afín
Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional

Informe especial

Infraestructura educativa: Por qué las Asociaciones Público Privadas son necesarias en la estrategia del sector educación

Infraestructura educativa: Por qué las Asociaciones Público Privadas son necesarias en la estrategia del sector educación

POR:
RAFAELA OJEDA
COORDINADORA DEL ÁREA LEGAL - AFIN

POR:
YOVANNA RAMIREZ
JEFA DE ESTUDIOS ECONÓMICOS - AFIN

La educación es un derecho fundamental y, en el ámbito público, un servicio público esencial[1]. Por mandato constitucional, el Estado debe asegurar que nadie se vea impedido de recibir educación, independientemente de su situación económica o personal[2]. Inclusive, la Ley General de Educación establece que debe destinarse anualmente no menos del 6% del PBI a la educación estatal[3].

No obstante, las condiciones físicas de la infraestructura en la que se presta el servicio educativo presentan deficiencias.

El diagnóstico del Ministerio de Educación (MINEDU) muestra que el **78%** de locales escolares a nivel nacional necesitan alguna intervención estructural, el **68%** carece de alguno de los tres servicios básicos (agua, desagüe o energía eléctrica) y **73%** sin internet, entre otras necesidades funcionales y de confort, con lo cual estima que la brecha de infraestructura educativa asciende a **S/ 171 725 millones** al 2025[4].

El presupuesto público para educación en 2026 asciende a S/ 51 517 millones[5], el 80% correspondiente a gasto corriente y solo 20% a gasto de capital. Considerando solo educación básica, el gasto de capital fue de S/ 7 316 millones, equivalente a 4.3% de la brecha de infraestructura educativa. Es decir, para cerrar la brecha de infraestructura educativa, se requeriría un monto equivalente a aproximadamente 23 veces el presupuesto consignado para gasto de capital en educación básica.

Además de la limitada capacidad presupuestal con respecto al tamaño de las necesidades, se evidencia un lento avance hacia el cierre de brechas, e incluso existen indicios de que esta podría estar ampliándose. A diciembre de 2025, el MINEDU estima que 26 905 locales escolares se encuentran en muy alto riesgo de colapso por lo que requieren sustitución total, 5 160 más que lo estimado en 2017[6].

El ritmo de ejecución, además, es lento. Entre 2014 y 2022, PRONIED (una de las unidades ejecutoras del MINEDU) logró intervenir 188 locales escolares de manera integral y 78 locales escolares de manera parcial[7]. Asimismo, entre mayo de 2024 y junio de 2026, PRONIED reportó 13 obras culminadas (9 regulares y 4 por Obras por Impuestos)[8]. Asimismo, Escuelas Bicentenario (otra unidad ejecutora del MINEDU) entregó 64 locales escolares a marzo de 2026[9].

Recientemente, el gobierno anunció el Plan Nacional de Educación 2026-2031, que comprende la construcción de 2 000 nuevos colegios, modernizar o remodelar otros 3 000, conectar al 100% a las escuelas del país a internet, y sanear los predios de 33 000 instituciones educativas a nivel nacional, entre otras intervenciones[10]. Sin embargo, aún no seconoce cómo se ejecutará lo anunciado.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) son una modalidad de participación de la inversión privada para desarrollar infraestructura pública y servicios públicos. En esta modalidad se encarga al sector privado el diseño, construcción, operación y mantenimiento, mediante contratos de largo plazo, con riesgos y beneficios compartidos entre ambas partes (Morón, 2005; Huapaya, 2013).

Las APP canalizan inversión privada hacia infraestructura y servicios públicos que el Estado no podría financiar íntegramente por sí solo en el presente, aliviando sus restricciones presupuestarias. Al no comprometer sus recursos económicos en el futuro inmediato, el Estado gana la liquidez y la solvencia para atender simultáneamente otras necesidades de la población, algo que no podría lograr si ejecutara todos sus proyectos de manera directa.

De esta manera, la APP permite adelantar la disponibilidad de infraestructura y servicios públicos, capturando hoy los beneficios que bajo obra pública se obtendrían después de varios años. El costo de demorar en invertir va más allá del costo de la infraestructura que no se construye; involucra los beneficios que la sociedad deja de recibir mientras espera: estudiantes que no cuentan con colegios adecuados, seguros y con mejores condiciones para aprender, y las oportunidades que pierden por ello.

