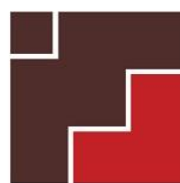


**LA TRAYECTORIA RECIENTE Y  
SITUACIÓN ACTUAL DE LA  
EDUCACIÓN PRIVADA EN EL  
PERÚ**

**MARIA BALARIN**



**FORGE**

FORTALECIMIENTO  
DE LA GESTIÓN DE LA  
EDUCACIÓN EN EL PERÚ

Canada

 **GRADE**

El presente documento se realizó por encargo de la Dirección de Gestión de la Calidad (DIGC) del Ministerio de Educación del Perú gracias al apoyo del Proyecto Fortalecimiento de la Gestión de la Educación en el Perú (FORGE) que es implementado por el Grupo de Análisis para el Desarrollo – GRADE con el apoyo técnico y financiero del Gobierno de Canadá a través de Global Affairs Canada. (Proyecto N° A-034597)

## **LA TRAYECTORIA RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ**

Informe final: Proyecto FORGE

Lima, julio 2017

Autora: María Balarin, Investigadora Principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), con el apoyo de María Fernanda Rodríguez y Valerie Tarazona

Cuidado de estilo: María Fernanda Torres

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este documento son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista de GRADE ni de las instituciones auspiciadoras.

<b>PARTE I – EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ .....</b>	<b>4</b>
<b>El aporte del sector privado a la educación peruana y la necesidad de una estrategia de articulación con el Ministerio de Educación.....</b>	<b>4</b>
<b>La literatura internacional sobre el funcionamiento de los mercados educativos .....</b>	<b>6</b>
Efectos de los mercados educativos sobre la equidad, la calidad y eficiencia en el uso de recursos .....	7
Procesos de privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo .....	8
La importancia de una adecuada regulación de los mercados educativos en contextos de privatización por defecto.....	11
<b>La trayectoria reciente y situación actual de la educación privada en el Perú .....</b>	<b>12</b>
Tendencias en la oferta y demanda por servicios de educación privada.....	13
La calidad educativa en el sector privado de la educación: un panorama heterogéneo ....	19
La presencia de informalidad en el mercado de la educación privada .....	24
<b>La literatura sobre el funcionamiento del mercado educativo en el Perú .....</b>	<b>28</b>
<b>PARTE II – EL MARCO REGULADOR Y LA GOBERNANZA DEL SECTOR PRIVADO DE LA EDUCACIÓN .....</b>	<b>30</b>
<b>El marco normativo que regula el funcionamiento del mercado de la educación privada .....</b>	<b>31</b>
<b>La gobernanza del mercado de la educación privada: debilidades en la organización y funciones del sector .....</b>	<b>35</b>
<b>Intentos recientes de articulación con el sector privado de la educación .....</b>	<b>37</b>
Primer intento de revisión de la normativa que regula al sector privado de la educación: un acercamiento exploratorio (2011-2013).....	38
Segundo intento de revisión de la normativa (2013-2016).....	39
El actual esfuerzo de articulación entre el MINEDU y el sector privado de la educación...	41
<b>El debate público sobre la educación privada.....</b>	<b>42</b>
El debate en torno a las iniciativas de regulación del mercado educativo en el periodo 1996-2017.....	42
Reflexiones de naturaleza normativa sobre los roles y relación Estado-privados en la educación.....	46
Principales características del debate público sobre la educación privada .....	51
Principales actores identificados en el debate público.....	53
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>56</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>60</b>

## **PARTE I – EL MERCADO DE LA EDUCACIÓN PRIVADA EN EL PERÚ**

### **El aporte del sector privado a la educación peruana y la necesidad de una estrategia de articulación con el Ministerio de Educación**

El sector privado ha jugado un papel clave a lo largo de toda la historia educativa peruana, contribuyendo con la formación de estudiantes, con la modernización e innovación educativa, así como con la tarea de cerrar las profundas brechas educativas existentes en el país.

En el Perú, la educación pública tardó en expandirse y democratizarse, y desde muy temprano en la historia Republicana las escuelas privadas, en especial las religiosas - tanto católicas como protestantes - cumplieron un papel fundamental en la formación de las élites nacionales, así como también en la educación en las de las capas sociales medias y bajas del país. En su historia del Perú republicano Jorge Basadre menciona que

“En el Perú, como en casi todos los demás países de América Latina, la orientación fue, en las primeras décadas del presente siglo [el XX], la de tener una escuela primaria de proporciones limitadas, una educación secundaria dividida entre colegios nacionales cuyo número fue muy reducido y a los que iban ciertos sectores de las clases medias mientras la mayor parte de la población estudiantil acudía a colegios particulares que tendían a la proliferación y en su mayoría, eran costosos o medianamente caros.’ (En Giesecke 1996)

Si bien, como señala Basadre, la educación privada tendía a orientarse a las élites, esta también jugó un papel importante en la democratización educativa del país, gestionando escuelas que han funcionado no solo como espacios de instrucción y formación ciudadana, sino también como importantes motores de la movilidad social. Entre finales del siglo XIX e inicios del XX, por ejemplo, alrededor de 30,000 niños estaban matriculados en las 95 escuelas del inglés Joseph Lancaster, quien había divisado un método de instrucción para estudiantes de bajos recursos (Giesecke 1996). Las escuelas parroquiales han jugado también un rol clave a nivel barrial. Un ejemplo más reciente es el de los colegios Fe y Alegría, que funcionan no solo como espacios de oportunidad para la población vulnerable del país, sino que se han convertido también en un importante referente para pensar la organización y la gestión escolar en el país.

Así, frente a las limitaciones que el Estado ha enfrentado durante buena parte de su historia para satisfacer de manera oportuna a una demanda educativa creciente, la escuela privada ha brindado a muchas familias la oportunidad de ofrecerles a sus hijos una educación de calidad. Como había ocurrido ya en otros momentos de la historia del país, en las últimas décadas del siglo XX la expansión de la oferta educativa pública no estuvo acompañada de un adecuado financiamiento, lo que, unido a la crisis económica y de gobierno de la década del 80, redundó en una profunda erosión de la calidad en las escuelas públicas, y en la migración paulatina de muchas familias de estratos medios y bajos hacia la educación privada (Díaz, Huayte et al, 1995).

Más allá del rol jugado en la provisión de servicios educativos, el sector privado también ha cumplido un papel importante en el desarrollo del pensamiento educativo en el país, con espacios y figuras que, desde perspectivas diversas, han contribuido a pensar el modelo de escuela que queremos y necesitamos. Espacios como Foro Educativo, que congregaba a educadores de los sectores público y privado, por ejemplo, jugaron un papel clave en la tarea de repensar la escuela en un momento de crisis como el que se vivió en el país durante los años 80 y 90. Hoy en día, el Consejo Nacional de Educación, cuenta entre sus miembros a figuras que provienen del sector educativo privado y que contribuyen a orientar la política educativa nacional. Espacios como las Conferencias Anuales de Empresarios por la Educación (CADE) han sido también, por muchos años, importantes espacios de aporte a la innovación educativa en el país. De igual modo, instancias como IPAIE Acción Empresarial, el grupo Empresarios por la Educación, la Asociación Da un Chance, por poner solo algunos ejemplos, vienen contribuyendo de forma importante a la mejora y a la innovación educativa, mediante proyectos especiales y capacitaciones a directivos y docentes de los sectores público y privado.

Hay pues, en el Perú, una historia de fuerte intercambio y complementariedad entre la educación pública y privada, con actores (docentes, directivos, gestores, pensadores y expertos), que transitan entre un ámbito y otro.

Desde mediados de la década del 90, sin embargo, con la promulgación del DL 882, que liberalizó el mercado de la educación privada, permitiendo la inversión con fines de lucro, se ha ido configurando un escenario algo distinto en lo que respecta a la educación privada. El DL 882 dio lugar a un crecimiento exponencial de la oferta, que pronto fue alcanzado por un crecimiento igualmente exponencial de la demanda por servicios de educación privada; en especial luego del 2004, cuando se inicia el ciclo de fuerte crecimiento económico en el país. Este crecimiento de la oferta y demanda de educación privada no se ha dado en el contexto de un marco regulador adecuado, tanto en lo formal, como en lo funcional; ni tampoco en el contexto de una relación de articulación fluida entre el Ministerio de Educación y dicho sector. Esto ha generado una serie de problemas, tanto para quienes lideran iniciativas educativas desde el sector privado, como para el Estado.

Como mostraremos a lo largo del documento, el sector privado de la educación es hoy en día en extremo diverso. En él coexisten instituciones educativas de alta calidad con otras de calidad dudosa, muchas de las cuales operan en situación de informalidad. Del mismo modo, los resultados alcanzados por el sector privado de la educación son sumamente heterogéneos; mientras que algunas escuelas alcanzan resultados óptimos, otras tienen rendimientos muy por debajo del promedio de las escuelas del país.

