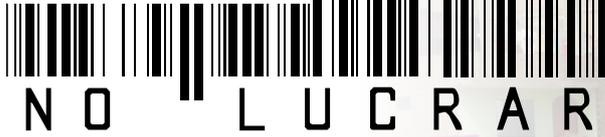


EDUCAR



NO LUCRAR



Photo by Clara Fontdevila

Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: Elementos para el debate

Este documento sintetiza los principales resultados de la investigación: *Privatización educativa en el Perú: un enfoque desde la calidad*, de Fontdevila, C., Marius, P., Balarin, y M., Rodríguez, M.F. (2017). Asimismo, se plantean las posibles implicaciones y desafíos políticos que se desprenden del estudio, a fin de contribuir y promover un debate público informado.

A lo largo de las dos últimas décadas, Perú ha experimentado un notable crecimiento del peso de la oferta educativa privada, especialmente acentuado en Lima Metropolitana, – donde la participación privada en la educación básica pasó del 29% en el año 2004 al 50% en 2014. Este ha sido en gran medida el resultado de la liberalización y desregulación del sector emprendida durante los años 90. Se habla así de un proceso de privatización 'por defecto' (Balarin, 2016), en cierta medida comparable al documentado en otros países del Sur Global, en que la creciente demanda y oferta educativa resultan de la pasividad, tolerancia o falta de capacidad de respuesta estatal más que de una política explícita de mercantilización educativa.

Una de las características claves en esta transformación ha sido la creciente heterogeneidad y segmentación de la oferta privada. Diversos investigadores apuntan a que uno de los grupos que ha experimentado un mayor crecimiento en virtud de estas dinámicas han sido las denominadas *escuelas de bajo coste* (EBC), dirigidas a familias con ingresos limitados. De hecho, el crecimiento de la matrícula privada ha sido especialmente pronunciado en las zonas más pobres de las áreas urbanas. Las implicaciones de esta transformación son notables –tanto en términos de calidad como de equidad. La evidencia internacional disponible sobre la modalidad EBC apunta a importantes desafíos en términos de acceso, resultados, igualdad y sostenibilidad, entre otros.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

La calidad del sector EBC: recursos limitados, resultados pobres

Como se desprende del trabajo cualitativo conducido en el contexto de esta investigación, los procesos de enseñanza y las condiciones de operación del sector EBC resultan problemáticos en relación a distintos aspectos. Si bien la evidencia al respecto es aún limitada, es posible detectar algunas tendencias generales que apuntan a las limitaciones del sector a la hora de cumplir con unos mínimos estándares de calidad.

Una de las constantes más claras en el sector es el uso de una infraestructura sólo superficialmente adaptada a los usos educativos, y/o afectada por severas limitaciones de espacio. Esa tendencia responde tanto a la falta de una planificación urbanística adecuada en un contexto de rápido crecimiento demográfico, como al limitado capital inicial de muchos promotores a la hora de establecer una institución educativa. Esta economía de subsistencia sobre la que se articulan muchas EBC se traduce a su vez en una mínima inversión en recursos materiales. Así existe un margen presupuestario muy limitado para la adquisición de materiales educativos, incluyendo libros de texto.

En materia de preparación del profesorado, la principal problemática enfrentada por el sector no es tanto el bajo nivel de calificaciones como la variabilidad, discrecionalidad y falta de estándares claros en este aspecto. Así mismo, la participación en programas de formación continua suele tener un carácter opcional y raramente está apoyada financieramente por la institución. Finalmente, el sector se caracteriza por los altos niveles de rotación del personal y la presencia de profesorado con poca experiencia –a razón de la precariedad en las formas de contratación y condiciones de trabajo.

En términos organizativos, se detecta una relativa falta de liderazgo pedagógico –o una priorización

del liderazgo en materia de gestión. Así, las EBC se caracterizan por una marcada verticalidad y división del trabajo, a la vez que destaca la práctica inexistencia de estructuras orientadas a la coordinación, reflexión colectiva o intercambio de experiencias entre docentes.

Finalmente, cabe destacar que las estrategias de diferenciación alimentadas por el mercado EBC raramente se traducen en la adopción de estilos educativos diferenciados ni generan un clima propicio a la experimentación e innovación. Esta adherencia a un modelo tradicional o directivo parece explicarse por las mismas demandas de las familias, los limitados niveles de preparación de parte del cuerpo docente, y las particularidades organizacionales. Así mismo, cabe notar que la preservación de la identidad y capacidad de diferenciación de las EBC pasa en algunos casos por la adopción de prácticas de selección del alumnado, con el objetivo de garantizar la buena reputación de la institución en la zona y dar garantías de unos mínimos niveles de urbanidad y disciplina.