A diferencia de otras modalidades de inversión pública y privada, las APP no se limitan a la construcción, ya que el inversionista privado asume compromisos de largo plazo sobre la operación, el mantenimiento y el cumplimiento de niveles de servicio determinados. Es un modelo que garantiza infraestructura que funciona y sirve a los peruanos día a día, no solo que se entrega y abandona a su suerte.

Así pues, en el ámbito de la educación pública, es posible encargar al inversionista privado la construcción de la infraestructura, el equipamiento de los salones y demás espacios, mantenimiento y la operación de servicios complementarios no educativos, como la limpieza, vigilancia, tópico, entre otros (Henderson y otros, 2025).

Es decir, a través de las APP el Estado puede encargar o trasladar a un inversionista privado la responsabilidad de la conducción y del ciclo de vida completo del proyecto, desde su diseño hasta su operación y mantenimiento diario. Además, permiten concentrar el trabajo de funcionarios públicos en los componentes pedagógicos necesarios para cerrar las brechas de aprendizajes, tales como la elaboración y logística de material educativo y el fortalecimiento de capacidades de los docentes.

Solo la gestión educativa en sí misma (la enseñanza, la contratación de personal docente y la conducción de procedimientos administrativos) se mantiene a cargo del Estado, a consecuencia del diseño legislativo de la Ley N° 28044, Ley General de Educación, que reserva la gestión privada de los colegios públicos a entidades públicas o entidades privadas sin fines de lucro que prestan servicios educativos de manera gratuita[11].

Casos de éxito en países de la región

En Colombia, desde 1999, la modalidad ha sido utilizada para concesionar la gestión educativa de escuelas públicas en Bogotá a diversos operadores privados, quienes debían ofrecer materiales y servicios de calidad complementarios a la educación y garantizar mejores resultados académicos que el promedio de escuelas públicas de la zona, entre otros (Termes y otros, 2015).

Características del Modelo

El proyecto consiste en contratos de **15 años de duración,** con financiamiento mixto, y autonomía en la selección de docentes, métodos pedagógicos y conducción administrativa, y el concesionario puede conducir más de una escuela, por lo que permite el empaquetamiento de proyectos (Henderson y otros, 2025).

Resultados e Impacto

Las consecuencias de este proyecto fueron positivas, ya que, de acuerdo con Barrera-Osorio (2007), el índice de disertación entre los estudiantes en las escuelas concesionadas y en las escuelas públicas cercanas a estas se redujo. Inclusive, **el rendimiento académico de los estudiantes en las escuelas concesionadas fue superior** al de sus pares en las escuelas públicas cercanas.

CASO DE ÉXITO

Belo Horizonte, Brasil

En Belo Horizonte, Brasil, permitió construir, equipar, mantener y gestionar inicialmente 37 escuelas durante 20 años, que luego se incrementaron a 51 por los exitosos resultados del proyecto, mientras que el gobierno local mantuvo a su cargo los servicios educativos.

Resultados del proyecto

Cumplimiento de plazos
Las escuelas se concluyeron dentro del plazo previsto

Sin sobrecostos
No se registraron sobrecostosen la ejecución del proyecto.

Alta aprobación social
Contó con una elevada aceptación de la comunidad

Menores costos
Reducción en costos de mantenimiento y administración frente al esquema tradicional de obra pública.

A través del proyecto, se encargó al inversionista privado la prestación de los servicios complementarios como la administración, limpieza, alimentación y mantenimiento de las instituciones, permitiendo que el personal docente se concentrara en la enseñanza.

> El proyecto benefició aproximadamente a **25 000 estudiantes y 3 000 docentes**, mediante instalaciones modernas, seguras y funcionales y una gestión administrativa eficiente (Yitani y otros, 2019).

Colegios de Alto Rendimiento y CER

Mediante la modalidad de APP se está desarrollando el proyecto COAR Centro, que comprende el diseño, financiamiento, construcción, residencias estudiantiles, mantenimiento y operación de tres nuevos Colegios de Alto Rendimiento en Cusco, Pasco y Huancavelica, que beneficiarán a estudiantes de secundaria de desempeño sobresaliente que contarán con formación integral. Actualmente se encuentran en ejecución de obras.

Asimismo, recientemente se adjudicó el primer paquete de Colegios en Riesgo (CER) de Lima Metropolitana que permitirá renovar 13 colegios de Villa El Salvador y San Juan de Miraflores y beneficiará a más de 29 mil estudiantes anualmente. Continúan en la cartera APP el CER Villa María del Triunfo (5 colegios) y el de reforzamiento de colegios en Cusco (3 colegios), mientras que hace unos meses fueron rechazados los proyectos CER Comas - San Martín de Porres (9 colegios)[12] y CER Ate - San Juan de Lurigancho (14 colegios)[13].

