

INFRAESTRUCTURA PÚBLICA CON PARTICIPACIÓN PRIVADA Y EL SECTOR EDUCATIVO EN MÉXICO

José Luis F. STEIN-VELASCO

José Luis STEIN-VELASCO GONZÁLEZ-CASANOVA

SUMARIO: I. *Infraestructura pública*. II. *Educación y participación financiera privada*. III. *Infraestructura educativa en México*. IV. *Consideraciones*.

I. INFRAESTRUCTURA PÚBLICA

El término infraestructura se ha empleado durante muchos años por distintas disciplinas. Éstas, asimismo, le han asignado diversos significados o connotaciones, generando en variadas ocasiones confusiones al respecto. Consecuentemente, en primer término, resulta conveniente establecer para los propósitos del presente estudio que por infraestructura pública se entiende la obra y servicios que son necesarios para el funcionamiento de la economía y la sociedad.¹ Esta infraestructura se ha visto como fundamental para generar el crecimiento económico y elevar las condiciones de vida de un país y sus habitantes.

Así, por ejemplo, el Foro Económico Mundial sostiene que una infraestructura amplia y de alta calidad es un elemento esencial

¹ The World Bank Group, *Infrastructure: Lessons From the Last Two Decades of World Bank Engagement*, 2006, p. vii (véase www.worldbank.org/siap); OECD, *OECD Principles for Private Sector Participation in Infrastructure*, 2007, p. 9 (véase www.oecd.org/data_oecd/41/3338309896).

para alcanzar un desarrollo económico, reducir inequidades y pobreza.² Asimismo la OCDE puntualiza que la infraestructura no es un fin en sí misma, sino un medio para lograr los objetivos anteriormente señalados.³

En lo general, por lo que toca a la infraestructura pública de un país, cabe formular algunas consideraciones. Es evidente que la infraestructura, como se señaló anteriormente, tiene un gran impacto en la vida diaria y futura de los países y de todos sus habitantes. Ella abre el acceso y calidad de los bienes y servicios públicos, los cuales a su vez definen el potencial del desarrollo económico y social del país. Diversos estudios empíricos han demostrado que el nivel de infraestructura determina en gran medida el nivel de desarrollo de los países. Lo anterior no es sorprendente. La infraestructura genera recursos, oportunidades y beneficios de muchas formas durante y después de su construcción. En la construcción de infraestructura se crean empleos y se consumen insumos. Una vez terminada la infraestructura, se atrae mayor inversión de los negocios, se facilita el comercio de productos, se promueve una mayor integración entre las regiones y se mejoran las condiciones y calidad de vida.

Por todo lo anterior, la construcción, mantenimiento y operación de infraestructura es fundamental para México. En términos generales la infraestructura pública puede ser dividida en dos amplios grupos: *a)* económica, que es considerada como necesaria para la actividad económica diaria, y *b)* social, que es indispensable en la estructura de la sociedad de un país.⁴ En el primero se encuentran: transporte, carreteras, caminos, puentes, ferrocarriles, puertos y aeropuertos. En el segundo, escuelas, hospitales, vivienda social, bibliotecas y prisiones.

² World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2007-2008*, <http://www.gcr.weforum.org/>. Recuperado el 28 de marzo de 2008, p. 4.

³ OECD, *Infrastructure to 2030*, vol. 2, p. 13.

⁴ W. Ronald Hudson, Haas, Ralph y Uddin, Waheed, *Infrastructure Management*, McGraw-Hill, 1997, p. 30.

Dentro del tema de la infraestructura pública, ya sea de carácter económico o social, se puede hacer una distinción entre lo que se ha denominado infraestructura “dura” y, por otro lado, “suave”. En la primera, se incorporan la obra y construcción de inmuebles, por ejemplo. En la segunda, se incluyen diversos servicios tales como limpieza de las calles, por lo que toca a lo económico, o impartición de la educación o capacitación, por lo que toca a lo social.⁵

Existe el consenso universal de que el Estado debe tener un papel fundamental en la creación de infraestructura pública. Las razones que se exponen son las siguientes:

- El sector debe intervenir porque el sector privado no cuenta con los elementos para enfrentar diversos factores exógenos.
- Sin la intervención pública no se puede desarrollar infraestructura para toda una economía nacional ni para toda la sociedad. Tal es el caso, por ejemplo, de carreteras, caminos y de alumbrado público.
- Es necesario tener cierta forma de control público para solucionar deficiencias o subsanar distorsiones en el ámbito de la competencia para infraestructura. De esta forma se puede asegurar que la infraestructura se dirija a ámbitos donde sin su participación no se obtendría; tal y como es el caso de infraestructura en escuelas, donde hay una población en condiciones de pobreza y, por tanto, estarían en desventaja frente a otras donde hay condiciones de riqueza.
- La infraestructura requiere de una fuerte inversión inicial en la que sólo hay una tasa de retorno a un plazo muy largo. Difícilmente se puede reunir capital privado para estas inversiones sin apoyo del sector público.

⁵ Algunos autores consideran que el suministro de agua potable y alcantarillado, pudieran ser clasificados como infraestructura social. Al respecto véase Darrin Grimsey y Mervyn K. Lewis, *Public Private Partnerships: The World-wide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Estados Unidos, Edward Elgar Publishing Limited, p. 21.

De esta forma, se puede argumentar que la infraestructura debe ser brindada por el sector público donde los precios del mercado de competencia pueden distorsionar la conducta o llevar a la pérdida de beneficios socioeconómicos.

La experiencia muestra que hay dos caminos para que el Estado actúe en este ámbito. Por un lado, a través de una participación directa. Por otro, permitiendo la participación al sector privado, sujeto a una legislación que así se lo permita, y que establezca las condiciones y requisitos para ello.

1. *Proyectos PPPs*

Actualmente, la tendencia universal es la participación conjunta público-privada para el desarrollo de la infraestructura pública. La fórmula genérica que se ha adaptado es a través de los denominados proyectos de participación pública y privada, generalmente referidos como PPPs.⁶ Éstos, por lo tanto, pueden ser considerados como la herramienta moderna que permite obtener los recursos necesarios para dar respuesta a la creciente demanda de una infraestructura pública.

⁶ Cabe destacar que lo que puede verse como un PPP no está regido por una definición estricta o rígida. En realidad, es difícil encontrar definiciones únicas o concluyentes y en la literatura se encuentran diversas explicaciones que difieren en cuanto a qué debe ser visto como una PPP y su cobertura. Así, la OECD ha definido a la PPP como “*Arrangements whereby the private sector provides infrastructure assets and services that traditionally have been provided by governments, such as hospitals, schools, Grisons, roads, Bridges, tunnels, railway, and water and sanitation plants*”. Por otra parte, un país adalid en este tipo de participación educativa como lo es la Gran Bretaña, a través de una instancia gubernamental especializada en esta materia Commission on UK PPP’s, las define de la siguiente manera: “*a risk-sharing relationship based upon an agreed aspiration between the public and private (including voluntary) sectors to bring about a desires public policy outcome. More often than not this takes the form of a long-term and flexible relationship, usually underpinned by contract, for the delivery of a publicly funded service*”.

A pesar de que el término PPP es nuevo, la idea de utilizar capital privado para brindar servicios públicos no lo es. En Francia, en el siglo XVII, se realizó la construcción de canales con participación privada. En Inglaterra, desde finales del siglo XVIII y principios del XIX, se formaron fideicomisos que obtuvieron créditos de inversionistas privados para reparar caminos y recuperaron esta deuda por medio del cobro de cuotas de peaje. Un gran número de puentes construidos en Londres durante el siglo XIX se financiaron de esta forma. Lo mismo ocurrió a fines del siglo XIX para la construcción del puente de Brooklyn en Nueva York.

El concepto de “participación público-privada” se origina en los Estados Unidos. Éste tiene como punto de partida, poco antes de mediados del siglo pasado, financiamientos conjuntos de los sectores público y privado en programas educativos. Sin embargo tuvo una mayor aplicación en los años sesenta en el campo de la renovación urbana. También en los Estados Unidos, en diversas ocasiones, se han incorporado dentro de este concepto coparticipaciones para el financiamiento de infraestructura pública con recursos de instituciones voluntarias de la sociedad civil, del sector de la investigación y desarrollo en campos tales como el de la tecnología.

El modelo de PPPs también es utilizado en el ámbito internacional para referirse a la participación gubernamental en colaboración con agencias de asistencia social y con el sector privado, para apoyar el combate de enfermedades como el VIH o para promover desarrollo económico, por ejemplo.

2. *Características de los PPPs*

Los PPPs tienen como características, los siguientes elementos fundamentales:

- Relación contractual a largo plazo entre el sector público y el sector privado.
- Participación del sector privado en el diseño, construcción, financiamiento y operación de la infraestructura pública.

- La realización de pagos por la duración del contrato en cuestión, a favor del participante privado por parte del sector público o por los usuarios de la infraestructura en cuestión.
- La propiedad de la infraestructura realizada es del sector público en todo momento. En todo caso puede ser detentada su posesión por el sector privado a lo largo de la vigencia del contrato respectivo. Una vez concluida la vigencia del mismo, la propiedad, uso y usufructo, es del sector público.

En estos contratos PPPs, el sector público puede ser una dependencia gubernamental a nivel nacional, estatal o municipal, así como un organismo descentralizado o agencia pública del sector público. Por su parte, el sector privado generalmente lo constituye una empresa o un consorcio de empresas que presta servicios a una autoridad pública con el propósito concreto de llevar a cabo las tareas, responsabilidades y finalidades asignadas en el respectivo contrato PPPs. Debe destacarse que en este esquema de participación, la relación de las partes es estricta y meramente contractual, y regida por los términos y condiciones establecidos en el propio contrato.

En el esquema clásico de infraestructura exclusiva del sector público, la autoridad gubernamental establece las especificaciones y diseño de la obra en cuestión, convoca a una licitación donde participan las empresas proveedoras, establece las bases de esta participación y paga por la construcción del bien en cuestión o por la prestación del servicio de que se trate. La autoridad pública tiene que financiar el costo total, incluyendo las contingencias. La operación y mantenimiento de la obra son plena y exclusiva competencia de la autoridad pública, y los contratistas no toman responsabilidad alguna después de concluido el periodo de garantía de la misma o del servicio involucrado. Es decir, el contratista no asume una responsabilidad a largo plazo por el resultado de sus servicios. De esta forma, los PPPs son una alter-

nativa para la realización de infraestructura por el sector público, misma que se realiza por medio de financiamiento con recursos públicos o de endeudamiento público.

También con la aplicación del modelo de PPPs, toman lugar otras formas de participación más novedosa que la anterior y que actualmente están teniendo una operación en diversos países. En ellos la autoridad pública especifica sus requerimientos en términos de los resultados que se buscan alcanzar, los cuales definen los servicios públicos que se intentan obtener por la obra o servicio en cuestión, pero sin detallar cómo deben ser realizados. En esta forma de participación se deja al sector privado el diseño, financiamiento, construcción y operación del bien que permita alcanzar el resultado especificado en el respectivo contrato del proyecto. La empresa encargada del proyecto recibe los pagos en forma y tiempo de acuerdo a lo convenido en el contrato PPP. Estos pagos están dirigidos a recuperar los costos financieros y dar una tasa de retorno a los inversionistas. Las cuotas de servicio están sujetas a deducciones causadas por incumplimientos en el logro de los resultados establecidos y, generalmente, no hay pagos adicionales por alguna contingencia ocurrida durante la construcción u operación de la obra de infraestructura en cuestión.

El resultado de la aplicación del PPP es que hay una significativa transferencia de riesgos del sector público a la empresa responsable de ejecutar el proyecto. Entre ellos destacan: los costos de diseño y construcción, el uso de la obra o de los servicios concomitantes a la misma infraestructura, los costos de operación y mantenimiento.