En un contexto como el actual, en el cual el Estado viene haciendo esfuerzos sostenidos por mejorar la calidad de los servicios de educación pública y donde estos esfuerzos empiezan a tener impactos positivos en la calidad del servicio, resulta fundamental avanzar también en la mejora de la calidad de la educación privada que hoy en día atiende a un alto porcentaje de niños y niñas del país.

## La literatura internacional sobre el funcionamiento de los mercados educativos<sup>1</sup>

A partir de los años 80, década en la cual muchos países se embarcan en procesos de reforma educativa que involucran la introducción de mecanismos de mercado en la educación pública; o, más recientemente, las concesiones de escuelas a gestores privados – se ha ido gestando un gran cuerpo de literatura académica que se enfoca en estudiar el funcionamiento de dichos mercados.

La mayor parte de esta literatura se concentra en el estudio de países en desarrollo donde se han introducido mecanismos de mercado en los sistemas educativos públicos, dando lugar, así, a la creación de cuasi-mercados educativos. Estos últimos son un mecanismo institucional por el cual se introducen mecanismos de competencia en la provisión de servicios públicos de educación –libre elección de escuelas, el financiamiento a la demanda mediante cupones o *vouchers*, y otros incentivos a la competencia como son las evaluaciones de aprendizaje–, pero en un contexto donde el Estado sigue siendo el principal proveedor de servicios y mantiene un fuerte control regulador. Los casos de Chile, el Reino Unido y los Estados Unidos fueron emblemáticos de la primera ola de reformas que dieron lugar a la creación de estos cuasi-mercados educativos; varios de estos países han pasado ahora a fomentar una nueva modalidad de cuasi-mercados, esta vez mediante concesiones de escuelas públicas a manos de gestores privados – los casos de los *'charter schools'* en EEUU, las *'academies'* en el Reino Unido, o las escuelas libres en Suecia, son ejemplos de esto; en la región Latinoamericana encontramos también el caso de Colombia, donde existe un esquema de escuelas concesionadas.

La idea de los propulsores de los mercados educativos era que liberando la educación pública del control burocrático y fomentando la competencia y el control por parte de la demanda, aumentaría la innovación y la calidad; esto en un contexto donde el Estado, en tanto ente regulador y financiador, seguiría garantizando la calidad y equidad de los servicios (Chubb & Moe, 1990). El supuesto de la mayor eficiencia del mercado para producir calidad a un menor costo y sin comprometer la equidad se sustentaba en la idea de que las familias, provistas de información sobre los resultados de las escuelas, podrían tomar decisiones educativas que terminarían funcionando como un mejor regulador de la calidad que cualquier control burocrático. Esto en tanto las familias optarían por las mejores escuelas. Así, las escuelas tendrían que mejorar para poder ser competitivas, o irían poco a poco perdiendo financiamiento y cerrarían.

Mucha de la investigación sobre el funcionamiento real de los mercados educativos ha cuestionado estos supuestos. La literatura internacional muestra que los cuasi-mercados educativos están plagados de fallas:

- Por un lado, las decisiones de las familias no se basan precisamente en consideraciones sobre la calidad, sino en consideraciones prácticas como la cercanía de la escuela al hogar; y muchas veces las decisiones se ven

---

<sup>1</sup> Las ideas que se presentan en esta sección son una versión resumida de las que aparecen en el Balance de Investigación: Balarin, M. (2015) *“Las Múltiples Formas y Efectos de la Participación Privada en la Educación”*, Lima GRADE/FORGE. Disponible en: <http://www.grade.org.pe/forge/descargas/BalancedelInvestigacionMariaBalarin.pdf>

distorsionadas por la información limitada con la que las familias cuentan y por las estrategias de marketing educativo.

- Por otro lado, la competencia genera incentivos que llevan a que las mejores escuelas seleccionen estudiantes con mejor perfil de rendimiento, filtrando a los estudiantes con menor potencial, usualmente los de menor nivel socio-económico que van quedando relegados en escuelas con pares similares a ellos.
- Incluso cuando las prácticas de selección escolar se controlan por la vía de la regulación, la literatura señala que en contextos de mercado y libre elección de escuelas son las propias familias las que, en su búsqueda de estatus, se auto-seleccionan, buscando escuelas cuyas familias compartan ciertas características deseables (un mismo nivel socio-económico, por ejemplo) y generando procesos de exclusión de otras familias.

### Efectos de los mercados educativos sobre la equidad, la calidad y eficiencia en el uso de recursos

La literatura muestra que en los cuasi-mercados educativos, el efecto combinado de estas dinámicas de selección por parte de las escuelas, de autoselección por parte de las familias, y de limitaciones en los procesos de toma de decisiones educativas por parte de familias de distinto nivel socio-económico contribuye a la generación de fuertes patrones de segregación. En años recientes, muchos estudios se han concentrado en demostrar esta hipótesis. Un caso cercano es el de Chile. Ahí, los estudios de Elacqua (Elacqua, 2004, 2014; Elacqua, Contreras, Salazar, & Santos, 2011; Elacqua, Gobierno, & Ibanez, 2004), por ejemplo, muestran que la libre elección de escuelas ha contribuido a profundizar la segregación de manera notoria.

La segregación educativa es problemática en tanto que la evidencia muestra que aquellas escuelas que concentran a estudiantes de nivel socio-económico bajo tienen mucho mayores dificultades para generar aprendizajes adecuados entre sus estudiantes. Esto no solo por el efecto de los pares, sino también porque la concentración de estudiantes de bajo nivel socio-económico en algunas escuelas afecta todas aquellas prácticas consideradas importantes para una educación de calidad – el liderazgo de los directivos, las expectativas que los docentes tienen sobre sus estudiantes, el clima escolar, las oportunidades de aprendizaje, la relación con la comunidad, etc.

Una de las principales promesas de la introducción de mecanismos de mercado en la educación, es que estos producirían mejores resultados – entendidos en la mayoría de casos como aprendizajes en pruebas estandarizadas de rendimiento. La principal conclusión que surge al revisar la literatura es que no hay evidencia de que uno u otro tipo de gestión –la pública o la privada– produzca mejores resultados. En general, los estudios más serios, que toman en cuenta los consensos metodológicos con respecto al control de variables contextuales –nivel socio-económico individual y agregado, rendimiento previo, etc. – sugieren que en términos generales las escuelas de gestión privada obtienen resultados equivalentes a los de las escuelas de gestión pública.

Los estudios en los que la gestión privada aparece homogéneamente mejor que la pública son aquellos que no controlan las variables adecuadas, en especial las que dan

cuenta de la composición social de las escuelas (i.e. del nivel socio-económico promedio de las escuelas).

En este sentido, y a diferencia de lo que tanto los promotores como los detractores de la privatización sugieren, no hay panaceas en términos de la gestión educativa, y sobre todo, no se puede generalizar. Lo que encontramos, tanto en el sector público como en el sector privado, son algunas historias de éxito y otras de fracaso cuyo efecto agregado tiende a cancelarse, y otras, quizás la mayoría, de escuelas con rendimiento promedio.

Otra conclusión importante, es que, en general, las escuelas con altas concentraciones de alumnos de nivel socio-económico bajo, sean de gestión pública o privada, tienden a producir peores resultados de aprendizaje. Esto coincide con lo planteado por la literatura sobre los efectos de la composición escolar, que sugiere que educar a alumnos pobres ubicados en escuelas con altas concentraciones de pobreza es más difícil y si bien puede haber historias de éxito, lograr buenos resultados en este tipo de escuelas a nivel sistémico es extremadamente complicado, pues se requiere de una inversión de recursos que, a gran escala, es difícil garantizar, e incluso las grandes inversiones de recursos no logran contrarrestar los efectos de pares y de la composición social de la escuela.

Más que brindar pautas para identificar qué tipo de gestión es más eficaz, la literatura sugiere la necesidad de tomar en cuenta de manera adecuada los contextos educativos y las particularidades a las que éstos dan lugar, las cuales plantearán retos específicos para cualquier tipo de gestión, sea la pública o la privada.

Cuando los factores contextuales, individuales y agregados, se toman en cuenta correctamente, y se controlan los efectos de la selección de alumnos por parte de las escuelas, o de la auto-selección por parte de las propias familias –los cuales conducen a una mayor concentración de alumnos con determinado tipo de características socio-económicas en ciertas escuelas– las escuelas de gestión privada, en especial las que concentran alumnos de NSE medio y alto, no se muestran más eficientes. Por el contrario, dados los recursos con los que estas escuelas cuentan y dado que las condiciones de educabilidad de sus alumnos son mayores (pues provienen de contextos más privilegiados), las escuelas de gestión privada, en especial las de contextos educativos segregados, se muestran bastante ineficientes en términos de gasto (i.e. gastan mucho y obtienen resultados que no son tan marcadamente mejores cuando se controlan las características de sus estudiantes).

