alumnos más pobres queden atrás en escuelas públicas que van deteriorándose, las que pierden al apoyo de los padres con mejor educación. Algunos señalan también que en programas a gran escala de *vouchers* (vales otorgados por el sector público a ciertos grupos de alumnos para que estudien en escuelas privadas) los efectos positivos de la competencia benefician solo a los alumnos de altos logros y que no todos los padres eligen la escuela de sus hijos solamente por criterios académicos.

Sin embargo, por otra parte, se argumenta que aumentar el rol del sector privado en la educación a través de alianzas público-privadas puede tener varios beneficios sobre la tradicional entrega pública de este servicio, incluyendo una mayor eficiencia, aumento de las posibilidades de elección y mayor acceso a servicios de gobierno, particularmente para la gente que está siendo más débilmente atendida. Hay numerosas iniciativas que muestran que pueden ser una forma de dar mayor acceso a educación de mejor calidad para los sectores marginados, como es el caso de las escuelas Fe y Alegría en varios países latinoamericanos, el programa de *vouchers* en la secundaria en Colombia, el programa de educación primaria sin fines de lucro del *Bangladesh Rural Advancement Committee* (BRAC), que atiende a más de un millón y medio de niños, o las escuelas particulares de muy bajo costo que han surgido desde el año 2000 en Pakistán.

Se sostiene también que un mayor involucramiento privado en educación a través de contratos o *vouchers*, puede aumentar las capacidades del sector educativo y tiene la ventaja de evitar las restricciones operativas que encaran los sistemas públicos tradicionales, tales como escalas de salarios y reglas de trabajo inflexibles.

En todo caso, se considera que los beneficios de las alianzas público-privadas dependen en gran medida de qué tan bien diseñada es la alianza, del marco regulatorio del país y de la capacidad del gobierno para supervisar y hacer cumplir adecuadamente los contratos y alianzas con el sector privado.

### Diversidad de modelos

Las principales metas que los gobiernos esperan alcanzar al hacer alianzas con el sector privado en el campo educativo son aumentar la matrícula, mejorar los resultados educativos y ampliar el acceso a la educación

a familias de bajos ingresos, así como reducir costos de la provisión de educación y aumentar la efectividad del uso de los recursos.

Los gobiernos contratan proveedores privados para abastecer un servicio específico de una cantidad y calidad determinadas, por un precio y período de tiempo específico. Estos contratos contienen premios y sanciones según el desempeño.

Hay un amplio rango de modelos de contratación, todos con potencial de mejorar el sistema educativo. Mientras algunos gobiernos compran servicios involucrados en la producción de educación (insumos) –tales como capacitación de docentes, gestión, diseño curricular o el uso de instalaciones escolares de organizaciones privadas–, otros contratan con organizaciones privadas la gestión y operación de colegios públicos (procesos), incluyendo todas las actividades involucradas en los procesos educativos. Otros gobiernos contratan organizaciones privadas para proveer educación a grupos específicos de estudiantes (resultados). Los desafíos y beneficios son, en estos tres tipos de casos, muy diferentes. Se destacan en el recuadro siete formas distintas de contratos.

### Experiencia internacional

El alcance que tienen las alianzas público-privadas en educación varía desde países en los cuales la educación es provista solo por el sector público –y por lo tanto no tienen un ambiente propicio para este tipo de alianzas– hasta aquellos en que la educación es ampliamente financiada por el gobierno, pero provista por el sector privado, pasando por una serie de situaciones intermedias. Entre los ejemplos concretos se observa que:

- Varios países de altos ingresos tienen sistemas de financiamiento escolar que usan *vouchers* o mecanismos similares, incluyendo Bélgica, Dinamarca, Irlanda, los Países Bajos, Suecia y República Checa.
- También países en desarrollo han empezado a reconocer el rol que pueden jugar las escuelas privadas para aumentar el acceso y mejorar la calidad a través de la competencia, y han creado mecanismos como: subsidios para escuelas privadas, muchas de ellas manejadas por organizaciones religiosas u organismos sin fines de lucro; financiamiento de insumos (como los salarios de los docentes o los textos); y becas (*grants*) por alumno. Los gobiernos de Gambia, Tanzania y Uganda han formado alianzas con escuelas priva-

das para proveer educación.