Cabe señalar que el término PPP recibe también otras denominaciones específicas, tanto en organismos internacionales como en diversos países. Así, entre otras, se encuentra la de *private participation in infrastructure* (PPI), es decir, participación privada en infraestructura, utilizada principalmente por el Banco

Mundial.⁷ También se emplea el de *private-sector participation* (PSP), es decir, participación del sector privado. Este término es utilizado principalmente por el sector de la banca de desarrollo. El de “P3”, en Norteamérica. El de *privately-financed projects* (PFP), que podría traducirse como proyectos con financiamiento privado, y se aplica en Australia. De igual forma se encuentra el de *private finance initiative* (PFI), que podría referírsele como financiamiento de iniciativa privada; este término se originó en la Gran Bretaña y se utiliza también en Japón y Malasia.

3. Contratos para la aplicación de PPPs

El punto de partida moderno de los contratos PPP fue Estados Unidos con el *power purchase agreement* (PPA). La aplicación de PPAs comenzó después de la entrada en vigencia de la ley denominada Private Utility Regulatory Policies Act de 1978 (PURPA), la cual promovió la construcción de plantas de cogeneración, cuya electricidad podía ser vendida. Los PPAs comenzaron a utilizarse en Europa a principios de los años noventa la privatización de la industria eléctrica británica.

Un punto fundamental de los PPAs es que los inversionistas en la empresa encargada del proyecto que construye y opera la estación de energía no toman algún riesgo sobre si la capacidad de la energía que es posible generar es la que realmente se necesita. Sin embargo, la compañía encargada del proyecto es responsable por los resultados de la operación de la estación generadora de energía. Si por alguna razón ella no es capaz de generar el nivel de energía pactado, entonces habrá una penalidad denominada *availability charge*. De esta forma, los inversionistas privados no toman riesgo alguno en el uso, sino sólo por lo que toca a la conclusión de la planta de energía, de acuerdo con el tiempo y presupuesto previstos para tal efecto.

⁷ Este nombre se usa poco en el sector de financiamiento al desarrollo. Esta terminología también se encuentra en el programa adoptado en Corea.

El otro factor que permitió al modelo de contrato PPA desarrollarse, fue la fórmula conocida como “proyecto de financiamiento”, requerido para tales proyectos, el cual permite un financiamiento de deuda a largo plazo. A pesar de la existencia previa de esta fórmula en el sector de recursos naturales, la estructura del proyecto de financiamiento utilizada para fondear PPAs, ha brindado las bases para el financiamiento de todo tipo de PPPs. Un importante aspecto del proyecto de financiamiento es la transmisión de los riesgos referidos con antelación de la empresa encargada del proyecto a los subcontratistas. Los principales componentes en la estructura son:

- Una compañía encargada del proyecto, propiedad de inversionistas del sector privado.
- Fondeo a través del capital social (*shareholder equity*) y del proyecto de financiamiento (*project-finance debt*).
- Un contrato para el diseño y construcción, conforme al cual los contratistas convienen entregar una estación de energía completa y totalmente equipada, de acuerdo con las especificaciones requeridas conforme al precio y tiempos establecidos.
- Un contrato para el suministro de energía. Por ejemplo, de gas natural o carbón para operar las turbinas de la planta de energía.
- Un contrato de operación y mantenimiento, conforme al cual el contratista se compromete a operar y dar mantenimiento a la planta de energía en representación de la empresa encargada del proyecto.
- Un PPA con una empresa de distribución de electricidad, con pagos basados en la disponibilidad y cargos por uso.
- Utilización de entrada de ganancias económicas después del pago de energía y costos de operación, primero, para pagar principal e intereses a los prestadores de los recursos financieros (es decir, cumplir con el servicio de deuda) y, después, para dar una tasa de retorno a los inversio-

nistas (o sea, distribución de ganancias). De acuerdo con lo anterior, los subcontratistas asumen en esa forma una responsabilidad sobre los riesgos principales.

4. *Contratos BOO, BOT, BTO, DBFO*

El PPA se desarrolló inicialmente a través de un contrato entre participantes del sector privado, donde la propiedad de la planta de energía era y permanecía bajo la propiedad de los inversionistas. Posteriormente, se vio que una estructura semejante podía ser utilizada para el desarrollo de diversos proyectos del sector público. Este tipo de contratos se han denominado *build-own-operate* (BOO).

Asimismo se encuentra otro contrato semejante al anterior, también destinado a la generación de energía, con la diferencia básica de que en este caso, el adquirente de la energía es una autoridad pública y que al final del contrato, la propiedad de la planta de energía puede pasar a manos del sector público. Estos contratos son conocidos como *build-operate-transfer* (BOT).

De igual forma, con ciertas similitudes pero con diferencias distintivas, se encuentra el contrato a través del cual la propiedad se transfiere a la autoridad pública una vez concluida la obra. Este contrato se conoce como *build-transfer-operate* (BTO).

Otro más es el contrato conforme al cual la propiedad del bien es de la autoridad pública, pero la participación privada se encuentra en la mera operación de la planta de energía y, por ello, recibe las ganancias correspondientes directamente de la autoridad pública. Este tipo de contratos se denominan *design-build-finance-operate* (DBFO).

En países en vías de desarrollo, los contratos tipo BOT, BTO y DBFO han sido utilizados para obtener el fondeo financiero necesario para la creación de plantas de generación de energía, sin perder o disminuir la autoridad pública, su control sobre la generación de energía, la distribución de la misma al consumi-

dor y respecto a los costos para el consumidor. Es decir, el sector privado ejecuta un servicio a nombre del sector público, bajo el total control del mismo sector público.

En el siguiente cuadro se pueden comparar características básicas de los contratos BOO, BOT, BTO y DBFO.

Tabla

<i>Contrato</i>	<i>Propiedad del bien</i>	<i>Operación y mantenimiento</i>	<i>Financiamiento</i>	<i>Riesgo</i>	<i>Duración</i>
BOO	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sector privado	Sin límite
BOT	Sector público	Sector privado	Sector privado	Sector privado	25 a 30 años
BTO / DBFO	Sector público	Sector privado	Sector público	Sector público	5 a 25 años

5. Financiamiento de proyectos para concesiones

El uso moderno de las técnicas de financiamiento de proyectos para concesiones tuvo una influencia del modelo BOT. Su aplicación inició con éxito en 1987, en el financiamiento del proyecto para la construcción del túnel que une a Francia y Gran Bretaña. Poco tiempo después, este esquema se utilizó también para financiar, en el Río Támesis, la construcción del puente Dartford.⁸ Ninguno de estos dos proyectos se puede calificar como un modelo típico de financiamiento de proyectos para concesiones, pero desde entonces varias de sus aplicaciones y experiencias han sido tomadas en cuenta para el financiamiento de concesiones, particularmente para proyectos de carreteras de cuota. Hoy en día, su uso es práctica común en diversos países.⁹

⁸ Yescombe, E. R., *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*, Oxford, UK, Elsevier, 2007, p. 12.

⁹ Grimsey, Darrin y Lewis, Mervyn K., p. 226.

Los elementos básicos del financiamiento de proyectos para concesiones son los siguientes:

- Una compañía encargada del proyecto, propiedad de inversionistas del sector privado.
- Fondeo a través del capital social (*shareholder equity*) y del proyecto de financiamiento (*project-finance debt*).
- Un contrato de diseño y construcción, donde el contratista conviene en que diseñará y construirá la carretera en su totalidad, así como otras partes relacionadas con la misma, como pueden ser las casetas de peaje, de conformidad con las especificaciones, costos y tiempos establecidos en el propio contrato.
- Un contrato para la operación de la carretera, conforme al cual la empresa encargada de la operación del cobro al usuario debe brindar el servicio y mantenimiento de las casetas, reparaciones menores y manejos correspondiente a accidentes.
- Un contrato de mantenimiento de acuerdo con el cual la compañía firmante del mismo se obliga a brindar los servicios de mantenimiento correspondientes.
- Un convenio de concesión entre la autoridad pública y un contratista privado, en el que se autoriza al privado a realizar los cobros correspondientes al uso de la carretera al usuario de la misma. Por lo general, la prestación de este servicio no involucra un pago para o por una autoridad pública.
- Obtención de ingresos después de los costos de operación, tales como pagos por la operación y mantenimiento de la carretera, entre los que se encuentran en primer lugar, el servicio de la deuda y, después, el pago de distribuciones a los inversionistas.¹⁰

¹⁰ *Idem*, y Yescombe, E. R., p. 5.

6. *El modelo PFI*

En 1992 el gobierno británico anunció una iniciativa para la participación de financiamiento privado a la que se denominó *private finance initiative* (PFI). Su objetivo fue promover el financiamiento privado en infraestructura pública. El impacto de esta iniciativa se materializó notoriamente en 1994 en la construcción y operación de nuevas carreteras. En este modelo, en lugar de aplicar el principio de que el usuario paga una cuota cuando utilice la carretera concesionada, se introduce el concepto de pago por la autoridad pública.

Posteriormente, el modelo PFI avanzó hacia el uso de contratos para brindar facilidades públicas donde el riesgo inherente a su utilización no podía transferirse al sector privado, tal y como era el caso de escuelas y hospitales. En estos casos la estructura del contrato está basada en el PPA, en el sentido de que el inversionista del sector privado es pagado por el sector público en virtud de la obra o servicio realizado.

Los elementos fundamentales de este modelo son:

- Una compañía encargada del proyecto, propiedad de inversionistas del sector privado.
- Fondeo a través del capital social (*shareholder equity*) y del proyecto de financiamiento (*project finance debt*).
- Un contrato conforme al cual el contratista acepta construir la escuela de acuerdo con las especificaciones, costos y tiempo establecidos por el propio contrato.
- Un contrato de servicio de mantenimiento para la realización de ciertas actividades y servicios concomitantes, denominado generalmente como *soft facilities maintenance* (FM). A través de éste, una compañía otorga los servicios de seguridad, limpieza y alimentación requerida por esa escuela.
- Un contrato de mantenimiento para dar mantenimiento al inmueble, comúnmente llamado *hard FM contract*.

- Un convenio para el proyecto en cuestión, que en sí constituye el contrato para el modelo de PFI, entre la autoridad pública y los participantes privados.
- Las ganancias económicas después del “ápex”, se dirigen primero al servicio de la deuda y después al pago de ganancias a los inversionistas.

Los proyectos de infraestructura social, como es el caso de escuelas, hospitales y prisiones, donde el pago se efectúa en virtud de que se llevó a cabo y concluyó en la forma contratada una obra para uso de la autoridad pública, son los más importantes tipos de proyectos con el uso del modelo PFI. Ellos pueden también incluir la realización de servicios de largo plazo, tal como limpieza y mantenimiento o incluso de custodia en una prisión, así como la construcción de un edificio. El equipamiento, sistemas y redes de información principalmente adoptan el modelo de PFI.

En este momento cabe distinguir respecto a los PPPs, que la propiedad del bien tiene poco o nada que hacer con cuál modelo de PPP se aplique en particular. Por tanto, el modelo de Concesión o el de PFI pueden ser aplicados independientemente de que la base del contrato sea conforme a un BOT, BTO o DBFO.

La misma infraestructura pública puede ser materia de financiamiento a través de los modelos referidos con antelación. Ello se evidencia en diferentes países. De esta forma, tomando como referencia el suministro de agua potable y tratamiento de aguas residuales, se encuentra lo siguiente:

- Propiedad del sector público y administración por el sector privado: en Francia.
- Modelo PFI: en China y Turquía.
- Concesiones: común en numerosos países, particularmente en aquellos en vías de desarrollo.