Los mercados educativos se muestran especialmente ineficientes cuando se consideran sus efectos sobre la segregación educativa y el alto costo que la segregación tiene a nivel sistémico. Ésta no solo encarece el costo de educar a una población, sino que reduce la eficiencia de las escuelas para producir resultados adecuados.

### Procesos de privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo

Una forma bastante distinta de creación de mercados educativos es la que tiene lugar en lo que en la literatura se conoce como procesos de privatización por defecto. Estos no son producto de políticas que, de manera intencional, apuestan por los mercados



educativos, sino que surgen por una demanda creciente y generalizada entre la población de distintos países –usualmente de ingresos medios y bajos – que deja de creer en la capacidad del Estado para proveerles una educación de calidad (Walford, 2013).

Durante buen tiempo, quien más se dedicó a investigar los procesos de privatización por defecto y el surgimiento de la oferta privada de bajo costo es James Tooley (Tooley; Tooley, 1995, 1997a, 1997b, 1997c; J Tooley, 1999; J. Tooley, 1999; Tooley, 2002, 2003, 2004a, 2004b, 2005, 2006; Tooley, 2011, 2013; Tooley & Dixon, 2003a, 2003b, 2005, 2007; Tooley, Dixon, & Gomathi, 2007), quien es además uno de sus principales promotores alrededor del mundo. Entre los principales argumentos planteados por el autor se encuentra la idea de que la educación privada de bajo costo “es buena para los pobres”. Según el autor, esta forma de la oferta educativa ha permitido mejorar la cobertura educativa en países donde la oferta pública era limitada y, según sus investigaciones, las escuelas privadas obtienen en general mejores resultados de aprendizaje que las escuelas públicas. Tooley sugiere además que las escuelas privadas de bajo costo, muchas de las cuales funcionan con fines de lucro, son más propensas a la rendición social de cuentas, en tanto que están más cerca de los usuarios.

Un creciente cuerpo de literatura sobre procesos de privatización por defecto ha servido para matizar las conclusiones de Tooley. Muchos de estos estudios concuerdan con el autor en cuanto a que la oferta privada ha contribuido a mejorar la cobertura educativa, algo que sin duda ha impactado positivamente sobre la mejora de las oportunidades educativas (Barrera Osorio, Patrinos, & Wodon, 2009; Caddell, 2006; Härmä, 2013; Muzaffar, 2010; Popescu, 2010; Rolleston & Adefeso-Olateju, 2012a; Román & Peticar, 2012; Seppanen, 2003; Verger & VanderKaaij, 2012).

Sin embargo, los otros puntos planteados por Tooley han sido objeto de diversas críticas. Autores como Walford (2003, 2011, 2013), por ejemplo, han cuestionado el triunfalismo con el cual Tooley celebra la demanda popular por los servicios de educación privada de bajo costo. El autor encuentra que en muchos casos esta es más bien una ‘demanda reacia’, que surge a falta de una oferta suficiente y adecuada de servicios de educación pública. Más que una valoración ‘per se’ de la educación privada – como ha sugerido Cuenca (2013a) para el caso peruano – los usuarios de estos servicios, sobre todo en los niveles socio-económicos más bajos, preferirían enviar a sus hijos a escuelas públicas de calidad razonable – algo que coincide con los hallazgos de Balarin (Balarin, 2015; M. Balarin, 2015) sobre las familias pobres que deciden enviar a sus hijos a escuelas privadas de bajo costo en el Perú. Según Walford:

'En general, los dueños de las escuelas [privadas de bajo costo] y las familias que envían a sus hijos [a estas escuelas] no se adhieren a una ideología que cree que lo privado siempre es mejor que lo público, o que solo se puede progresar mediante la privatización de servicios. Este movimiento local, de abajo hacia arriba, está lejos del sustento ideológico de la mayoría de políticas de privatización. No se trata de una iniciativa de financiamiento privado o de alianzas entre el sector público y el privado. (...) se trata simplemente de gente local que intenta hacer lo mejor que puede para sus hijos y para los niños de su comunidad.' (2011, p. 411)

En esa línea, en su estudio de las escuelas de bajo costo en 6 países –Jamaica, Kenya, Tanzania, Ghana, Indonesia y Pakistán– Heyneman and Stern (2013) encontraron que

la demanda por educación privada de bajo costo viene principalmente de la incapacidad del sector público de atenderla debido a la insuficiente provisión de espacios, la baja calidad educativa percibida, o que simplemente no satisface necesidades particulares de las familias como el enseñar un idioma extranjero, énfasis en la enseñanza de alguna religión o clases más personalizadas<sup>2</sup>.

Aquí conviene resaltar, en línea con lo que sugiere la investigación sobre las decisiones familiares en contextos mercado educativo (S. Ball & Gewirtz, 1997; S. J. Ball, Bowe, & Gewirtz, 1996; Gewirtz, Ball, & Bowe, 1995; Reay, 1998; Reay & Ball, 1997, 1998; Reay & Lucey, 2000), las diferencias que pueden existir entre familias de clases medias (consolidadas o emergentes), que optan por servicios de educación privada en parte como una estrategia de diferenciación y posicionamiento social – como una forma de mejorar y consolidar su estatus – y las familias de contextos pobres entre las cuales este tipo de consideraciones no parecen estar tan presentes.

En países donde los procesos de privatización han sido modelados a partir de políticas públicas, es probable que haya ciertos mínimos garantizados en cuanto a la calidad de las instituciones educativas privadas, mientras que en aquéllos países donde la privatización se ha dado por defecto, y donde la regulación y la capacidad institucional de los Estados es limitada, es probable que haya un subsector de la oferta que ni siquiera cumpla con los estándares mínimos de calidad (tanto en infraestructura, como en prácticas pedagógicas y administrativas)<sup>3</sup>. Esto plantea serios problemas para la elección de escuelas por parte de las familias, en especial las familias más pobres, cuyas opciones por lo general se darán en la esfera más precaria de los servicios educativos privados. Klees (2008b) enfatiza este punto cuando señala que:

(...) Lo que tenemos es la creación de un sistema de gran escala con pocos controles, que ofrecerá grandes oportunidades para el fraude y la corrupción. E incluso sin fraude y sin corrupción, lo que ocurrirá es que los servicios sociales necesarios para la sobrevivencia habrán sido entregados a empresas con fines de lucro mínimamente reguladas.' (Klees, 2008b, p. 333)

En este tipo de contextos, es muy probable, como señalan Robertson y Dale (2013), que las escuelas privadas, sobre todo las de bajo costo, terminen 'explotando las aspiraciones de los pobres.' (p. 431)

De acuerdo a la investigación existente, las escuelas privadas de bajo costo son un fenómeno creciente en países de ingresos medios y bajos ubicados en distintas regiones como África subsahariana (Malawi, Nigeria, Kenia y Ghana), el sur de Asia (India y Pakistán) y Latinoamérica (Perú); sin embargo, aún no existe un consenso académico respecto a la verdadera dimensión de este fenómeno y sus implicancias, en gran medida debido a la ausencia de datos que permitan hacer seguimiento a su evolución en tanto muchas de estas escuelas no se encuentran registradas por estadísticas oficiales (Verger, Fontdevila, & Zancajo, 2016).

---

<sup>2</sup> Esta última variable es denominada "demanda diferenciada" por el mencionado estudio.

<sup>3</sup> En el Perú, esto es lo que ha ocurrido en la educación superior y hay indicios claros de que ocurre también en la educación básica.

## La importancia de una adecuada regulación de los mercados educativos en contextos de privatización por defecto

Algo en lo que tanto los críticos como los propulsores de la creación de mercados educativos coinciden es en que el funcionamiento de dichos mercados está vinculado, de manera fundamental, con la calidad del marco regulador en que estos operan (Barrera–Osorio & Patrinos, 2009; Klees, 2008b). El tema de la regulación es quizás el ‘más importante a considerar en la privatización de los servicios sociales básicos’ (Klees 2008, 332). Sin embargo,

‘En muchos países en desarrollo, si es que no en la mayoría, si se implementan procesos significativos de privatización, los estudiantes no serán evaluados, la asistencia a la escuela no será verificada, las escuelas no serán visitadas, las credenciales de los docentes no serán supervisadas, y las propuestas curriculares no serán analizadas – no necesariamente por consideraciones de diseño, sino simplemente porque no hay capacidad.’ (Klees 2008, 333).