- En algunos casos se han hecho programas de *vouchers* para estimular la educación de grupos más desatendidos, como un programa en Bangladesh que estimula la matrícula de las niñas y otro en Pakistán que ha ayudado a resolver la subprovisión de servicios educativos en áreas urbanas, promoviendo la apertura de escuelas privadas.
- Entre las alianzas para la prestación de servicios a la educación pública, está el ejemplo de Colombia, donde el gobierno contrata a la Fundación Escuela Nueva para capacitar a profesores rurales, distribuir textos, actualizar el currículo y proveer asistencia técnica a escuelas rurales.
- En la contratación de organizaciones privadas para el manejo completo de escuelas públicas, Estados Unidos es el país con más experiencia.
- Por su parte, el gobierno de Qatar inició en 2004 el programa de escuela independiente como parte de una reforma de descentralización, según el cual la gestión de todas las escuelas privadas será transferida a operadores independientes en el 2011, con miras a promover la rendición de cuentas y mejorar el desempeño académico.
- Latinoamérica tiene dos ejemplos de escuelas públicas administradas por privados: la red Fe y Alegría y el modelo de concesiones de Colombia. En ambos casos se provee educación a alumnos de bajos ingresos.
- El modelo de iniciativa de financiamiento privado del Reino Unido permite que consorcios privados y autoridades públicas se asocien con el gobierno en la construcción y mantenimiento de instalaciones educativas. Este tipo de fórmulas se ha expandido a otros países europeos, así como a Australia, Canadá y Egipto.

## Impacto

El estudio del Banco Mundial evaluó las fortalezas de cuatro tipos de contratos: los *vouchers*, los subsidios, la gestión privada y las iniciativas de financiamiento, en un contexto de cuatro objetivos principales: aumento de la matrícula, mejoramiento de los resultados educativos, reducción de la inequidad y reducción de costos.

En términos de matrícula, los *vouchers* y los subsidios pueden ofrecer buenos resul-

tados en la medida que la provisión privada de educación sea adecuada. Sin embargo, estos contratos pueden hacer desertar alumnos de las escuelas públicas, limitando las posibilidades de estas de producir cambios sustanciales en la matrícula. Los *vouchers*, subsidios y contratos privados pueden tener fuertes vínculos con los logros en educación, mientras que el poder de las iniciativas privadas de financiamiento para influenciar los resultados educativos es pequeño.

Aun cuando hay muy pocos estudios empíricos sobre el impacto de las alianzas público-privadas en educación, se observa que la gestión privada de escuelas públicas tiene un efecto positivo en los resultados de las pruebas. Dos tipos de alianzas requieren de más estudios: los subsidios (fondos públicos otorgados a escuelas privadas) y las iniciativas de financiamiento privado para creación de infraestructura. Sin embargo, se estima que la falta de evidencia no es motivo para no embarcarse en una expansión a mayor escala de las alianzas público-privadas.

## Políticas y marcos regulatorios

Para crear las condiciones en las cuales las escuelas privadas puedan operar en forma efectiva y eficiente, asegurando al mismo tiempo una alta calidad, los gobiernos pueden promover algunos cambios de políticas y marcos regulatorios, tales como:

**Proveer sólidas bases para el sector de escuelas privadas.** En muchos países hay un ambiente hostil a los proveedores privados de educación, especialmente hacia aquellos que son con fines de lucro. Pero una vez que los gobiernos reconocen los beneficios que puede ofrecer la educación privada al sector en su conjunto, empiezan a adoptar una política que lo estimula. Esta política idealmente debe definir el lugar de los proveedores privados en la estrategia nacional de educación de largo plazo, para dar confianza a los potenciales inversores.

**Considerar la posibilidad de que las escuelas privadas establezcan sus propios aranceles y otras tarifas.** En muchos países esto está limitado, desincentivando un mayor involucramiento de los privados en la provisión de educación.

**Considerar la posibilidad de que funcionen tanto escuelas sin fines de lucro como con fines de lucro.** Aunque se suele pensar que estas últimas solo buscan utili-

dades económicas, la realidad muestra que ofrecen un significativo número de plazas para los pobres y que atienden desde familias de elite hasta familias de medianos y bajos ingresos.

**Promover y facilitar la inversión extranjera directa en educación.** Aún con una participación pequeña en el conjunto, la inversión extranjera directa está aumentando tanto en los países desarrollados como en los en desarrollo. En 2005 alcanzaba globalmente cerca de los \$ 3.5 billones, comparado con solo 86 millones en 1990 y 401 millones en 2002.

**Fijar criterios claros y objetivos para el establecimiento de escuelas privadas y procesos de registro de las mismas.** Establecer estándares mínimos puede ayudar a asegurar la calidad y seguridad de los servicios de educación privada, protegiendo así a los consumidores de operadores inescrupulosos.

**Dar subsidios al sector de educación privada.** Además de dar algunos incentivos a la inversión, los gobiernos pueden estimular la inversión privada a través de subsidios de carácter monetario o equivalentes a escuelas privadas. Por ejemplo, descuentos de impuestos por la propiedad.