Sin duda alguna, cierta infraestructura pública, como pueden ser las carreteras, no está sujeta a ser materia de una privatiza-

ción. Por tanto un PPP, basado en un modelo de Concesión o de PFI, es puerta abierta para la participación privada. Para otro tipo de obras de infraestructura, como los sistemas de agua potable, por ejemplo, hay diversos enfoques que permiten la aplicación de una privatización o de un PPP. En otros casos, como en la construcción de redes para la comunicación celular, hay un amplísimo criterio en el sentido de que ello debe de ocurrir mediante el otorgamiento de licencias al sector privado y no por la vía de PPPs. Asimismo hay otros campos de infraestructura pública, donde prevalece el criterio de que ésta y sus servicios concomitantes deben ser realizados y operados por el Estado y que no pueden ser delegados o transferidos al sector privado, como es el caso de las fuerzas armadas.

II. EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN FINANCIERA PRIVADA

La educación de un país involucra diversos elementos de orden económico, social, político, filosófico y cultural con trascendentales implicaciones y efectos para toda una sociedad en su conjunto. Ella encuentra significativos retos y problemas en todo el mundo, particularmente pronunciados en países en vías de desarrollo.

La educación debe tener un lugar primordial en el desarrollo y realización de cada individuo. Sin duda alguna, asimismo, ella tiene un impacto directo de la mayor importancia en el crecimiento y prosperidad de cada país. Por ello, cada gobierno tiene la enorme responsabilidad, particularmente en la creciente sociedad del conocimiento, de adoptar las medidas que permitan a la niñez de su país recibir una educación con calidad acompañada de las mejores condiciones de infraestructura inmobiliaria, equipamiento, servicios y tutelaje educativos.

Este es un hecho que no puede ser desatendido por las autoridades gubernamentales, sino que debe ocupar un lugar privilegiado y estratégico en sus respectivas agendas. Sin embargo, la atención que se le ha otorgado es diversa y contrastante. La falta de una debida y acertada atención, particularmente lo que corresponde

al combate a la pobre calidad educativa que se llega a impartir en distintos países subdesarrollados, ha generado una fuerza de trabajo que resulta sin las condiciones mínimas para competir en un mercado de trabajo. Ello, a su vez, ha llevado a un mayor rezago económico y social de varios países y millones de seres humanos.

La educación básica en particular, debe ocupar una atención por demás significativa. Numerosos países enfrentan el doble reto de brindar educación a un mayor y creciente número de niños y, a la vez, elevar significativamente la calidad de educación que ellos reciben. La realidad evidencia que, por regla general, las autoridades públicas no disponen de los recursos suficientes para solucionar sustantivamente esta problemática. Para dar atención a lo anterior, distintos gobiernos, tanto en países desarrollados como en vías de desarrollo, han considerado como una solución viable la participación del financiamiento con recursos privados.

En principio cabe destacar que la impartición de la educación básica por el sector público se presenta como regla general en todos los países. Sin embargo, en varios de ellos la participación del sector privado ocupa un importante lugar y ésta se lleva a cabo a través del modelo tradicional de operación, administración y financiamiento educativo por particulares, sujeto a las políticas y programas de una autoridad gubernamental. En la mayoría de los países, esta impartición de educación se ha concentrado básicamente para niños cuyos padres o tutores se encuentran en condiciones económicas favorables. No obstante se aprecian ciertas excepciones donde la participación privada se imparte con el pago de colegiaturas mínimas para cubrir a estudiantes que son miembros de familias de bajos ingresos. Este ejemplo se ubica en varios países africanos y en algunos asiáticos como India, Pakistán e Indonesia.

En tiempos recientes, en diversos países ha venido creciendo y desarrollándose una mayor participación privada en el financiamiento educativo y la prestación de diversos servicios escolares, la cual ha conjugado una participación público-privada, a través de distintas modalidades con características propias y particulares en cada una de ellas.

Las formas que la participación privada ha tomado en educación son variadas. Ellas pueden ser incorporadas en los siguientes grupos: acciones filantrópicas; contratación por escuelas públicas de servicios privados para la administración y/o operación de todos o ciertos servicios educativos;¹¹ subrogación del servicio educativo, a través del cual el gobierno paga a una institución educativa privada para que brinde ese servicio; otorgamiento de *vouchers* educativos expedidos por la autoridad pública, para que el educando acuda al centro educativo de su elección y pague con ellos el servicio que reciba; adopción de centros educativos por particulares, a los cuales apoyan con dinero o en especie para que la escuela tenga suficientes recursos para cumplir con su fin educativo; apoyo privado para la capacitación y actualización del profesorado; diseño, financiamiento, construcción y operación de la infraestructura escolar por parte de particulares, de acuerdo con contratos celebrados con el gobierno y que se distinguen por ser de largo plazo.

Con el propósito de definir con mayor claridad cada una de las formas de PPP expuestas con antelación, conviene destacar sus características propias.

1. *Acciones filantrópicas*

La filantropía es una de las formas más comunes de la participación privada en la educación. En los Estados Unidos de Norteamérica se tiene una antigua tradición y la mayor presencia de este tipo de participación.¹² Este tipo de aportaciones para la educación sólo se ve superada por aquellas en el ámbito de salud.

¹¹ Aun cuando estas escuelas tienen un manejo privado, ellas continúan bajo la propiedad y financiamiento de orden público.

¹² En diversos registros se encuentra la presencia de más de 70,000 fundaciones de orden filantrópico realizando en un año aportaciones para la educación superiores a los 40 billones de dólares.

En Gran Bretaña la filantropía privada ha encontrado un lugar significativo en el programa de las escuelas que pueden ser referidas con el término de academias, las cuales en ese país son denominadas *academies*. Ellas se crean con el patrocinio público y privado. El primero de ellos, brinda el capital y los recursos para su operación; el segundo, realiza aportaciones para lograr la mejor construcción y equipamiento escolar para obtener mayores niveles de calidad educativa. El trabajo filantrópico en este país también se dirige a proveer recursos económicos para la construcción de nuevas escuelas o la rehabilitación de otras. La primera de estas academias inició su operación en 2002.

La participación filantrópica no sólo se concentra en países desarrollados. Así, ella se hace presente en otros países como India,¹³ Pakistán¹⁴ y Filipinas.¹⁵

2. Contratación por escuelas públicas de servicios privados para la administración y/u operación de servicios educativos

En este esquema, las autoridades educativas de escuelas públicas contratan directamente los servicios privados de empresas o particulares para llevar a cabo la administración y/o operación de diversas tareas del servicio educativo. Aun cuando estas escuelas tienen una participación privada en los ámbitos anterior-

¹³ Como ejemplo se tiene la participación de la Fundación Bharti, la cual ha realizado significativas contribuciones económicas para financiar la creación de escuelas privadas sin propósito de ganancias mercantiles en áreas rurales pobres.

¹⁴ La contribución filantrópica es importante. Un alto porcentaje (alrededor de 90%) de las empresas están vinculadas con alguna forma de filantropía en diversos ámbitos, en donde el sector educativo reúne el 35% de ese universo, sólo superado por el de salud.

¹⁵ Las instituciones filantrópicas tienen un alto grado de organización y realizan donaciones en efectivo y en especie significativas. Esto incluye inmuebles, equipamiento, capacitación de profesores y materiales educativos.

mente referidos, ellas permanecen como instituciones públicas, financiadas con recursos públicos.

El manejo y operación escolar de este orden puede ser llevado a cabo a través de diversos agentes que van desde empresas, organizaciones no gubernamentales (ONGs), universidades, entre otras. Asimismo, en este esquema, las escuelas que contratan los servicios referidos tienen personalidad y capacidad jurídica para negociar y celebrar ese tipo de contrataciones con particulares. Por regla general, los contratos involucrados establecen requerimientos básicos en la prestación del servicio educativo, similares a aquellos impuestos en escuelas privadas. Asimismo incluyen las metas y resultados que deben ser alcanzados, los métodos de evaluación de estos resultados, objetivos escolares y programas educativos. Este tipo de participación se hace presente en distintos y variados países tales como los Estados Unidos de Norteamérica, España, Qatar, Pakistán y algunos de Latinoamérica.

En los Estados Unidos el manejo y operación privada de escuelas públicas se lleva a cabo desde el inicio de la década de los años noventa. En este esquema, denominado *education management organization* (EMO), las escuelas son propiedad pública y financiadas con recursos públicos. Los estudiantes no pagan colegiaturas.

Los servicios privados son contratados a través de contratos de manejo (*management contracts*) o de operación (*operational contracts*). De acuerdo con el primero de éstos, el manejo de la escuela lo lleva a cabo el ente privado, pero la enseñanza y profesorado queda bajo la férula pública. De acuerdo con el segundo, la enseñanza y contratación del profesorado quedan dentro de la competencia del operador privado.¹⁶

En el mismo Estados Unidos, dentro de esta tipología de escuelas con manejo privado, se encuentran otras a las que se les ha denominado *charter schools*, que se caracterizan por operar con independencia de las normas que rigen a las escuelas públi-

¹⁶ En este caso, las condiciones laborales pueden ser distintas a las pactadas en un contrato colectivo con un sindicato de profesores.

cas tradicionales, tal y como puede ser la presencia de contratos colectivos de trabajo con sindicatos o, bien, el que el estudiante no esté sujeto a entrar en una escuela por criterios de orden geográfico de su lugar de residencia. Estas escuelas se crean de conformidad con un contrato de ejecución de servicios, cuya figura jurídica se aprueba mediante una ley a nivel estatal, donde se establecen los fines y objetivos, programas, métodos de enseñanza y evaluación, entre otras cuestiones. Estos contratos son celebrados entre alguna autoridad educativa pública y un ente privado. Su duración, por regla general, es de tres a cinco años y a su conclusión pueden ser renovados. El trabajo y resultado educativo de estas escuelas es supervisado y calificado por la autoridad educativa pública de conformidad con el contrato firmado al efecto. En el periodo escolar 2007-2008 hubo 4,147 escuelas de este tipo donde se incorporaron a más de 1 200,000 estudiantes.¹⁷

Colombia, específicamente su capital Bogotá, también es ilustrativa de la presencia de escuelas públicas con manejo privado. Estas escuelas públicas y su manejo se concesionan a otras escuelas privadas que se distinguen por su elevada calidad académica o, bien, a organizaciones educativas con reconocimiento. Este programa se inició en 2000 y fue creciendo hasta 2004, cuando se registra la incorporación de 25 escuelas en el mismo. Posteriormente, cambios en la administración pública local motivaron que éste no recibiera más apoyo. Durante su vigencia, este Programa tuvo las siguientes características: la obtención de una concesión de este orden se hizo mediante subasta. Las escuelas participantes son recién construidas y se localizan en vecindarios pobres; los participantes privados están facultados para manejar más de una escuela de este orden y obtienen un pago por sus servicios con base en cada estudiante atendido.

Estas concesiones tienen una duración de 15 años y se realizan mediante contratos que, asimismo, establecen objetivos y están-

¹⁷ Vanourek, G., *State of the Charter School Movement 2005*, Washington, Charter School Leadership Council, 2005.

dares académicos que deben ser obtenidos, entre otras cuestiones. Los prestadores privados del servicio educativo tienen una autonomía sobre el manejo de la escuela para alcanzar los resultados definidos en el contrato correspondiente, sujeto a la evaluación de la autoridad educativa pública la cual puede proceder a la cancelación del mismo, en caso de no alcanzarse los resultados pactados.

En otros países de Latinoamérica también se encuentra la presencia de la participación privada en el manejo de escuelas. Destaca, entre los entes privados que participan en ella, la organización no gubernamental dirigida por la orden religiosa de los jesuitas, denominada “Fe y Alegría”. El esquema que se ha aplicado tiene las siguientes características. Se abre la participación de fundaciones, aportaciones empresariales e individuales y de agencias internacionales que financian la adquisición de tierra, construcción y mantenimiento de un plantel escolar.