Es de esperarse que los procesos de privatización por defecto que tienen lugar en el contexto de países de ingresos medios y bajos con Estados usualmente débiles, generen procesos diferentes a los observados en países con Estados fuertes donde se han implementado políticas de cuasi-mercado educativo (Barrera-Osorio & Patrinos, 2012, p. 201). Es probable, además, que algunas de las tendencias hacia la segregación en los mercados educativos serán más marcadas en contextos donde los marcos reguladores son limitados o su aplicación es poco efectiva. Es de esperarse también que, en el caso de los procesos de privatización por defecto, al no ser éstos el producto de políticas explícitas y al ser, por tanto, menos visibles y menos proclives a ser debatidos en la esfera pública, los problemas de regulación tenderán a ser más marcados. Por ello, es posible adelantar que si las consecuencias no deseadas de los cuasi-mercados educativos se dan incluso en contextos donde el Estado ha mantenido un fuerte rol regulador, estas consecuencias negativas sobre la calidad y la equidad tenderán a profundizarse en contextos donde los mercados educativos han crecido sin una adecuada regulación estatal.

La evidencia sobre el funcionamiento de los mercados educativos en contextos de privatización por defecto muestra que los marcos regulatorios en que estos mercados operan suelen ser engorrosos, restrictivos e inaplicables en la práctica. Esto, suele minar la legitimidad del Estado y los organismos descentralizados para ejercer la supervisión del servicio educativo; restringe la innovación educativa; y con frecuencia redundante en corrupción – pues los funcionarios aprovechan los vacíos en la regulación como una oportunidad de generar rentas a través de coimas. Como señalan Heyneman y Stern (2013):

‘El requisito de que los maestros deben tener licencia o que las clases deben ser de cierto tamaño restringe innecesariamente la creatividad de la escuela. Los límites máximos sobre los costos de matrícula restringen la posibilidad de impulsar políticas de subvención entre alumnos. Siempre que el cumplimiento de la regulación oficial se vuelve imposible de gestionar, la corrupción aumenta. En otras palabras, una regulación inadecuada y poco realista genera engaño y

falta de credibilidad a la entidad estatal responsable de la protección de los niños.’ (pp. 9-10)

Los estudios sobre el funcionamiento de los mercados educativos en contextos de privatización por defecto suelen problematizar la gobernanza del sector educación para la regulación de las escuelas de bajo costo, y reconocen que los países en desarrollo – en donde este tipo de escuelas abunda– no cuentan con los recursos ni las capacidades para promover el desarrollo del sector privado mientras se fortalece las reglas (Klees, 2008a).

Lo anterior plantea retos a la formulación de políticas, especialmente porque –como ya se mencionó– no existen estadísticas fiables que permitan medir adecuadamente la realidad de estas escuelas justamente porque la falta de recursos y capacidades también imposibilita la recopilación de datos, dificultando la supervisión y –en última instancia– la toma de decisiones.

En ese sentido, la literatura recomienda que la acción estatal priorice el incremento de su capacidad de monitorear y evaluar la calidad de la educación básica, sea esta pública o privada, a la par que reconoce y documenta el aporte del sector privado, permitiéndolo trabajar mientras lo alienta a que alcance requisitos mínimos de calidad. Existen casos como los de India y Sudáfrica en los que mecanismos de gobernanza compartidos lograron fortalecer la regulación al ser avalada por todos los *stakeholders* (Pedró, Leroux, & Watanabe, 2015).

Esta recomendación es parte de un cambio de horizonte normativo a nivel global en el que se reconoce el potencial del sector privado de contribuir al desarrollo positivo de sistemas de educación. Actores que previamente se oponían al rol del sector privado en la educación –sindicatos y ONGs– aceptan que la privatización es una tendencia irreversible, por lo que el énfasis debe estar puesto en cómo regular y hacer al sector privado más responsable de sus propias políticas, procesos y resultados (Verger et al., 2016).

### **La trayectoria reciente y situación actual de la educación privada en el Perú**

En las últimas décadas, el Perú ha experimentado un crecimiento sin precedente de la oferta y demanda por servicios de educación privada. Si bien esta tendencia puede rastrearse por lo menos hasta la década de los ochenta (Díaz Díaz, Huayte Ramírez, Farro Custodio, & Távara Alvarado, 1995) –cuando los servicios públicos casi colapsaron bajo el peso de la hiperinflación, el reducido financiamiento público y la guerra interna– el proceso se acelera notablemente luego de la promulgación, en 1996, del Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión Privada en la Educación.

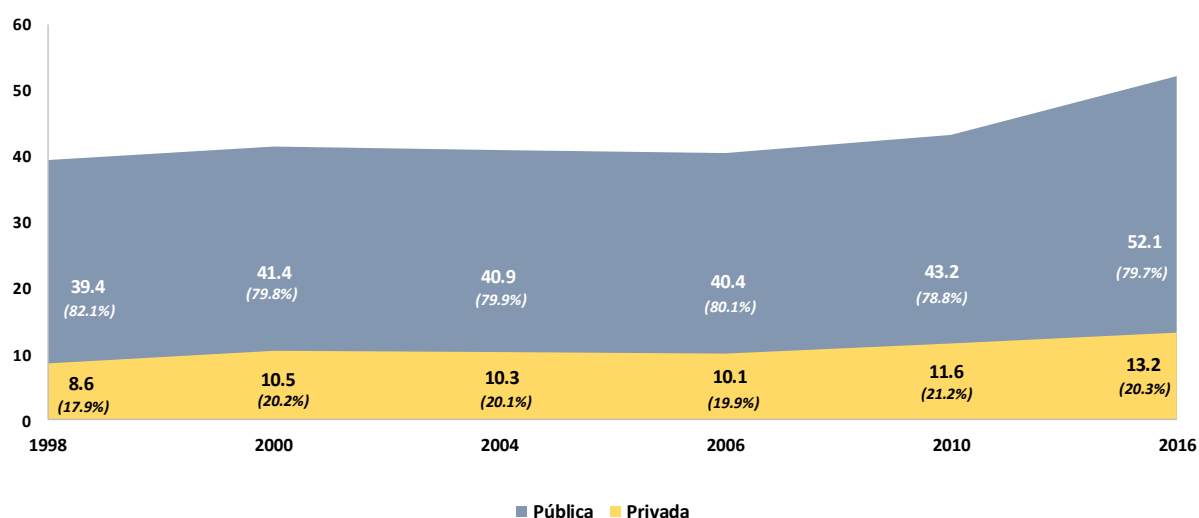
En los primeros años de esa década, el gobierno de Alberto Fujimori había intentado en dos ocasiones introducir reformas de mercado en la educación pública, siguiendo la pauta del modelo chileno, pero la oposición a estas reformas en un momento de gran inestabilidad política llevó a su abandono (Arregui, 1994; Du Bois, 2004; Ortiz de Zevallos, Eyzaguirre, Palacios, & Pollarolo, 1999) La promulgación del DL 882 algunos años después, sin embargo, pasó mucho más desapercibida, en gran parte porque no

fue percibido como un intento directo de privatización de la educación pública. Sus efectos, sin embargo, han tenido consecuencias profundas para el funcionamiento de todo el sistema educativo, tanto el público como el privado.

### Tendencias en la oferta y demanda por servicios de educación privada

Como se observa en los siguientes gráficos, tras la promulgación del DL 882, lo que se observa es un marcado **crecimiento de la oferta** de servicios de educación privada. Durante este periodo, el número de IIEE privadas a nivel nacional creció en 54%, mientras que el número de locales escolares en IIEE públicas aumentó en 32%.

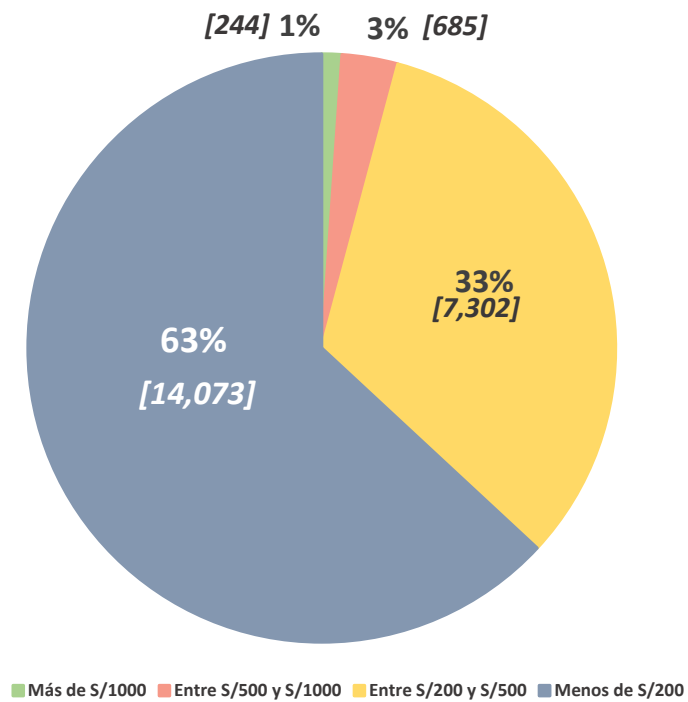
**Figura 1.** Perú: Total de locales escolares en EBR por tipo de gestión, 1998-2016 (N° de locales escolares en miles y %)



Fuente: MINEDU, ESCALE

Como se observa en la Figura 2, **la mayor parte de las IIEE privadas (63%) son lo que en la literatura se conoce como escuelas privadas de bajo costo, con pensiones inferiores a los S/ 200 mensuales.** Un segundo grupo (33%) está conformado por las de pensiones de rango medio, que van entre los S/ 200 y S/ 500. Solo el 4% de las IIEE privadas a nivel nacional tiene pensiones de más de S/ 500, y de estas un 1% tiene pensiones superiores a los S/ 1000 mensuales.