El desempeño académico del sector EBC

Las limitaciones detectadas en relación a los procesos y recursos de enseñanza y aprendizaje tienen un impacto directo en los resultados del sector EBC en términos de desempeño académico. La exploración de las Evaluaciones Censales de Estudiantes 2016 revela que los resultados académicos del sector EBC son sistemáticamente peores que los del sector público. El sector estatal muestra así una ventaja comparativa especialmente pronunciada durante los primeros años de escolaridad.

En el caso de primaria, el sector público presenta unos mejores niveles de rendimiento que el sector EBC. En el caso de la competencia lectora, la proporción de alumnado en niveles satisfactorio es muy superior para las instituciones públicas (57,15%) que para las privadas con niveles de pensión menores a 200 soles (37%). Estas diferencias se presentan de forma aún más acentuada para la competencia matemática, en que la proporción de alumnado para el sector EBC (hasta 200 soles mensuales) en el nivel más bajo, denominado de inicio, llega a triplicar la del sector estatal.

En el caso del nivel secundario, la desagregación de estos datos según niveles de pensión revela que, si bien la ventaja del sector público desaparece, el sector EBC sigue presentado peores niveles de desempeño que el nivel estatal –lo que, de nuevo, pone en cuestión el potencial de esta modalidad a la hora de asegurar unos mínimos niveles de aprendizaje.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

La regulación del sector EBC: ¿asignatura pendiente?

Históricamente, la regulación del mercado educativo peruano se ha caracterizado por la indefinición respecto al rol supervisor tanto del Ministerio de Educación como de las autoridades educativas descentralizadas, así como por la presencia de importantes vacíos legales y contradicciones en las normas. La capacidad de control se ha visto sumamente debilitada por la falta de información sobre las instituciones particulares, la falta de canales de comunicación y de una articulación clara entre el Ministerio y el sector privado, y la limitada capacidad de gestión de las instancias descentralizadas, entre otros. Además, el despliegue y progresivo desarrollo del marco normativo ha estado marcado por su carácter errático y compensatorio. Así, se ha optado por una lógica de arreglos normativos ad-hoc ante situaciones de conflicto o prácticas no deseadas como la informalidad, los abusos en el cobro de pensiones y las prácticas de selección por parte de los mismos colegios, que surgen a partir de la liberalización del sector.

Esta dinámica se ha visto parcialmente modificada desde 2011, en el marco de un proceso de redefinición del rol rector del Ministerio de Educación. Este ha liderado así dos intentos de articulación con el sector privado que, sin embargo, no han logrado consolidarse aún. El primer intento tiene lugar en 2011 durante la gestión de la Ministra Patricia Salas, quedando truncado con el cambio de gestión ministerial en 2013. El segundo intento ocurre durante la gestión del Ministro Jaime Saavedra, si bien finalmente no prosperó. En la actualidad, el Ministerio de Educación sigue trabajando en la elaboración y aprobación de un reglamento coherente y la creación de espacios de trabajo y comunicación con el sector privado. El futuro de estas negociaciones es aún incierto, si bien han sentado las bases para un posible cambio de dinámica.

Interrogantes y desafíos políticos

El sector EBC presenta en la actualidad un carácter cuasi-estructural en el sistema educativo peruano y especialmente en las áreas urbanas. Se documenta un vínculo claro entre pobreza, crecimiento demográfico y crecimiento de la oferta privada –y de la provisión de bajo costo en particular. Los distritos con una tasa de crecimiento poblacional durante el periodo

de 1995-2015 superior al 100% ocupan también las primeras posiciones en los porcentajes de EBC sobre el total y sobre la oferta privada. De hecho, en estos mismos distritos se detectan también elevadas tasas de crecimiento de la oferta privada entre 2008 y 2016 – situadas en un intervalo entre el 32% y el 72%. En última instancia, estas dinámicas ponen de manifiesto la función supletoria del sector EBC en un contexto de expansión poblacional súbita y dado el carácter insuficiente de la oferta pública a la hora de dar respuesta a un cambio de estas características.