Asimismo, se establece el compromiso de las autoridades públicas de pagar los salarios del personal docente y del administrativo de cada escuela. La ONG “Fe y Alegría” es invitada por la comunidad interesada a participar en la creación, construcción y operación de la escuela, así como hacerse cargo de la formación, capacitación, actualización, supervisión y evaluación de su profesorado. El establecimiento de este tipo de escuelas se concentra exclusivamente en comunidades con gran pobreza. Estas escuelas tienen una amplia libertad para designar a sus autoridades administrativas y profesores, sin la intervención de sindicatos. El número de estudiantes incorporados en estas escuelas se acerca al millón y medio.¹⁸

3. *Subrogación del servicio educativo*

A través de este esquema, el gobierno paga a una institución educativa privada para que provea en su plantel, con su personal educativo y administrativo, el servicio educativo que debiera

¹⁸ Obtener información y datos en www.feyalegria.org.

otorgarle a un educando en una escuela pública. Entre algunos ejemplos que destacan en este tipo de participación público-privada están algunos países de Asia y África.

En Filipinas, el gobierno contrata a una escuela privada para que provea servicios educativos en lugares donde no hay escuelas públicas que puedan brindar educación. La contratación de estas escuelas privadas está sujeta a que ellas no tengan altas colegiaturas y, por lo que toca a los estudiantes, se privilegia a aquellos que son miembros de familias con bajos ingresos. Recientemente, la autoridad educativa nacional adoptó medidas para normar la participación de escuelas privadas, con el propósito de cuidar y elevar la calidad de la educación.

En Pakistán, específicamente en la provincia de Punjab, desde 2005 se opera en este tipo de participación público-privada un programa de asistencia financiera para la educación de la niñez, llamado Financial Assistance per Child Enrolled Basis. Este es un programa que ocupa un importante lugar en la educación de este país. Actualmente incorpora a más de 500,000 estudiantes en aproximadamente 1,160 escuelas. Conforme a este Programa, el gobierno paga a la escuela participante una suma mensual por estudiante que recibe el servicio educativo. El estudiante no debe pagar suma adicional alguna.

Cada escuela participante en este programa debe tener al menos 100 estudiantes bajo las condiciones referidas y esta cifra no debe rebasar la de 750 estudiantes. El apoyo económico público se concentra en estudiantes de áreas pobres.¹⁹

En Uganda se encuentra este tipo de participación en el ámbito de la educación secundaria, donde el gobierno otorga subsi-

¹⁹ Sobre el tema de escuelas públicas para estudiantes de escasos recursos en Pakistán, véase: Alderman, J. Kim y Orazem, P., "Design, Evaluation, and Sustainability of Private Schools for the Poor: the Pakistan urban and Rural Fellowship School Experiments", *Economics of Education Review*, 22, 3, 2003, pp. 265-274. Por lo que respecta a escuelas privadas, véase: Andrabi, T.; Das, J. y Khwaja, A. I., *The Possibilities and Limits of Private Schooling in Pakistan*, Washington, D. C., Policy Research Working Paper 4006, World Bank, 2006.

dios por cada estudiante inscrito en una escuela privada autorizada para tal caso, tomando en consideración que se carezca de escuelas públicas donde se pueda recibir el servicio educativo. Las escuelas participantes sólo pueden recibir hasta el tope del financiamiento que establece la propia autoridad educativa. Las escuelas que pueden participar en este esquema deben estar previamente autorizadas por la autoridad nacional en materia educativa, es decir, por el Ministerio de Educación y Deporte. La contratación del servicio educativo se opera mediante la celebración de un convenio de entendimiento entre la autoridad pública y la institución privada, donde se incorporan términos y condiciones que inciden sobre la forma y contenido de la educación a impartirse. En 2008, se registra que aproximadamente participaron 430 escuelas que dieron cobertura a cerca de 56,000 estudiantes.

4. *Vouchers educativos expedidos por autoridades públicas*

El *voucher* educativo es un certificado, cupón o vale que se otorga a los padres de familia a efecto de que paguen por la educación de sus hijos en la escuela pública o privada de su elección, de acuerdo con sus criterios particulares, entre los que puede estar el de calidad educativa del centro escolar. Estos vales son entregados directamente a los padres de familia por la propia autoridad pública educativa. El uso de ellos se encuentra en numerosos países tales como Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, El Salvador, Bangladesh, China, India, Indonesia, Myanmar, Pakistán, Tailandia, Botswana, Costa de Marfil, Ghana, Kenya, Senegal, Tanzania y Zimbawe, entre otros.

En cada caso, el otorgamiento de los mismos puede variar en sus propósitos o en sus respectivas reglas de operación, condiciones de elegibilidad, montos adicionales a la respectiva colegiatura que deben ser cubiertos por los estudiantes, entre otras características. A efecto de ilustrar con mayor amplitud la forma en que se ha operado este tipo de programas, conviene hacer

referencia al caso de Colombia, que puede brindar datos de relevancia en cuanto a su operación práctica.²⁰

En este país se adoptó un programa de otorgamiento de vales escolares a principios de la última década del siglo pasado. Su propósito fue el de ampliar la cobertura escolar a nivel secundaria. En este país se aplicó un programa de 1990 a 1997, denominado “Plan de Ampliación de Cobertura de la Educación Secundaria” y su objetivo fue ampliar la posibilidad de acceso a la educación de estudiantes cuyas familias eran de escasos recursos. Durante la vigencia de este programa se otorgaron 125,000 vales. El programa se caracterizó por los siguientes elementos:

- Los vales eran otorgables a estudiantes de familias con bajos ingresos que hubiesen cursado anteriormente estudios de primaria en una escuela pública y que hubiesen sido aceptados en la escuela privada en cuestión.
- El apoyo mediante esos vales era renovable, siempre y cuando hubiese un resultado académico satisfactorio por el estudiante.
- El vale era entregado por el estudiante en la respectiva escuela y ésta lo cobraba directamente en una institución bancaria.
- Las escuelas podían realizar cargos económicos adicionales a los estudiantes beneficiados con el apoyo de vales.
- Las escuelas privadas estaban mínimamente reguladas.²¹

²⁰ Véase J. Angrist, E. Bettinger y M. Kremer, “Long-Term Educational Consequences of Secondary School Vouchers: Evidence from Administrative Records in Colombia”, *American Economic Review*, 92 (5), 2002, pp. 847-862. Angrist, J. *et al.*, “Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from Randomized Natural Experiment”, *American Economic Review*, 96, 3, 2006, pp. 1535-1558. Bettinger, E., *Lessons from Private-School Vouchers in Colombia*, Cleveland, Federal Reserve Bank of Cleveland, Ohio, 2005.

²¹ Bettinger, Eric, *Lessons from Private-School Vouchers in Colombia*, Federal Reserve Bank of Cleveland, Cleveland, 2005, www.clevelandfed.org/research/Ed_Conf_2005/Papers/BettingerPaperFINALweb.pdf; Patrinos, H. A., *Education Contracting Scope of Future Research, Program on Education*

5. *Adopción de escuelas*

De acuerdo con este esquema, se establecen programas a través de los cuales empresas, instituciones u organizaciones privadas adoptan escuelas públicas y les brindan un apoyo financiero para desempeñar sus quehaceres educativos. Este tipo de programas se ha aplicado en algunos países como Pakistán y Filipinas. En el primero de éstos, opera desde 1997 una fundación en el ámbito educativo denominada “The Education Foundation”.

La finalidad es la de elevar la calidad educativa, ampliar la cobertura estudiantil, generar infraestructura y promover la participación de la sociedad. En este quehacer se promociona la participación privada en apoyo a las instituciones públicas, capacitación del profesorado y personal administrativo escolar, entre otras. Este programa ha concentrado su aplicación en la provincia de Sindh, y ha alcanzado a incorporar cerca de 150 escuelas con una cobertura de aproximadamente 34,400 estudiantes. La aplicación de este tipo de programas también se encuentra en Karachi.

En Filipinas se estableció el primero de estos programas en 1997, mismo que se denominó The Adopt a School Programme, en el cual se contemplaron diversos apoyos e incentivos de orden fiscal. Sin embargo, éstos no entraron en vigencia y aplicación sino hasta 2003. Los objetivos que destacan en este programa son los siguientes. Por una parte, promover la participación de la iniciativa privada para apoyar a la autoridad pública educativa en la construcción de soluciones vinculadas con problemas de infraestructura, equipamiento y material escolar. Por otra, generar mecanismos que permitan al sector privado brindar apoyo para elevar la calidad y modernización del sistema educativo.

6. *Apoyo privado para la capacitación y actualización del profesorado*

Este tipo de participación incorpora diversas actividades. Entre ellas destacan el apoyo curricular y ejecutivo, manejo, operación y administración escolar, provisión de material escolar y capacitación del profesorado.

La aplicación de este esquema se encuentra en distintos países. Como ejemplo se puede citar a Pakistán, donde en la provincia de Punjab opera un programa que otorga capacitación y actualización a profesores, a los cuales se les pagan los cursos correspondientes, así como transporte y otros gastos para su asistencia a los mismos. Este programa se denomina The Cluster Based of Teachers.

7. *Participación en infraestructura escolar y servicios concomitantes*

Este tipo de participación se ha venido convirtiendo en una fórmula vigente para integrar y dar lugar a proyectos de infraestructura a mayor escala. Por el significado, dimensiones y alcances de este esquema de participación, resulta necesario asignarle una exposición más amplia y detallada que la hecha a los anteriores tipos de participación privada.

Esta participación puede ser estructurada de diversas maneras, sin embargo ella presenta las siguientes características generales:

- Participantes privados en forma asociada realizan una inversión en infraestructura educativa y, asimismo, brindan servicios concomitantes a la misma, como puede ser el mantenimiento físico de la escuela en cuestión.
- El gobierno guarda la responsabilidad de proveer el servicio de la enseñanza.
- Los contratos de participación tienen una duración de largo plazo, la cual va de 25 a 30 años generalmente.

- Estos contratos establecen los servicios que deben ser brindados por el sector privado y los niveles de calidad que ellos deben reunir.
- Los contratos incluyen la participación privada en diversas actividades como pueden ser el diseño, construcción y mantenimiento del inmueble escolar, así como para brindar servicios de orden administrativo no vinculados directamente con la administración educativa, tal como el de la limpieza del inmueble, alimentación de los estudiantes dentro del plantel y transporte de estudiantes.

En este esquema de participación, el sector privado realiza una aportación de capital para financiar el proyecto en cuestión. Por otra parte, las autoridades públicas establecen en el respectivo contrato los términos conforme a los cuales deberán darse los resultados del servicio. El inmueble finalmente construido no se entrega al gobierno para su operación, sino hasta la conclusión del periodo de vigencia del correspondiente contrato.

Entre los países que destacan por la adopción de este esquema se encuentran Australia, Alemania, Canadá, Egipto, Holanda, Pakistán y el Reino Unido. En las siguientes líneas se hace una descripción somera sobre cada uno de los países referidos.

En Australia se ha aplicado este esquema de participación en algunos de sus estados. Así, en New South Wales se adoptó un programa denominado The New Schools Project. Éste se compuso de dos elementos principales. Por una parte, la participación del sector privado en el financiamiento, diseño y construcción de nueve escuelas nuevas que debían ser construidas entre 2002 y 2005. Estas escuelas fueron construidas de conformidad con los requisitos y características establecidas por la autoridad educativa estatal. Por otra parte, el sector privado se quedó a cargo de brindar los servicios de limpieza, mantenimiento, reparación, mobiliario y equipamiento de todas esas escuelas hasta diciembre de 2032. En retribución a sus servicios, la autoridad educativa estatal se comprometió a realizar los pagos respectivos

mensuales a lo largo de la vigencia operativa del proyecto en cuestión. Una vez concluida la vigencia del contrato, los inmuebles se transfieren al sector público. Asimismo se encuentra ya en operación un nuevo programa al que se le ha denominado The New Schools Project 2, a través del cual el sector privado realizará el diseño, construcción y mantenimiento de nueve escuelas más, y la duración de la concesión será de 30 años.²²

En Alemania se observa la presencia de un proyecto denominado The Offenbach Schools PPP Project, que incorpora la participación del sector privado para realizar obras de renovación, rehabilitación y operación escolar de planteles cerca de Frankfurt. De acuerdo con el proyecto, se contemplan dos etapas. La primera, incluye 43 escuelas y, la segunda, 49. La participación privada incorpora el financiamiento, equipamiento y operación de esas escuelas públicas, y la vigencia es por 15 años. Igualmente en la ciudad de Colonia se ha adoptado otro programa de este orden para la rehabilitación, equipamiento y operación de siete escuelas, por una duración de 25 años.