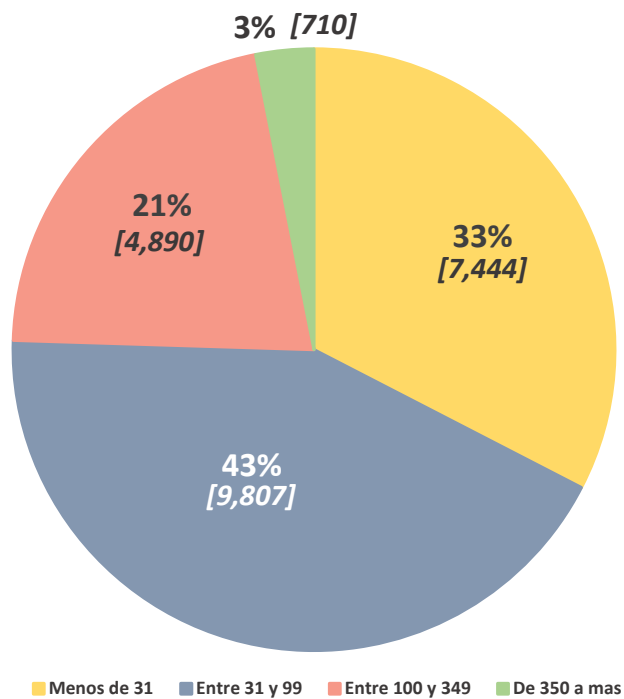
**Figura 2.** Perú: IIEEPP por grupo de pensión, 2017 (N° y %)



Fuente: MINEDU, ESCALE-SIAGIE

Otra característica a notar es que la mayoría de IIEE privadas (73%) son pequeñas, con menos de 100 alumnos, y de estas un alto porcentaje (33%) son IIEE muy pequeñas, con menos de 31 alumnos.

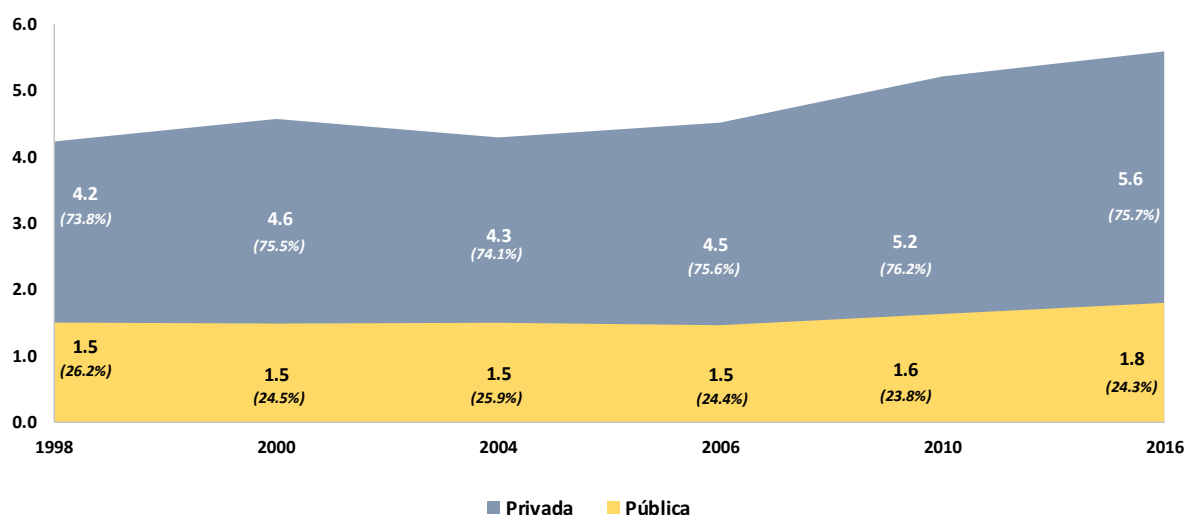
**Figura 3.** Perú: IIEEPP por grupo de matrícula, 2016 (N° y %)



Fuente: MINEDU, ESCALE-SIAGIE

En Lima Metropolitana, que es donde más marcado ha sido el crecimiento de la oferta privada de educación, el número de locales escolares de IIEE privadas se incrementó en 32% durante el periodo 1998-2016, mientras que el número de locales escolares de IIEE públicas aumentó en 20% en ese mismo periodo.

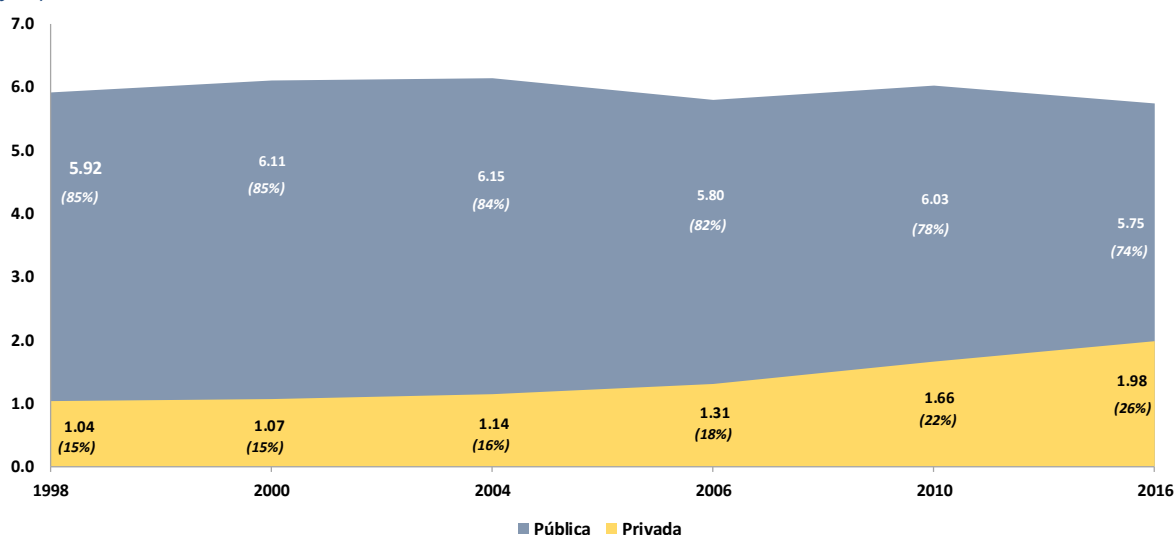
**Figura 4.** Lima Metropolitana: Locales escolares en EBR por tipo de gestión 1998-2016 (N° de locales escolares en miles y %)



Fuente: MINEDU, ESCALE

Si el crecimiento de la oferta se inicia ya en 1996, la demanda empieza a crecer de modo equivalente recién a partir del 2004, cuando se inicia una década de rápido y sostenido crecimiento económico. Es así que, como vemos en la Figura 5, entre el año 2000 y el 2016, la matrícula en educación básica privada casi se duplica y pasa del 15% al 26% de la matrícula total a nivel nacional.