Si bien los factores detrás de esta limitada capacidad institucional de respuesta son múltiples y complejos, es necesario llamar la atención sobre el efecto de retroalimentación que juega la actual centralidad de la oferta EBC. En otras palabras, en las zonas caracterizadas por un mayor peso de la oferta EBC, esta disponibilidad es a la vez síntoma y causa de la limitada oferta pública. Así, el carácter supletorio del sector EBC resulta problemático en tanto que, a medio o largo plazo, puede acabar desincentivando la creación de una infraestructura educativa pública adecuada a las necesidades de la población. Se estaría naturalizando la satisfacción de una parte significativa de la demanda educativa mediante una provisión privada.

Por otra parte, la centralidad de la oferta EBC compromete en gran medida tanto la calidad como la equidad a la que aspira el sistema educativo peruano. La evidencia disponible sugiere que el sector EBC peruano presenta bajos niveles de desempeño a la vez que opera en condiciones muy precarias. No es casual, de hecho, que la creación y consolidación de estas escuelas haya sido viable gracias a una rebaja de costos posibilitada por la práctica ausencia de unos mínimos estándares de calidad –producto de la liberalización de los 90 especialmente del Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación (1996). Por otra parte, estas dinámicas tienen a la vez un impacto netamente pernicioso en términos de equidad, en tanto que la oferta EBC tiende a concentrarse en las zonas más pobres y, por lo tanto, sus limitaciones afectan de forma especialmente acusada al alumnado con menos recursos.



Este escenario apunta a una serie de desafíos y retos para las distintas administraciones educativas peruanas y especialmente para el Ministerio de Educación. A continuación se presenta una relación de aquellos aspectos que deberían ser revisados con mayor urgencia:

- I. **Disponibilidad de la oferta educativa estatal.** Unos de los factores clave tras la expansión del sector EBC es la limitada oferta de plazas públicas en algunas zonas urbanas en que la oferta pública se ha mantenido constante a pesar de las dinámicas de cambio demográfico. Resulta así necesario revisar los procedimientos y criterios utilizados en la creación de instituciones públicas en estas zonas. Así mismo, conviene reforzar el trabajo de planificación urbanística en áreas peri-urbanas o nuevos asentamientos a fin de asegurar la disponibilidad de terrenos con capacidad de acoger instalaciones educativas acorde a los estándares del Ministerio de Educación.
- II. **Refuerzo de la educación pública.** La disminución del peso relativo del sector privado pasa también por una revisión y mejora de la oferta estatal a fin de estimular la demanda de educación pública. Así mismo, cabría actuar sobre la percepción de una ventaja cualitativa asociada a la educación privada, a fin de reforzar el prestigio de la oferta pública que refleje adecuadamente sus niveles de desempeño.
- III. **Reglamentación del sector privado y revisión al alza de estándares mínimos.** El Ministerio de Educación continúa en negociaciones para la aprobación del reglamento unificado y una estrategia integral de trabajo con las instituciones educativas privadas. En este

contexto, resulta necesario asegurar que tal revisión se traducirá en una regulación estricta y rigurosa del sector, capaz de corregir un amplio espectro de problemáticas, incluyendo prácticas de discriminación y selección de alumnado, informalidad y presencia de escuelas no registradas, o ausencia de unos mínimos estándares de calidad, entre otros.

- IV. **Capacidad rectora y reguladora de los entes estatales sobre los proveedores privados.** Se han tomado ya algunas medidas que contribuyen a corregir la laxitud normativa respecto la oferta particular. Entre ellas destacan la creación del Sistema de Información para la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE) en el año 2012; la promulgación de normas técnicas que regulan aspectos importantes de la provisión de servicios privados (como la Resolución Ministerial N° 0431-2012-ED), o la creación de la Coordinación de Supervisión de Instituciones Educativas. No obstante, resulta incierto hasta qué punto la administración pública y las autoridades correspondientes disponen de los recursos necesarios y de la voluntad política para hacer efectivo un mayor control y supervisión de la provisión privada.

Trabajos citados:

Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación Española de Sociología de la Educación*, 9(2), 181-196.

Balarin, M., & Ñopo, H. (en prensa). *Mercado privado, consecuencias públicas: un estudio sobre el funcionamiento del mercado de servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). *La economía política de la privatización educativa en América Latina: políticas, tendencias y trayectorias*. Bruselas: Education International.



Education International
Internationale de l'Éducation
Internacional de la Educación
Bildungsinternationale

www.unite4education.org
#unite4ed