Canadá también ha adoptado este esquema. Ello ha ocurrido particularmente en la provincia de Nueva Escocia con la aplicación del programa generalmente referido como P3 a partir de 1998. De conformidad con éste, el sector privado tuvo la oportunidad de participar en el diseño, construcción, financiamiento y mantenimiento del inmueble escolar. Las contrataciones se asignaron bajo subasta. El número de escuelas que se cubrió fue de 39.²³ La duración de cada proyecto es de 20 años. La provincia de Alberta tam-

²² Para un análisis sobre los resultados obtenidos y propuestas, véase: New South Wales Treasury, *New Schools Privately Financed Project: Post Implementation Review*, Office for Financial Management, Sydney, 2005. El ejemplo de esta entidad federativa ha sido seguido por otras como South Australia, Queensland y Victoria, para el diseño y construcción de seis, siete y 11 nuevas escuelas, respectivamente. Este tipo de esquema de participación privada también ha sido aplicado en el ámbito de la educación superior, como es el caso de la Universidad de Southern Queensland.

²³ En un principio fueron 55 escuelas, pero debido a cuestiones de orden político y otros factores, el número se redujo.

bién ha seguido este esquema. A mediados de 2007, el gobierno de esta Provincia estableció el denominado P3 New Schools Project, el cual inicialmente contempló la creación de 14 escuelas y, posteriormente, a principios de 2008, se amplió a 32.

En Egipto, el gobierno adoptó recientemente un importante proyecto de infraestructura escolar con participación público-privada. De acuerdo con el mismo, el sector privado realiza el diseño, construcción, financiamiento y equipamiento de escuelas públicas y, asimismo, brinda los servicios administrativos escolares concomitantes. Por su parte, la autoridad pública aporta la tierra donde se desarrollará la obra, así como los servicios educativos de enseñanza. Este proyecto se adoptó a finales de 2006, y partió inicialmente con una cobertura de 300 escuelas diseminadas en distintos lugares de ese país. Posteriormente, en 2007 se amplió a 2, 210 escuelas tanto de nivel primaria como de secundaria.

En Holanda, específicamente en La Haya, se adoptó este esquema en 2005. La participación privada involucra la construcción y operación de escuelas nuevas a nivel secundaria. El correspondiente contrato tiene una duración de 30 años. La prestación de servicios incluye mantenimiento, equipamiento escolar, servicios tecnológicos, limpieza y alimentación de estudiantes en el plantel.

En Pakistán se ha aplicado este esquema con las siguientes características. El gobierno celebra un contrato con privados a efecto de que utilicen un inmueble escolar público que no esté ocupado para las labores de enseñanza en el turno diurno y, asimismo, se encuentre en condiciones físicas bajas. El contratista privado opera y maneja así un turno educativo. Como pago debe de realizar obras de rehabilitación para elevar la condición de la infraestructura de ese plantel y debe pagar los costos de operación de los dos turnos escolares. La autoridad educativa establece el costo máximo de las colegiaturas a cobrar por el particular.

El Reino Unido ocupa un lugar significativo dentro de la aplicación de este esquema. El modelo de PFIs ha sido utilizado tanto por gobiernos conservadores desde 1992 como, posterior-

mente, por laboristas. De acuerdo con los programas PFIs, las escuelas se diseñan, construyen, financian y operan por un grupo privado.²⁴ La relación se establece a través de contratos por una duración de al menos 30 años. Estos contratos pueden asumir ciertas modalidades. La más común entre ellas es se llama *design-build-finance-operate* (DBFO), donde la participación privada generalmente es a través de un grupo de empresas integradas en un consorcio, que asume la prestación de servicios en concordancia con las condiciones y especificaciones educativas dadas por las autoridades locales. Los participantes privados reciben un pago por parte de las autoridades de acuerdo con el avance y ejecución del servicio a lo largo de la vigencia del contrato en cuestión. Este pago sufre modificaciones si las metas establecidas no son alcanzadas en tiempo y/o forma por el prestador del servicio. Al final de dicho contrato, la escuela pasa en pleno a la autoridad pública. En un principio el esquema de PFIs comenzó a ser aplicado en forma incipiente. Sin embargo, con la decisión gubernamental de aplicar un programa de mejoramiento de los inmuebles escolares, tuvo un fuerte impulso desde el inicio de los años noventa.

III. INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA EN MÉXICO

1. *Experiencias de participación privada en infraestructura pública en México*

Antes de abordar el tema de la participación público-privada en infraestructura educativa, resulta conveniente hacer una referencia somera a las experiencias en infraestructura pública con participación privada en otros sectores de México, a efecto de tener presente algunas de las experiencias más relevantes. En este orden de ideas se encuentra la privatización y los Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas).

²⁴ Al igual que hospitales y vivienda social.

En el proceso de privatización que se inició en la década de los ochenta, se observó que había sectores de la infraestructura pública que no podían ser privatizados por razones jurídicas, políticas y estratégicas. En consecuencia, autoridades gubernamentales consideraron como medida para atraer la participación privada, el empleo de concesiones.

De esta forma, en 1989 el gobierno federal anunció un programa para el desarrollo de carreteras de cuota. El objetivo fue la construcción de 5,280 kilómetros de carreteras con una inversión estimada de 5 billones de dólares.²⁵ Entre las características de este programa se encontraban la apertura amplia al financiamiento del sector privado a cambio de que se les concesionara la construcción y operación de las nuevas carreteras. Este esquema se instrumentó dejando a cada dependencia involucrada en el mismo, el desarrollo y aplicación, respectivamente, de sus propias políticas y normas a lo largo de los procesos para asignar la concesión en cuestión. Es decir, no hubo una autoridad o reglamentación jurídica únicas para supervisar y normar este proceso.²⁶

Otro ejemplo de participación privada son los Pidiregas, los cuales pueden verse como la versión mexicana de los esquemas BOT y BTO. Este esquema se adoptó, después de la crisis económica de 1994, por la administración del entonces presidente Ernesto Zedillo. Su objetivo primordial fue la de promover el desarrollo de infraestructura en el sector energético. Entre las normas que en ese momento dieron apoyo a la operación de los Pidiregas, destacan el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. Cabe destacar, asimismo, que en 1992 La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica había abierto parcialmente la generación de energía por privados. Esta Ley estableció que la participación privada en la generación de electri-

²⁵ Rogozinski, Jacques, *High Price for Change: Privatization in Mexico*, Washington, D. C., Johns Hopkins University Press, 1998, p. 104.

²⁶ Sobre resultados y comentarios sobre la operación de este esquema", véase: Rogozinski, *ibidem*, pp. XXX y 106.

cidad debía ser para autoconsumo, para su venta a la Comisión Federal de Electricidad o para exportación.

Tanto en el caso de las carreteras de cuota como en Pidiregas, han ocurrido diversas contingencias que llevan a cuestionar estos esquemas. En la aplicación de los mismos, incluso se han hecho señalamientos de corrupción. Todo ello ha dañado la credibilidad de esos programas. Así, en el caso de carreteras, el gobierno tuvo que rescatar a muchos de los concesionarios. En el segundo, se señala que varios de los proyectos no han sido autosustentables. Asimismo se ha hecho el señalamiento de que los ingresos debieron ser superiores respecto a los obtenidos.

La corrupción o la percepción de que ella se hace presente, ha sido significativamente dañino para construir la credibilidad y confianza con que se debe contar para todo proyecto de infraestructura con participación privada. La experiencia internacional muestra que la corrupción en la fase de oferta ha desencadenado y propiciado fracasos o cancelación de importantes proyectos. Por tanto, es indispensable impedir el riesgo de corrupción, así como cualquier elemento que genere una percepción negativa con el propósito de promover con éxito la infraestructura con participación público-privada. En este sentido, se debe poner una atención especial en las reglas que se aplican al proceso de ofertas y respecto de los controles para su instrumentación. A través de un proceso de oferta transparente e imparcial, se genera la competencia y ésta, a su vez, genera mejores costos y mayor calidad de las obras y servicios, lo cual redundará en beneficio de los usuarios. En el supuesto de corrupción, todo lo anterior se pierde, y los efectos se vuelven totalmente contrarios al no garantizarse y lograr la mejor calidad y precios para la población.

2. Infraestructura educativa

Construir la infraestructura educativa que requiere México para enfrentar eficazmente los retos y constituirse íntegramente como una democracia moderna, competitivamente económicamente y

con una sociedad libre y sin rezagos, inequidades y desigualdades, involucra y obliga a la toma de decisiones, la determinación de voluntades políticas y la participación de gobierno y sociedad en forma conjunta y coordinada. Construir esta infraestructura no sólo se puede dejar al único objetivo de combatir el rezago acumulado o al abrir unos cuantos centros educativos. Se requiere de la visión de Estado para impulsar un programa prioritario y estratégico nacional, dirigido a contar, al más breve tiempo, con la infraestructura y equipamiento escolar que permitan formar estudiantes con una alta calidad en sus conocimientos. Este programa debe estar acompañado intrínsecamente del respectivo apoyo presupuestal. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en comparación con otros países miembros de ese organismo, México destina una reducida cantidad de su presupuesto a la infraestructura y equipamiento escolar. Así, al nivel básico este país destina el 2.3%, frente a un promedio de 8.9% de los países de la OCDE; a nivel secundaria es de 2.7%, frente a un promedio de 7.8%; en el nivel terciario es de 4.5% y el promedio en la OCDE de 9.5%. En opinión de la misma OCDE, esto deja un reducido espacio para atender las necesidades de infraestructura educativa.²⁷

No se trata sólo de abatir el déficit en espacios escolares. Tampoco de dar un apoyo a la rehabilitación de planteles más necesitados. Se trata de crear nuevos espacios adecuados con el debido equipamiento y las instalaciones necesarias para lograr una educación con calidad.

Es un hecho innegable que hoy en día hay una infraestructura educativa insuficiente y que la existente, en gran medida, es por demás deficiente dentro de los parámetros mundiales de los países avanzados. El mayor reto en la construcción y mantenimiento de infraestructura escolar es obtener el financiamiento

²⁷ Organization for Economic Cooperation and Development OECD, "OECD Briefing Note for Mexico", *Education at a Glance 2008*, véase <http://www.oecd.org/edu/eag2008>.

necesario. La falta de financiamiento ha sido causa determinante por la cual la infraestructura educativa no se encuentra en los niveles deseados.

Construir esta infraestructura para la educación con calidad, por tanto, requiere ineludiblemente de suficientes recursos financieros. Esta condición es de tan grande magnitud, que el financiamiento exclusivamente a través de recursos fiscales no llega a ser suficiente. En consecuencia, se precisa de fórmulas financieras que permitan potencializar estos recursos públicos y, a la vez, que en ellas asuma una participación el sector privado. En diversos países se han adoptado en este sentido fórmulas que han traído consigo importantes resultados. Ellas deben ser exploradas, analizadas y aplicadas con el objetivo y determinación de tener la infraestructura que requiere la calidad educativa que obligadamente merece la niñez y juventud de este país, y respecto de la cual gobierno y sociedad están obligados a construir. Es responsabilidad de los actores políticos, económicos y sociales el ver el problema de la infraestructura educativa y su financiamiento como un tema prioritario en la agenda nacional.