**Figura 5.** Perú: Matrícula nacional en EBR por tipo de gestión, 1998-2016 (N° de matriculados en millones y %)

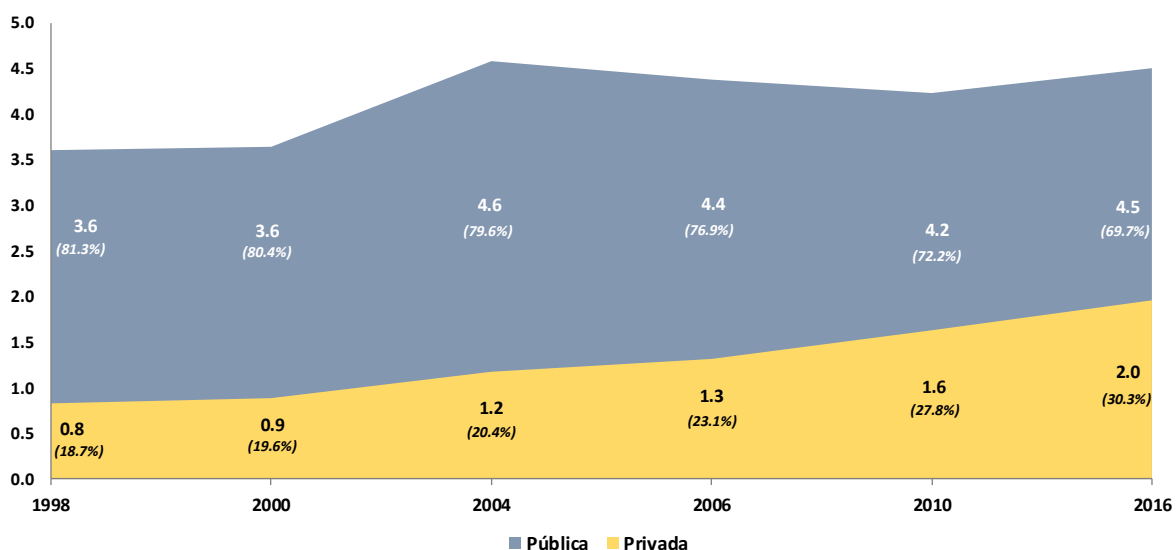


Fuente: MINEDU, ESCALE

Es importante resaltar que la educación privada es fundamentalmente un fenómeno urbano, por lo que la comparación nacional puede ser un poco sesgada. Así, cuando

comparamos el crecimiento de la matrícula privada con el de la pública urbana, el cuadro resulta más ilustrativo. Como se observa en la Figura 6, entre 1998 y el 2016, la matrícula total en IIEE privadas urbanas creció en 136%, mientras que en caso de las IIEE públicas la matrícula creció solo en 25%.

**Figura 6.** Perú: Matrícula nacional en zonas urbanas – EBR por tipo de gestión, 1998-2016 (N° de matriculados en millones)

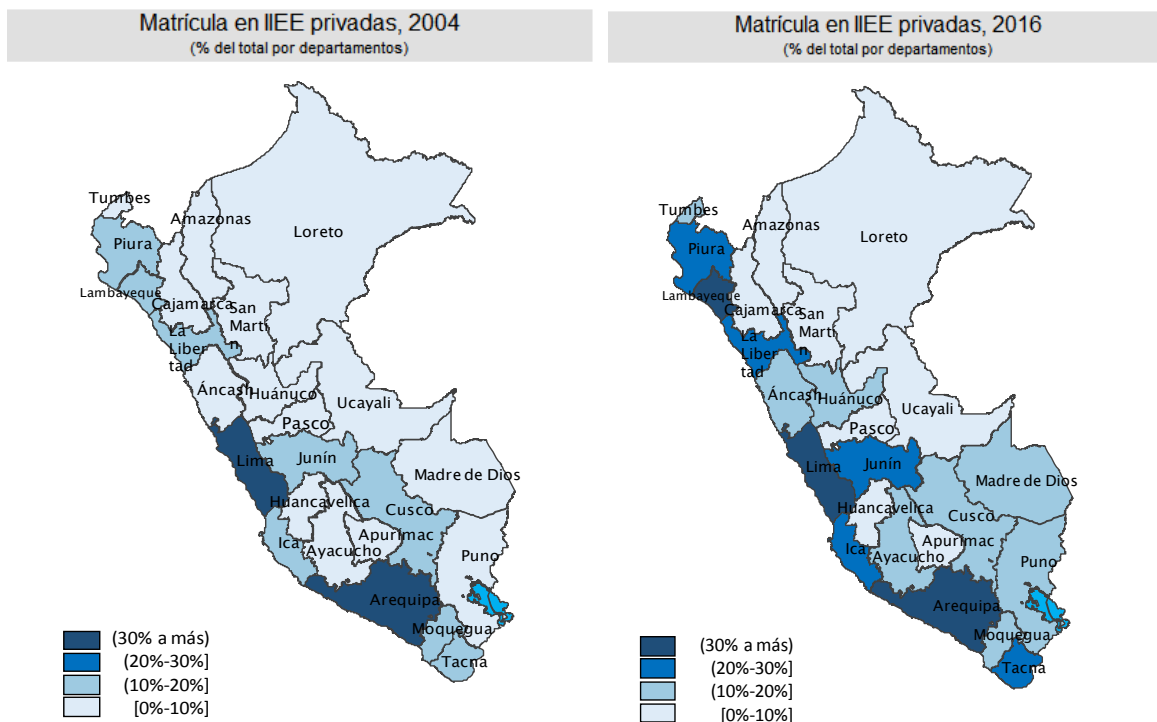


Fuente: MINEDU, ESCALE

Por otro lado, como se muestra en los siguientes mapas, el crecimiento marcado de la matrícula privada se da primero en algunos departamentos del país, en especial, en Lima y Arequipa, que en el 2004 ya tenían porcentajes de matrícula privada superiores al 30%. Sin embargo, para el 2016, la tendencia al crecimiento de la matrícula privada es mucho más marcada en un mayor número de departamentos, en especial de la costa y sierra del país. Así, para el 2016, las regiones Lima, Arequipa, Callao y Lambayeque tenían tasas de matrícula privada superiores al 30% y concentraban el 67% de la matrícula privada nacional y el 18% de la matrícula total del país.



**Figura 7. Perú: Matrícula en IIEE privadas como porcentaje del total en el departamento, 2004-2016**

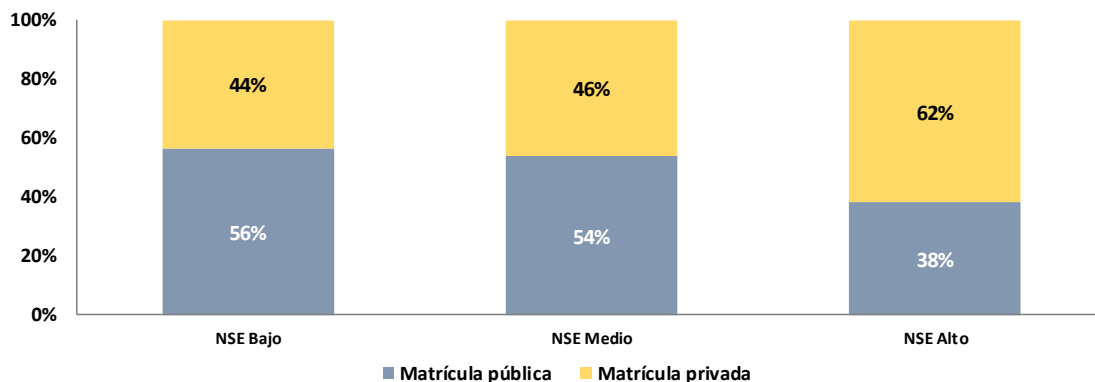


Fuente: MINEDU, Censo Escolar

Este crecimiento de la oferta y demanda por servicios de educación privada ha reconfigurado los patrones del mercado por completo. **Si antes del DL 882 la educación privada solía ser un espacio para las clases medias y altas, en los últimos años este sector se ha expandido también hacia las clases medias emergentes y bajas.** Balarin (2015 y 2016) documenta el fenómeno de las escuelas privadas de bajo costo que han proliferado en distritos peri-urbanos con alta concentración de población en los terciles más bajos de ingresos.

El siguiente gráfico ilustra esta tendencia al mostrar el crecimiento del mercado de la educación privada en Lima Metropolitana, agrupando los distritos de la ciudad en tres grandes terciles de ingreso. Vemos que en NSE bajo la matrícula en la educación privada es muy similar a la que se observa en el tercil medio. En el tercil alto esta es aún mayor – cabe anotar además que el indicador de NSE es poco sensible en el extremo alto, pero si fuera posible diferenciar nivel más alto aún, encontraríamos que el 100% de la matrícula está ubicada en el sector privado.