**Asegurarse de que los contratos de las alianzas público-privadas sean lo suficientemente flexibles para proveedores privados.** La clave para implementar una alianza público-privada exitosa es asegurar que el socio privado tiene la flexibilidad necesaria en términos de cómo entrega el servicio para el cual está contratado, mientras responda a los estándares y requerimientos que le fija el gobierno en términos de resultados.

**Mejorar los flujos de información y establecer un sistema efectivo de aseguramiento de la calidad.** En muchos países, una de las principales debilidades del mercado de la educación privada es la falta de información (sobre tarifas, programas que ofrecen, calificaciones del *staff*, etc.). Esto se puede enfrentar exigiendo a las escuelas abrir la información a los reguladores y público general, introduciendo un sistema de recolección y disseminación de información desde las escuelas sobre una cierta cantidad de indicadores específicos, y creando revisiones independientes y agencias acreditadas, entre otros.

Por último, hay que considerar que si bien un buen diseño es importante, no es su-

ficiente para asegurar el éxito de una alianza público-privada en educación. También deben ser implementadas en forma eficiente y efectiva. Los gobiernos pueden tomar varias acciones para mejorar la forma en que se implementan estas alianzas. Por ejemplo:

- Emplear un proceso transparente, competitivo y multietapas para seleccionar los socios en estas alianzas.
- Separar dentro de la agencia administrativa de educación los roles de comprador (contratación del servicio educativo) y el de proveedor (la educación pública que sigue en manos del gobierno).
- Construir capacidades en la agencia contratante.
- Establecer mediciones de desempeño apropiadas, incluyendo incentivos al desempeño y sanciones al fracaso de los contratos.
- Desarrollar una efectiva estrategia de comunicación que ayude a entender las alianzas público-privadas, sobre todo entre ciertos públicos frecuentemente contrarios a ellas, como algunos partidos, uniones sindicales, medios de comunicación o determinados grupos de interés.
- Introducir un marco de evaluación de los resultados de los programas. ©

## RECOMENDACIONES PARA ASEGURAR LA CALIDAD

*Las alianzas público-privadas pueden aumentar el acceso y mejorar la calidad de la educación, dando nuevas opciones a los estudiantes y generando presiones competitivas en las escuelas. El financiamiento público de escuelas privadas se justifica porque alumnos en desventaja se beneficiarán de la oportunidad de matricularse en escuelas apropiadas para sus necesidades. Sin embargo, asegurar la calidad académica en este tipo de sistema educativo es un desafío permanente. La experiencia de alianzas público-privadas en varios países sugiere las siguientes recomendaciones:*

### **Incluir especificaciones de resultados que definen estándares de desempeño y facilitan la medición y seguimiento de la calidad y eficiencia de la escuela.**

Los indicadores de desempeño pueden ser cuantitativos, tales como pruebas estandarizadas o datos relativos a la matrícula, o cualitativos, tales como encuestas a escuelas y padres o inspecciones escolares. Es particularmente importante incluir indicadores de calidad que estimulen mejoras en el desempeño de las escuelas privadas e, igualmente importante, que las refuerce con apropiada supervisión.

### **Definir requerimientos operativos y estándares de desempeño que deben seguir las escuelas privadas y sus operadores.**

Estas escuelas deben cumplir con criterios de elegibilidad para recibir fondos públicos (tales como infraestructura y requerimientos de *staff*), seguir el currículo nacional y alcanzar ideales de desempeño.

### **Premiar la innovación y mejoramiento de la calidad.**

Una forma de hacerlo es a través de premios monetarios a las escuelas por buen desempeño. A la inversa, las sanciones por bajos logros deberían incluir la revocación de subsidios.

### **Ayudar a las escuelas privadas a entregar educación de alta calidad y acompañar los programas de *vouchers* con intervenciones para la generación de capacidades.**

Algunas escuelas privadas carecen de la capacidad para mejorar la calidad de la educación que proveen, porque a sus docentes les faltan calificaciones o por escasez de recursos para comprar textos y materiales, o porque la administración escolar no está al tanto de las técnicas de enseñanza más efectivas y procesos de gestión. Algunas formas para ayudar a construir este tipo de capacidades en escuelas privadas incluyen aumento de su acceso a capital y préstamos preferenciales para mejorar la infraestructura y otros insumos críticos; y proveer asistencia técnica y certificación de calidad para mejorar la gestión financiera, la provisión de instrucción y el liderazgo escolar.

### **Establecer un grupo especializado de autoridades para manejar los programas de alianzas público-privadas.**

Este grupo debería ver, entre otras cosas, el flujo de fondos desde el gobierno hacia las escuelas privadas e implementar criterios de cualificación y regulaciones.