Respuestas para enfrentar la necesidad del financiamiento de la infraestructura educativa, obligan a determinar ciertas cuestiones, mismas que han sido expuestas por expertos en la materia y que van en torno a los siguientes cuestionamientos: ¿cuánto se debe gastar en educación? ¿Quién debe pagar la educación? ¿Cómo deben ser distribuidos los recursos financieros destinados a la educación?²⁸

Al respecto, no puede perderse de vista que hoy en día hay factores que han transformado sustantivamente, y continúan haciéndolo, el enfoque con el que se debe ver la educación, y lo mismo ocurre respecto a los paradigmas históricos e ideológicos en torno a ella. Entre estos factores están la globalización, la incursión del sector privado en la esfera social, el acotamiento

²⁸ Caillods, F., *Outlook for Education Planning*, París, UNESCO-IIIEP, 1989.

a la intervención gubernamental, así como la presencia de una sociedad civil más activa y participante.²⁹ Dentro de este orden de ideas, hay que tener en cuenta que el financiamiento de la estructura educativa no sólo involucra cuestiones de orden técnico, sino que está circunscrito a consideraciones de orden ideológico donde los partidos políticos y voluntades políticas de gobernantes tienen una sustantiva incidencia. Por principio, a la luz de lo anterior, se observa un profundo debate respecto a dejar o no la educación únicamente en las manos del gobierno, o bajo el control de particulares, o bien, bajo la conducción de otras fórmulas donde participan gobierno, sociedad civil y empresas privadas.

En virtud de la insuficiencia de recursos financieros para la infraestructura, el Estado debe asumir dos estrategias para resolver el problema. Por una parte, debe determinar las áreas estratégicas donde debe desarrollarse la infraestructura y a continuación identificar, priorizar, coordinar y evaluar los proyectos más importantes. Por otra parte, debe explorar nuevas fórmulas para potencializar sus recursos financieros. Para tal efecto, resulta conveniente observar el marco legal dentro del cual está inscrita la infraestructura educativa de México, el esquema de participación privada para el financiamiento y operación de infraestructura y servicios concomitantes previstos en la legislación vigente, así como las políticas y acciones que recientemente haya asumido el gobierno federal en infraestructura educativa. Esto permitirá obtener elementos conforme a los cuales determinar la conveniencia de adoptar legislativamente nuevas fórmulas e instituciones para ordenar y mejorar los procesos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura educativa. Asimismo, se podrán establecer directrices indispensables a la luz de las experiencias nacionales e internacionales, para que los programas de gobierno que tengan como propósito el impulsar la construcción y mantenimiento de infraestructura educativa, así como los servicios concomitantes a ella, resulten exitosos.

²⁹ Ferrán Ferrer, *Financing Expenditure on Education: Trends and Latent Problems*, OECD, 2002, p. 132.

3. *Marco legal y acciones gubernamentales recientes*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 3, que “El Estado-Federación, Estados, Distrito Federal y municipios, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria”.

Para poder dar cumplimiento a este mandato constitucional, el Estado debe de garantizar la disponibilidad y calidad de los espacios que se requieren para la impartición de la educación básica. En este sentido, se puede concluir que el Estado también se encuentra obligado a movilizar los recursos económicos y tecnológicos necesarios para la construcción y mantenimiento de las múltiples infraestructuras educativas, tales como escuelas, bibliotecas y centros deportivos, que se requieren a lo largo y ancho del país. Esta situación representa un enorme reto.

Por su parte, la Ley General de Educación establece en su artículo 11 que

además de impartir la educación preescolar, la primaria y la secundaria, el Estado promoverá y atenderá —directamente, mediante sus organismos descentralizados, a través de apoyos financieros, o bien, por cualquier otro medio— todos los tipos y modalidades educativas, incluida la educación superior, necesarios para el desarrollo de la Nación.

La responsabilidad del Estado en materia educativa es, por tanto, inequívoca e ineludible.

Hoy en día, aún cuando el Estado ya destina el mayor número de sus recursos al sector educativo, resulta insuficiente la inversión y, en particular, la asignada para la infraestructura educativa. Por tal motivo, el Estado debe de replantear el esquema de financiamiento de infraestructura educativa actual, contemplando las mejores fórmulas para incluir a diversos actores del sector privado en el diseño, financiamiento, construcción, man-

tenimiento, operación y administración de la misma. La infraestructura educativa se encuentra regulada específicamente en la Ley General de Infraestructura Física Educativa (LGIFE), publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 1o. de febrero de 2008. Dicha Ley establece la creación de un Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa, con la importante tarea de encargarse de la

construcción, equipamiento, mantenimiento, rehabilitación, refuerzo, reconstrucción, reconversión y habilitación de inmuebles e instalaciones destinados al servicio de la educación pública en el Distrito Federal, en las entidades federativas, en el caso de instituciones de carácter federal o cuando así se convenga con las autoridades estatales.³⁰

No obstante lo anterior, la LGIFE únicamente se enfoca en desarrollar y especificar las facultades que el instituto tiene para fungir como “un organismo con capacidad normativa, de consultoría y certificación de la calidad de la infraestructura física educativa del país y de construcción”,³¹ con el fin de garantizar que la infraestructura educativa cumpla con requisitos de calidad, seguridad y funcionalidad. La LGIFE se pronuncia escasamente sobre el financiamiento que es fundamental para la construcción y mantenimiento de esas infraestructuras educativas cuyas mejores características se buscan garantizar.

Asimismo, la LGIFE señala a grandes rasgos que las autoridades en la materia³² deben establecer las condiciones para facilitar y fomentar la inversión en infraestructura educativa, para lo cual

³⁰ Ley General de Infraestructura Física Educativa, artículo 16.

³¹ Ley General de Infraestructura Física Educativa, artículo 15.

³² El artículo 5o. de la LGIFE señala que son autoridades en la materia, el titular del Ejecutivo Federal, el titular de la Secretaría de Educación Pública, el director general del Instituto Nacional de Infraestructura Física Educativa, los titulares de los Ejecutivos de los estados y del Distrito Federal, los titulares de las secretarías de educación y sus equivalentes en las entidades federativas, los titulares de los organismos responsables de la infraestructura física

podrán promover mecanismos para acceder a fuentes alternas de financiamiento conforme lo establezca el reglamento de esa Ley.³³ A la fecha no se ha publicado el reglamento de la LGIFE, por lo que se desconoce el abanico de posibilidades de los mecanismos alternativos de financiamiento. En este sentido, si bien la LGIFE es la ley específica de la materia, la misma aporta pocos elementos para comprender los mecanismos de financiamiento disponibles para el desarrollo de infraestructura educativa, por lo cual es necesario recurrir a otros ordenamientos relevantes.

La Ley General de Educación establece los lineamientos generales para el financiamiento del sector educación. La LGE señala que el Ejecutivo Federal y los gobiernos de las entidades deben destinar al gasto en educación pública cuando menos el 8% del Producto Interno Bruto del país.³⁴ Adicionalmente, ambos niveles de gobierno deben de buscar en todo momento el fortalecer las fuentes de financiamiento³⁵ y promover el apoyo de los particulares para tal propósito.³⁶ De tal manera, el Estado está obligado a dirigir sumas importantes de su presupuesto al financiamiento de la educación pública y su infraestructura, pero además, se reitera que debe de buscar el apoyo del sector privado en la forma que convenga y esté permitido.

La LGE también establece que compete directa y exclusivamente a las autoridades locales el prestar los servicios de educación básica.³⁷ Por tal motivo, corresponde a los estados y municipios el mayor gasto en educación pública. Consecuentemente, la Federación destina sumas importantes de su presupuesto a los estados y municipios, mediante aportaciones federales cuyo gasto se condiciona a la consecución y cumplimiento de objetivos

educativa de las entidades federativas, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal.

³³ Ley General de Infraestructura Física Educativa, artículo 12.

³⁴ Ley General de Educación, artículo 25.

³⁵ Ley General de Educación, artículo 27.

³⁶ Ley General de Educación, artículo 32, fracción XI.

³⁷ Ley General de Educación, artículo 13.

concretos. La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) regula dichas aportaciones.

Las aportaciones federales se materializan vía diversos fondos que obtienen sus recursos del Fondo General de Participaciones, el cual, a su vez, se constituye con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio fiscal.³⁸ Nótese que la recaudación participable es la que obtiene la Federación por todos sus impuestos, así como derechos sobre la extracción de petróleo y minería, menos el total de las devoluciones por los mismos conceptos.³⁹

Las aportaciones federales relevantes para el sector educación y, en particular, para la infraestructura educativa, se llevan a cabo a través de cuatro fondos:

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), para apoyar a las entidades para que ejerzan sus atribuciones exclusivas en materia educativa, incluyéndose su obligación de prestar el servicio de educación básica.
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), para otorgar recursos a las entidades y municipios para el desarrollo de obras y acciones sociales, que incluye infraestructura educativa.
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), para diversos fines, incluso el otorgamiento de desayunos escolares y la construcción, equipamiento y rehabilitación de infraestructura física para la educación básica y superior.
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), para la inversión en infraestructura física y para apoyar proyectos de infraestructura concesionada o aquellos donde se combinen recursos públicos y privados.⁴⁰

³⁸ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2.

³⁹ Ley de Coordinación Fiscal, artículo 2.

⁴⁰ Así se prevé una fuente de ingresos para que las entidades y municipios dispongan de recursos para el financiamiento de esquemas de PPPs.

Con base en lo anterior, se puede concluir que el Estado aporta sumas importantes de su presupuesto al financiamiento de la educación pública, que incluye la infraestructura educativa. También, se puede concluir que esta fuente de financiamiento no es suficiente para dar respuesta a la necesidad de infraestructura educativa que requiere el país. En consecuencia, es necesario que el Estado en ejercicio de sus facultades haga uso eficaz y eficiente de las posibilidades financieras existentes y, asimismo, construya nuevas alternativas de financiamiento para la infraestructura educativa.

La posibilidad con que hoy en día se cuenta para la participación público-privada en el financiamiento y desarrollo de infraestructura educativa, se encuentra en los proyectos para prestación de servicios (PPS). Este esquema permite aplicar inversión adicional a través de contratos de largo plazo. De conformidad con este esquema, un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura pública. Su fundamento legal está en el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para la Prestación de Servicios”, publicado en el *DOF* de marzo de 2003 y actualizadas mediante publicación en el *DOF* de abril de 2004. En los considerandos de dicho Acuerdo, se establece que

con motivo de la restricción presupuestaria que enfrentan las dependencias y entidades de la administración pública federal, resulta fundamental la participación de los sectores social y privado [de los que] es necesario aprovechar la experiencia y los medios de financiamiento y desarrollo de infraestructura con que cuentan.

Según lo establecido por este Acuerdo, los correspondientes contratos de servicios se refieren al

acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor de prestar, a largo

plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre los inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para la prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.⁴¹

Asimismo inciden en la regulación de los PPS, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como su correspondiente Reglamento; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, junto con su respectivo Reglamento y lineamientos y metodologías complementarias, emitidas por la SHCP.

Los PPS, a grandes rasgos, funcionan de la manera siguiente:

- Las entidades determinan los servicios que pueden prestarse por particulares.
- Las entidades obtienen autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el proyecto y su contrato respectivo.
- Las entidades determinan mediante licitación pública a los inversionistas que podrán prestar los servicios públicos en cuestión.
- Los inversionistas seleccionados aportan la infraestructura necesaria para prestar los servicios.
- Las entidades inician sus pagos hasta que se comiencen a recibir los servicios con las características pactadas.
- Los pagos al inversionista privado se registran como gasto corriente.
- Las entidades evalúan periódicamente los servicios y pueden realizar descuentos a sus pagos si éstos no se prestan en forma adecuada.