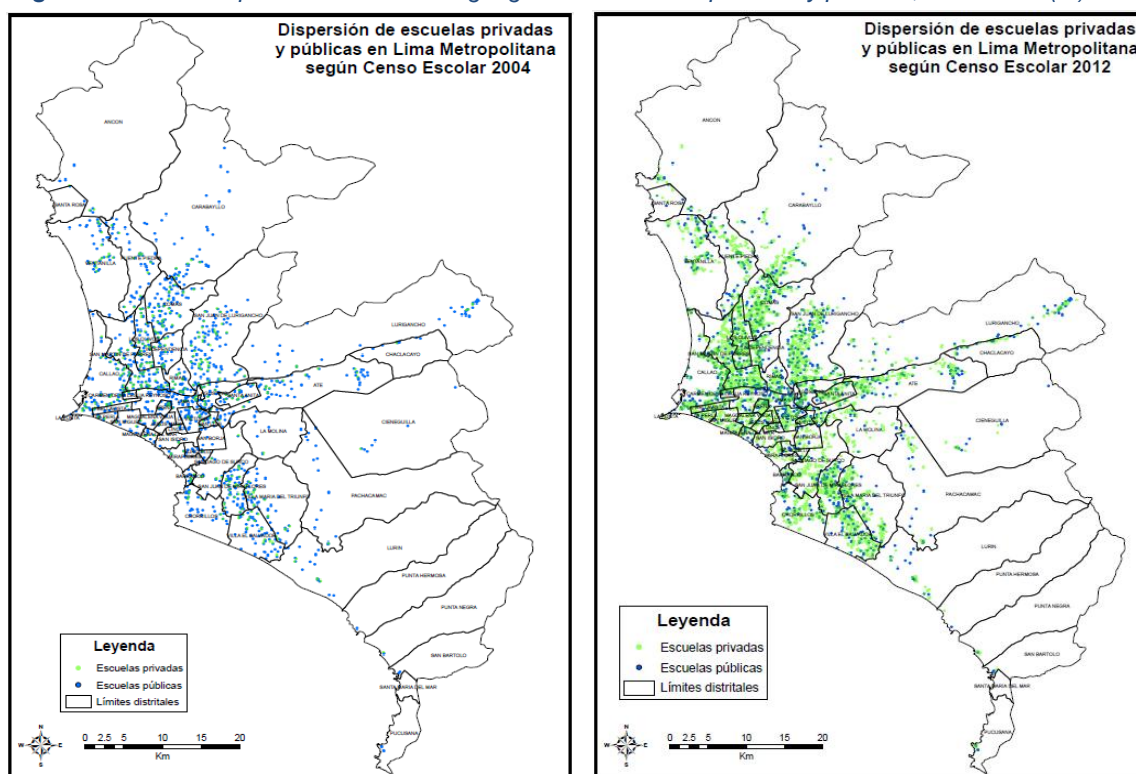
**Figura 8.** Lima Metropolitana: Matrícula en IIEE privadas y públicas por NSE, 2016 (%)



Fuente: MINEDU, ESCALE

El crecimiento de la oferta privada en zonas de ingresos bajos también se observa en los siguientes mapas de dispersión de escuelas en Lima Metropolitana, donde vemos el gran crecimiento que la oferta privada ha tenido en zonas urbano-marginales de la ciudad.

**Figura 9.** Lima Metropolitana: Distribución geográfica de las IIEE privadas y públicas, 2004-2012 (%)



Fuente: MINEDU, Censo Escolar

## La calidad educativa en el sector privado de la educación: un panorama heterogéneo

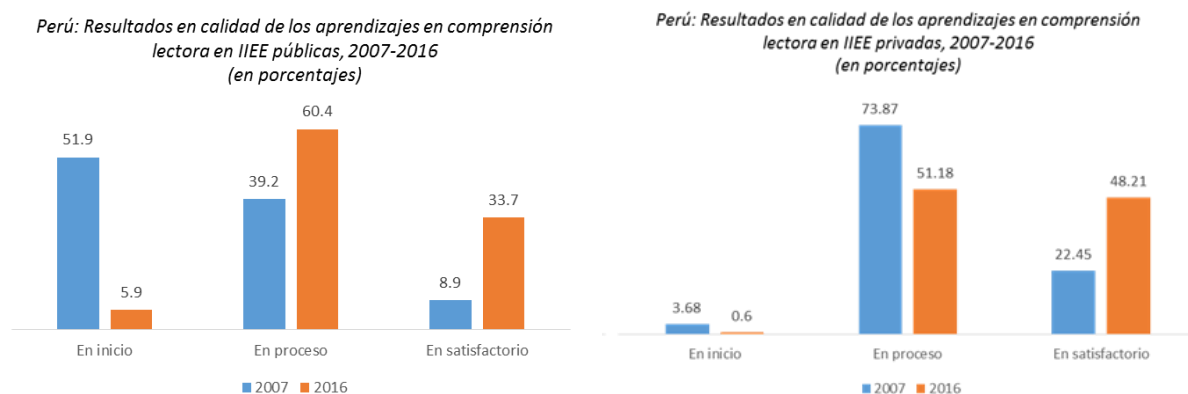
En los últimos años, diversos estudios internacionales han mostrado que al analizar los resultados de las evaluaciones de rendimiento es fundamental controlar el efecto de los factores socio-económicos y de otras variables contextuales e institucionales (Gorard & Fitz, 2000; Willms, 2010). Los estudios de Elacqua (2012; Elacqua et al., 2011; Elacqua, González, & Pacheco, 2008) para el caso chileno, por ejemplo, muestran que hay variaciones importantes entre los resultados de diferentes tipos de escuelas privadas (con fines de lucro, sin fines de lucro y religiosas), que se atribuyen a las características institucionales y de financiamiento de dichas escuelas.

En el Perú, los estudios que analizan la calidad en la educación privada han partido, generalmente, del supuesto de la homogeneidad en el sector (Alarcón & Martínez, 2015; Miranda, 2015). Son justamente los análisis globales los que dan sustento a ideas acerca de que la calidad de la educación privada es siempre mejor que la pública, que, como veremos más adelante, están bastante instalados en el imaginario público nacional. Así, por ejemplo, se hacen comparaciones gruesas entre los resultados de las IIEE públicas y privadas, sin tomar en cuenta que la oferta privada debería ser comparada con la oferta pública urbana (y no con la oferta pública nacional, que incluye también la educación rural), y sin controlar por los factores socio-económicos y otras características contextuales y de gestión que podrían estar sesgando los resultados. Esto es importante, pues no son lo mismo las escuelas públicas urbanas ubicadas en distritos del tercil de ingresos más alto, que las escuelas públicas rurales o aquellas que se ubican en contextos urbanos pobres. Lo mismo ocurre para el caso de la educación privada: no es lo mismo hablar de una IE privada en el rango más alto de pensiones, que hablar de una IE privada de bajo costo ubicada en un distrito pobre.

Hasta hace relativamente poco, las limitaciones en los análisis de resultados para IIEE con diferente tipo de gestión se explicaban por la falta de información sobre las características de las IIEE privadas, que no permitía avanzar en análisis más desagregados. En los últimos años, sin embargo, y gracias a la información que ahora provee el Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE), se ha podido avanzar en análisis más desagregados.

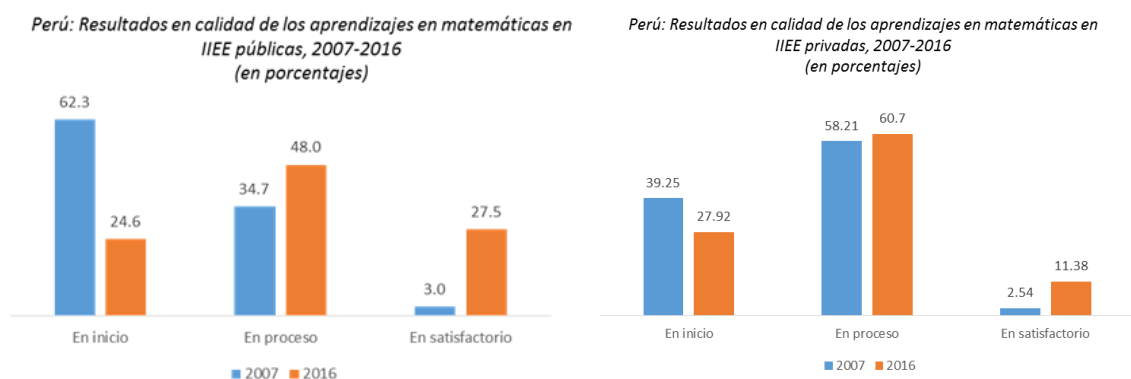
En términos generales, los resultados de las evaluaciones censales de rendimiento nos muestran es que entre los años 2007 y 2016, ha habido cambios positivos significativos en las IIEE públicas. Como muestra el la Figura 10 el porcentaje de estudiantes en el nivel de inicio se redujo en 46 puntos porcentuales en el caso de comprensión lectora, mientras que los estudiantes en el nivel satisfactorio aumentaron en 24 puntos porcentuales. También hay mejoras importantes, aunque menos marcadas, en las IIEE privadas. El resultado, sin embargo, es que para el 2016, los resultados de las IIEE de ambos tipos de gestión estaban bastante más nivelados.