COAR CENTRO CUSCO PASCO HUANCAVELICA

Diseño, financiamiento, construcción, residencias estudiantiles, mantenimiento y operación de tres nuevos Colegios de Alto Rendimiento.

Actualmente en ejecución de obras.

CER LIMA METROPOLITANA

Primer paquete adjudicado para renovar 13 colegios de Villa El Salvador y San Juan de Miraflores.

Beneficiará a más de 29 mil estudiantes anualmente.

EN CARTERA APP

- CER Villa María del Triunfo (5 colegios).
- Reforzamiento de colegios en Cusco (3 colegios).

PROYECTOS RECHAZADOS HACE UNOS MESES

- CER Comas-SMP (9 colegios).
- CER Ate - SJL (14 colegios).

Conclusión

La magnitud de la brecha de infraestructura educativa exige un cambio de estrategia. Cerrarla demandaría el equivalente a más de dos décadas de presupuesto público, y concluir su ejecución tomaría varias décadas al ritmo de la ejecución física de la inversión pública.

Las APP ofrecen la vía para acelerar la disponibilidad de infraestructura educativa adecuada, pues liberan recursos del Estado y garantizan operación y mantenimiento durante todo el ciclo de vida del proyecto, sin afectar la gestión educativa pública. Bogotá y Belo Horizonte lo demuestran, con obras entregadas a tiempo y mejores resultados académicos.

Implementar APP empaquetando proyectos para ejecutar el Plan Nacional de Educación 2026-2031 puede contribuir a cerrar la brecha de infraestructura.

Referencias

- Barrera-Osorio, F. (2007). The impact of private provision of public education: Empirical evidence from Bogotá's concession schools (Policy Research Working Paper No. 4121). World Bank.
- Henderson, L., Cohen, D., Pisconte, D., & Cancino, S. (2025). Buenas Prácticas en APP - Sector Educación. Análisis de Experiencias en Perú al año 2021 (1.ª ed.). Agencia de Promoción de la Inversión Privada – Proinversión.
- Huapaya, R. (2013). Diez Tesis sobre las Asociaciones Público – Privadas (APP) en nuestro régimen legal. Revista De Derecho Administrativo, (13), 15-32.
- Morón, J. (2005). La generación por iniciativa privada de proyectos públicos: La nueva colaboración público-privada y el interés público. Derecho & Sociedad, (24), 277-297.
- Termes, A., Bonal, X., Verger, A., & Zancajo, A. (2015). Alianzas público-privadas en la educación colombiana: Las implicaciones en equidad y calidad de los Colegios en Concesión de Bogotá (Papel de trabajo No. 66). The Privatisation in Education Research Initiative (PERI-OSF).
- Yitani, J., Siqueira, M., Lembo, C., Suárez-Alemán, A., & Corzo, J. F. (2019). Casos de estudio en asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Escuelas en Belo Horizonte (Brazil). Banco Interamericano de Desarrollo.

Pie de página

1. Artículo 4 de la Ley N° 28044, Ley General de Educación
2. Artículo 16 de la Constitución.
3. Artículo 83 de la Ley N° 28044 Ley General de Educación
4. MINEDU/DIPLAN-DIGEIE. Estado de la Infraestructura Educativa Existente. Datos actualizados a diciembre de 2025
5. MEF- Transparencia Económica. Consulta amigable de gasto. Última actualización: 31 de agosto de 2026
6. Plan Nacional de Infraestructura Educativa al 2025, aprobado por Resolución Ministerial 153-2017-MINEDU
7. MINEDU. Informe de Evaluación de continuidad de la entidad pública PRONIED. 2023
8. PRONIED. Informe de Gestión del Programa Nacional de Infraestructura Educativa - Pronied, periodo de mayo de 2024 a junio de 2026. Primera parte
9. Escuelas Bicentenario. 64 Escuelas Bicentenario acogieron a miles de estudiantes para el Buen Inicio del Año Escolar 2026. Nota de prensa del 17 de marzo de 2026
10. Presidencia de la República del Perú. Presidenta Fujimori anuncia reforma integral de sector educación para modernizar infraestructura y elevar calidad educativa en todo el país. nota de prensa del 14 de septiembre de 2026
11. Artículo 71 de la Ley N°28044
12. https://vertix.proinversion.gob.pe/FichaPDF?pro=8
13. https://vertix.proinversion.gob.pe/FichaPDF?pro=11