⁴¹ Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para la Prestación de Servicios, artículo 2, fracción I.

Los PPS representan una alternativa concreta y viable para el financiamiento de la infraestructura educativa. Bajo este esquema, el Estado puede coordinar e impulsar la construcción y mantenimiento de más y mejores infraestructuras. La Secretaría de Educación Pública y las secretarías de educación de las entidades, pueden encontrar diversas ventajas para cumplir mejor con la obligación del Estado de proveer infraestructura educativa suficiente y de calidad. Entre otras ventajas, se encuentran las siguientes:

- La participación privada implicaría más recursos para desarrollar infraestructura.
- Los proyectos tenderían a terminarse en tiempo, toda vez que los riesgos de sobre costo los asumen los particulares.
- La participación privada puede traer innovación y experiencia para la prestación de mejores servicios.

No obstante lo anterior, el esquema de PPS no se ha explorado suficientemente en el sector educativo en México.⁴² En educación solamente se ha realizado una licitación a finales de 2005 con un fallo en abril de 2006, para el diseño y construcción, así como para “Proveer servicios de apoyo de manera segura, eficiente y continua” tales como intendencia, vigilancia, mantenimiento, cafetería, entre otros, del nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

Por otra parte, respecto a las acciones gubernamentales recientemente adoptadas, se encuentra el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. En éste se estima que la inversión que se requiere para tal periodo es de 3 billones 372 mil millones de pesos. Para ello, es necesario incrementar el gasto en infraestructura a un porcentaje equivalente al 5.5% del PIB anual. Cabe asimismo destacar que en este Programa se establecen las infra-

⁴² Como ejemplo de su aplicación en otros sectores, están los siguientes: la ampliación y modernización del tramo carretero Irapuato-La Piedad; el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío; la ampliación y modernización del tramo carretero Querétaro-Irapuato.

estructuras que habrán de apoyarse en los sectores de transporte, telecomunicaciones, energía y agua potable. Sin embargo, no se identifican los proyectos de infraestructura social y, consecuentemente, en educación.

En algunos documentos del gobierno federal mexicano se exhibe cierta atención o interés al respecto. Por ejemplo, en el Programa Sectorial de Educación 2007-2012, se señala entre los “principales retos” educativos el que “En la escuela, los alumnos han de encontrar las condiciones adecuadas para el desarrollo pleno de sus capacidades y potencialidades”. También se señala en la parte correspondiente a los objetivos, lo siguiente: “Un rubro que se atenderá es la modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa”. Asimismo, en la parte denominada “Temas transversales”, se hace referencia en un inciso a la “infraestructura” donde se señala lo siguiente:

I.1 Promover la participación de las entidades federativas y los municipios para realizar acciones de mejoramiento y ampliación de la infraestructura física educativa pública.

Establecer procesos de planeación y programación federal, estatal y municipal, a partir de un sistema de información sobre el estado físico de los inmuebles que coadyuven a la aplicación eficiente de los recursos.

Incorporar criterios de rezago, eficiencia y presión demográfica en la dotación de infraestructura, para favorecer a las regiones de mayor pobreza y marginación.

Rehabilitar y crear espacios deportivos que faciliten un desarrollo integral de la comunidad educativa.

Promover acciones de intercambio de mejoras prácticas y transferencia tecnológica en materia de infraestructura física educativa.

Propiciar la aplicación de las normas técnicas federales en los procesos de construcción de escuelas, a partir de estándares en materia de mantenimiento preventivo y correctivo.

Realizar el seguimiento de la aplicación de recursos federales erogados por los ejecutores (entidades federativas).

Actualizar las guías técnicas de equipamiento.

Promover la adecuación del marco jurídico que regule la infraestructura física educativa.⁴³

Por otro lado, se encuentra el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), celebrado en 1992, que establece que la administración y operación de los programas encaminados a atender el mantenimiento y conservación de la infraestructura, pasaba de la responsabilidad y operación directa de la Federación al ámbito de los gobiernos estatales. Ello llevó al esquema vigente de los mecanismos de financiamiento de estos servicios y a la constitución del FAEB, así como del FAM. En razón de lo anterior, el entonces Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de escuelas (CAPFCE), inició a partir de 1995 la descentralización del programa de construcción de escuelas en México. Este proceso concluyó en 1995.

En relación con el ANMEB y la situación actual de la infraestructura educativa, resulta interesante citar lo señalado por la propia Secretaría de Educación Pública:

con el paso del tiempo y el dinámico desarrollo de los nuevos organismos educativos en los estados en cuanto a la atención de sus prioridades, los esfuerzos sistemáticos y programados de mantenimiento y conservación a la infraestructura se han desdibujado con el impacto que ello conlleva sobre el entorno escolar y la calidad de los espacios educativos disponibles. Diversos diagnósticos técnicos dan cuenta que entre 6 y 20% de los inmuebles educativos requieren mantenimiento mayor y casi 90% algún tipo de adecuación o mantenimiento menor. Todo ello, constituye el fenómeno de acumulación de un importante rezago de mantenimiento de la infraestructura educativa, especialmente los espacios escolares, que repercute no sólo en la funcionalidad de las instalaciones sino en las condiciones materiales mismas en que

⁴³ Véase Programa Sectorial de Educación 2007-2012.

ocurren los procesos educativos en general y los esfuerzos pedagógicos en particular.⁴⁴

Esta situación motivó la adopción por el gobierno federal del Programa de Infraestructura Elemental en Educación Básica. “Mejores Espacios Educativos”, para los ejercicios fiscales 2007 y 2008, respectivamente. En las Bases del Programa para 2007 se señaló que el “objeto” de las mismas está dirigido a dar respuesta al problema de mantenimiento y conservación a la infraestructura de los espacios educativos públicos en México; por un lado, sobre la base de integrar esfuerzos gubernamentales y sociales en torno a la atención de las demandas más inmediatas de mantenimiento y habilitación de espacios educativos cuyas comunidades escolares estén organizadas y contribuyan activamente a realizar tareas de mejora para el ejercicio fiscal 2007; mientras por el otro; enfocar dichos esfuerzos iniciales y sumar a nuevos actores de la sociedad civil para conformar nuevos mecanismos de participación y financiamiento ciudadano que den sustento al mantenimiento y conservación de la infraestructura física con base en programas escolares de mantenimiento continuo que optimicen los recursos disponibles y contribuyan al fortalecimiento de los procesos de gestión escolar. En estas Bases se establecen asimismo diversos “objetivos”. Así, los hay de orden general, entre los que se encuentran:

Restituir, parcial y gradualmente, la funcionalidad de la infraestructura física de los espacios educativos públicos destinados a la educación básica...

Proveer el marco normativo adecuado que incluya los mecanismos y procedimientos para generar acciones de financiamiento con recursos federales y estatales destinados al mantenimiento y conservación de los espacios educativos públicos de educación básica.

⁴⁴ Véase *Bases de operación para el Programa de Infraestructura Elemental en Educación Básica, Mejores Espacios Educativos*, “Introducción”.

Por otra parte, hay otros específicos como los siguientes:

Promover e implementar acciones de mantenimiento y conservación de los espacios educativos a partir de aportaciones iniciales federales y de los gobiernos estatales...

Fomentar la colaboración de las autoridades municipales, las organizaciones de la sociedad civil y los sectores productivos, en torno a la responsabilidad de mantener y mejorar los espacios educativos como centros de enseñanza y de desarrollo social de la comunidad.⁴⁵

En estas mismas bases se previó que los correspondientes recursos fuesen por una única vez y “no regularizables, adicionales y complementarios a los que proporcionan los programas federales, estatales y municipales vigentes destinados a infraestructura y operación de planteles escolares”. Los recursos que se deberían destinar para tal efecto, quedaron bajo la ministración de la SEP, de conformidad con el Convenio de Coordinación Interinstitucional que para tal propósito firmaron los gobiernos estatales y los organismos responsables de los servicios educativos, así como el área ejecutora responsable de la ejecución y supervisión de las obras de mantenimiento y conservación en representación del Estado y el entonces CAPFCE en su calidad de organismo responsable de la aprobación técnica, seguimiento y verificación de obras.⁴⁶ Los recursos federales destinados a este Programa alcanzaron 700.00 millones.

Asimismo, estas bases hicieron alusión a la participación privada de la siguiente forma:

Para beneficiar cada vez a un mayor número de espacios educativos, las autoridades municipales, estatales y federales promoverán la participación activa y comprometida de los sectores privado y social, a fin de que éstos aporten para los inmuebles de su

⁴⁵ Véase *Bases*, Objetivos, incisos 2.1 y 2.2.

⁴⁶ Véase: *Bases*, inciso 3.4.

elección que participan en el Programa, recursos de contrapartida a fin de que con éstos se realicen más obras.⁴⁷

Por otro lado, el Programa de Infraestructura Elemental en Educación Básica. “Mejores Espacios Educativos” para el ejercicio 2008 sigue en su mayoría lo establecido en el anterior. Sin embargo, contiene algunos cambios como por lo que respecta a sus “objetivos”. En este último, se establece como único objetivo general el de

Contribuir a atender el problema de mantenimiento, conservación, rehabilitación y, en su caso, adecuación de los espacios educativos públicos destinados a la educación básica, a fin de restituir la funcionalidad de la infraestructura física, mediante acciones de financiamiento con recursos federales, estatales y de la iniciativa privada.⁴⁸

En este caso la asignación presupuestal federal también fue de 700.00 millones.

Otro documento donde se encuentra contemplada la infraestructura educativa es en las “Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para Educación Media Superior”. En la parte correspondiente a “Antecedentes”, se indica que “el número de planteles que conforman la oferta pública de servicios educativos, no son suficientes para cubrir la demanda potencial. Esto genera grandes necesidades de mejora en la construcción, el mantenimiento y equipamiento de la infraestructura pública en la educación media superior”.⁴⁹ En sus “Objetivos” se establece como uno de orden general el de “Contribuir a elevar la calidad educativa, mediante la construcción, ampliación, mantenimiento, modernización, actualización y equipamiento de espacios educativos”. Asimismo, como uno de orden espe-

⁴⁷ Véase: *Bases*, inciso 3.4.2.

⁴⁸ Véase: *Bases 2008*, Objetivos, inciso 2.1.

⁴⁹ Véase: *Reglas*, Antecedentes, párrafo 1.

cífico, se señala el de “Fortalecer la infraestructura existente a través de apoyos para la construcción, mantenimiento y equipamiento de los planteles”.⁵⁰

De acuerdo con estas reglas, se hace uso de cuatro fondos para financiamiento:

- “Fondo de Infraestructura” se dirige a la construcción, ampliación, mantenimiento o equipamiento de las unidades educativas públicas, bajo cuatro modalidades. Ellas son:
 - Coinversión federal-estatal, donde por cada peso aportado por los estados, la federación aporta un monto igual.
 - Coinversión federal-estatal-municipal, que del costo total de un proyecto, la federación aporta el 50%, la entidad federativa el 25% y el municipio otro 25%.
 - Coinversión federal-estatal-sector privado, a través de la cual la federación aporta el 50%, la entidad federativa el 25% y el participante privado otro 25%.
 - Coinversión federal-estatal-municipal-sector privado, que contempla una participación del 50% por la federación y el restante 50% por la entidad federativa, el municipio y el participante privado, prorrateado en partes iguales.⁵¹
- “Fondo de ampliación a la cobertura educativa” previsto, bajo ciertas condiciones, para unidades educativas que pertenecen a organismos descentralizados cuyo costo total de operación necesario para solventar el periodo septiembre-diciembre 2008. En este supuesto, la Federación aporta 50% y la entidad federativa otro 50%.⁵²
 - “Fondo de Innovación”, donde participan todas las unidades educativas públicas. Los proyectos autorizados o aprobados quedan financiados en su totalidad por la federación, hasta por un monto de 500 millones de pesos de inversión. Al respecto se establece que “Con el pro-

⁵⁰ Véase: *Reglas*, Objetivos, incisos 3.1 y 3.2.

⁵¹ Véase: *Reglas*, Lineamientos Generales, incisos 4.3.1 y 4.3.1.1.

⁵² Véase: *Reglas*, inciso 4.3.1.2.

pósito de potencializar la inversión, se podrán incorporar aportaciones de los gobiernos estatales, municipales y/o sector privado”.⁵³

- “Fondo para Fortalecimiento de la Infraestructura de Instituciones Federales”, el cual se dirige a las unidades educativas pertenecientes a subsistemas centralizados. Los proyectos involucrados se financian con recursos federales, los cuales se incorporan a los programas de inversión autorizados a los gobiernos estatales.⁵⁴

En el cuerpo de estas reglas se hace referencia en un apartado específico al sector privado, dentro de la parte correspondiente a “Derechos, obligaciones y sanciones”.⁵⁵ En éste se establecen como derechos de ese sector los siguientes:

- Participar en la determinación de espacios educativos por construir, adaptar y equipar.
- Proponer los diseños y adaptaciones de nuevos espacios educativos, así como la incorporación del equipamiento que responda a las necesidades presentes y futuras del sector que representa.
- Supervisar la ejecución de las obras y equipamientos autorizados.
- Recibir periódicamente información de los avances físico-financieros de la obra en que participen.
- Que los gobiernos estatales den a conocer su participación, en los informes y en la difusión que respecto al programa realicen.
- Tener prioridad en la selección de los egresados para incorporarlos a las actividades laborales de sus empresas.⁵⁶

⁵³ Véase *Reglas*, inciso 4.3.1.3.

⁵⁴ Véase *Reglas*, inciso 4.3.1.4.

⁵⁵ Véase *Reglas*, inciso 4.4.2.

⁵⁶ Véase *Reglas*, inciso 4.4.2.4.

Por otra parte, en la reciente Alianza por la Calidad de la Educación (ACE), pactada entre el gobierno federal y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), se estableció que se busca “Garantizar que los centros escolares sean lugares dignos, libres de riesgos, que sirvan a su comunidad, que cuenten con la infraestructura y el equipamiento necesarios y la tecnología de vanguardia, apropiados para enseñar y aprender”. Dentro de la ACE, se acordó un “Programa de Fortalecimiento a la Infraestructura y el Equipamiento”, respecto al cual se indica que éste tiene como “consecuencias” las siguientes: “Mejorar las condiciones de aprendizaje de millones de alumnos rehabilitando la infraestructura, mobiliario y equipo para garantizar un ambiente escolar adecuado y sin riesgos”. Asimismo, se establece bajo el rubro de “Distribución de acciones en el tiempo”, lo siguiente: “A partir del ciclo escolar 2008-2009, equipar 14,000 planteles y rehabilitar 27,000 planteles que se encuentran en malas condiciones”. Al respecto, con base en un censo de infraestructura educativa, se definió una metodología para elegir a las escuelas con mayores necesidades de apoyo en infraestructura y equipamiento y se amplió el universo de escuelas de 27,000 a 33,455. En el ciclo escolar 2008-2009, se prevé atender 9,876 escuelas.

Por último, cabe señalar que para dar atención a la infraestructura del país en materia educativa durante el presente ejercicio fiscal, de acuerdo con el INIFED, se tiene una asignación presupuestal y unas metas previstas, según la siguiente distribución:⁵⁷ a) Educación Básica cuenta con 2,980.00 millones⁵⁸ para beneficiar a 9,600 escuelas, de las cuales 3,300 se encuentran en zonas urbanas y serán atendidas a través del Programa “Mejores Escuelas”, y 6,300 espacios educativos en zonas rurales; b) Educación Media

⁵⁷ INIFED, Secretaría de Educación Pública, Datos de la infraestructura física educativa, inversión para 2009, véase: www.inifed.gob.mx.

⁵⁸ De este total de recursos asignados, 70% se ejercerá en las zonas urbanas de México a través del Programa “Mejores Escuelas” que opera el INIFED y 30% restante (910.00 millones de pesos), para realizar acciones en zonas rurales a través del Conafe.

Superior con \$2,250.00 millones con lo que serán rehabilitados 1,300 bachilleratos y se construirán 200 más y, c) Educación Superior con una asignación presupuestal de 2,900.00 millones para realizar obras de ampliación y mejoramiento en 400 campus universitarios y la creación de 48 instituciones.

IV. CONSIDERACIONES

La educación es la columna vertebral de todo país moderno, la cual da sustento y dirección a su desarrollo democrático, a su crecimiento económico y a la construcción de una sociedad libre. La educación con calidad impulsa los avances y transformaciones a favor de cada individuo y de las sociedades.

Cada día se hace más evidente a nivel mundial, la relación directa del bienestar y el desarrollo económico con la calidad educativa. En este contexto, no puede perderse de vista que los sistemas educativos modernos y que ocupan liderazgos internacionales, mantienen una constante evolución en cuanto a su calidad. A lo largo del siglo XX, México vivió significativos avances, pero también grandes rezagos educativos. En el siglo pasado se amplió la cobertura del sistema educativo. Así, se pasó de una sociedad extensamente iletrada, a una donde la proporción de analfabetas es alrededor de 8.0%.⁵⁹ Asimismo, los últimos años del siglo pasado y primeros del actual, muestran importantes logros en instituciones de investigación científica y tecnológica. En este universo, sin embargo, se hace presente en forma dramática la ausencia general de una calidad educativa.⁶⁰

El futuro de cada individuo y de cada sociedad en su conjunto, en un mundo altamente globalizado, dependen de que se alcance

⁵⁹ II Censo de Población y Vivienda 2005, INEGI.

⁶⁰ Esto ha sido observado en distintos momentos por varios expertos de la materia u organismos internacionales especializados en este tema. Así, por ejemplo, la OCDE lo ha señalado en diversos estudios y análisis. Véase: OECD, "Education at a Glance".

un nivel educativo con la más alta calidad y lo más pronto posible. México no puede sustraerse a esta realidad. En este inicio de siglo enfrentamos retos sin precedentes, cuyas respuestas serán determinantes para tener un país con horizontes de dignidad, equidad y oportunidades para cada mexicano. En un mundo que avanza más amplia y aceleradamente hacia su completa globalización, particularmente en los campos de la economía, finanzas y significativamente del conocimiento, México puede alcanzar una posición de prosperidad o quedarse atado a sus rezagos y dejando que se hagan más profundas las injusticias, inequidades y diferencias entre ricos y pobres. Todo dependerá en gran medida de que los mexicanos cuenten con la educación que les permita incorporarse a un mercado de trabajo cada día más competitivo y especializado.

Consecuentemente, la calidad de la educación es determinante para este país. Se debe elevar la calidad educativa hasta empatarla con la de los países más avanzados y, a su vez, acabar paulatinamente con la dramática relación entre el origen social, el aprendizaje escolar, las oportunidades laborales y el desarrollo profesional productivo. Para alcanzar estos logros, se requieren cambios cualitativos en el quehacer de la educación. Uno de los principales, se concentra en la construcción, equipamiento y mantenimiento de una adecuada infraestructura educativa. Hasta el momento, como se puede observar con claridad, los recursos fiscales empleados en infraestructura educativa, han sido insuficientes ante la magnitud del reto.

El Estado mexicano debe hacer un nuevo esfuerzo extraordinario para romper el círculo vicioso del atraso e iniciar un proceso virtuoso que favorezca un desarrollo sostenido y perdurable en el mediano y largo plazo, con resultados tangibles inmediatos.

Por lo que respecta a superar los rezagos y obstáculos para la inversión en infraestructura educativa, el objetivo de canalizar mayores recursos debe concebirse como una forma distinta de acción institucional que privilegie la visión integral e involucre la participación activa de los sectores privado y social. Para ello será necesario, entre otras cuestiones, el impulsar incentivos fis-

cales que permitan a las empresas privadas destinar recursos a proyectos de infraestructura y, abrir la participación privada, en coordinación con las instituciones públicas, para asumir los costos de la construcción, mantenimiento y equipamiento de los espacios educativos. Consecuentemente, se requiere hacer uso de nuevas fórmulas financieras que coadyuven significativamente al desarrollo de la infraestructura educativa. Esta tarea involucra la adopción y acertada operación de esquemas modernos de participación privada en la infraestructura pública.

Por lo anterior, se debe garantizar la operación eficaz de estos esquemas de participación y, con ello, materializar la infraestructura educativa que requiere México. Para que este esfuerzo sea viable se requiere que en cada una de sus líneas de acción, ya sea para mejorar contenidos, técnicas y métodos educativos, así como para garantizar la disponibilidad de la infraestructura, se cuente con una normatividad apropiada y con las instancias administrativas adecuadas. Para ello, un punto de partida esencial se encuentra en la construcción de un sólido y claro marco legal que integre reglas y procedimientos transparentes, que otorgue a cada participante plena certeza jurídica, sin espacios a la discrecionalidad y cerrando la oportunidad a cualquier género de corrupción. Esta medida se hace cada día más urgente dada nuestra realidad. Tal y como lo ha señalado el Foro Mundial Económico (World Economic Forum), México está calificado como uno de los países de Latinoamérica con un limitado y deficiente marco legal para la inversión privada en infraestructura. Las experiencias y aciertos alcanzados por otros países pueden ser de especial utilidad para llevar a cabo esta tarea legislativa.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, puede resultar conveniente el contar con una legislación específica que regule a todo esquema de participación privada en infraestructura pública, así como la creación e instrumentación de los respectivos proyectos y contratos base o modelo para los diversos esquemas de esta participación en la infraestructura educativa en específico. Este nuevo marco debe garantizar la transparencia, certidumbre y cre-

dibilidad que se requiere para integrar y desarrollar proyectos de infraestructura en beneficio de México y su sociedad.

Así como se sugiere lo anterior, es indispensable la creación de una instancia pública única, especializada en el análisis, negociación y supervisión de los contenidos y especificaciones de todo esquema de participación privada en infraestructura pública. Esta instancia debe reunir los conocimientos especializados para elaborar los correspondientes proyectos y contratos, particularmente en sus aspectos financieros, técnicos de obra y legales, a efecto de asegurar la cabal y mejor instrumentación de cada obra de infraestructura pública, por los participantes privados. Adicionalmente debe garantizarse y normarse el correcto desempeño, cumplimiento y desarrollo de todo proyecto por parte de las autoridades administrativas involucradas. Con las medidas propuestas se evita la dispersión de las normas en distintas leyes, reglamentos, acuerdos, lineamientos y su respectiva interpretación y aplicación administrativa por diversas autoridades y criterios.

Un marco legal con las características expuestas contribuiría a dar al gobierno el sustento esencial, así como la fuerza y eficacia para promover una significativa y eficaz participación privada en proyectos de infraestructura pública, potencializar los recursos fiscales y, por tanto, obtener la infraestructura suficiente y adecuada para que los estudiantes de este país adquieran una educación con calidad a nivel internacional. Esta educación es el elemento fundamental para abrir auténticas oportunidades a la niñez y juventud mexicanas, necesarias para su realización personal y desarrollo profesional en un mundo cada vez más competitivo. Esta formación de mujeres y hombres preparados con educación de alta calidad, asimismo, traerá consigo la generación de oportunidades a empresas, industrias, entidades federativas, regiones y al país en general. La calidad educativa es para crear a cada mexicano oportunidades; esta creación de oportunidades es la finalidad que debe perseguir un gobierno y, en particular, sus autoridades educativas. El tener oportunidades, al final de todo, es lo que cada mexicano está buscando.