*Figura 10. Resultados ECE 2007-2016 en Comprensión Lectora, IIEE públicas vs privadas*



Fuente: MINEDU, ECE

**Figura 11. Resultados ECE 2007-2016 en Matemáticas, IIEE públicas vs privadas**

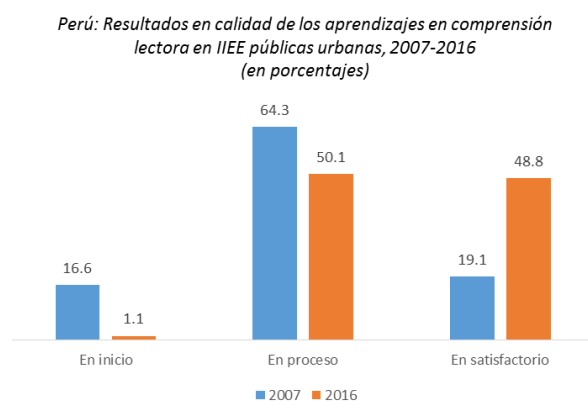


Fuente: MINEDU, ECE

En el caso de Matemática, la mejora en las IIEE públicas durante el periodo 2007-2016 es notable – ver Figura 11. El porcentaje de estudiantes en el nivel de inicio, se reduce en 38 puntos porcentuales, mientras que aquellos en el nivel satisfactorio aumentan en 25 puntos porcentuales. En las IIEE privadas, el porcentaje de estudiantes en el nivel satisfactorio (11.38%), en cambio, está bastante por debajo de porcentaje de estudiantes que alcanzan dicho nivel en las IIEE públicas (27.5%).

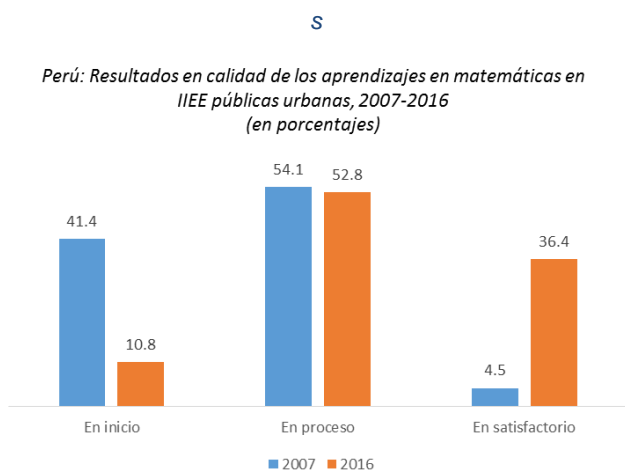
Ahora, cuando miramos solo los resultados de las IIEE públicas urbanas la diferencia con las IIEE privadas desaparece para el caso de comprensión lectora, donde el porcentaje de estudiantes en los niveles de inicio, proceso y satisfactorio es muy similar en ambos casos – ver Figuras 10 y 12. En matemáticas la ventaja de las IIEE públicas se hace todavía más notoria – ver Figuras 11 y 13.

**Figura 12.** Resultados ECE 2007-2016 en Comprensión Lectora, IIEE públicas urbanas



Fuente: MINEDU, ECE

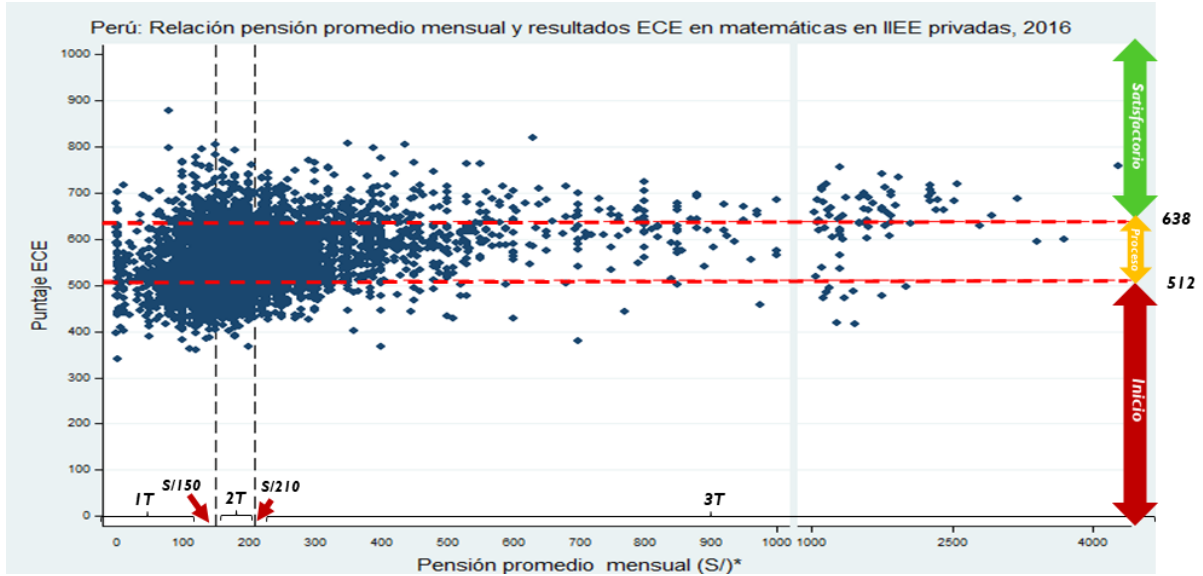
**Figura 13.** Resultados ECE 2007-2016 en Matemáticas, IIEE públicas urbana



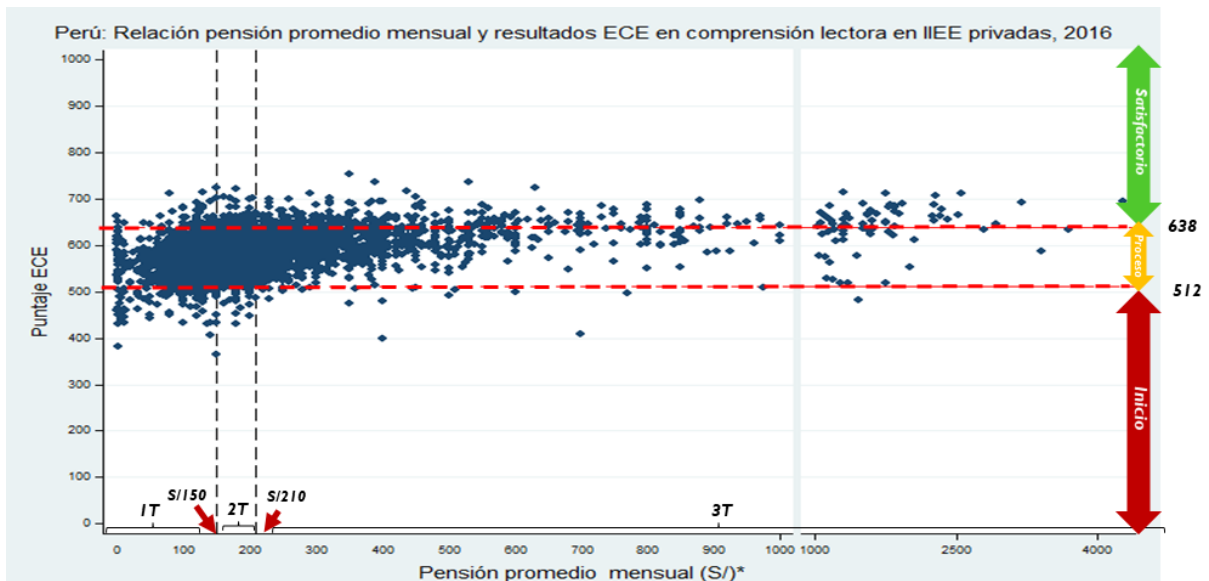
Fuente: MINEDU, ECE

Al adentrarnos en los resultados de las IIEE privadas, encontramos que no hay una asociación clara entre el nivel de pensión de las IIEE y los resultados que las IIEE obtienen en las evaluaciones censales de aprendizaje. En general, los resultados obtenidos por las IIEE privadas son muy heterogéneos. En matemáticas – ver Figura 14, las IIEE privadas que alcanzan un resultado satisfactorio son menos que las que se ubican en los niveles de inicio y en proceso. En comprensión lectora – ver Figura 15, sí hay un porcentaje alto de IIEE privadas que alcanzan el nivel satisfactorio. Aunque existen casos atípicos de escuelas de pensión baja que alcanzan altos resultados, notamos que, en general, **a menor el nivel de pensión de las IIEE, menor el rendimiento alcanzado**. Sin embargo, **notamos también que a más alto el nivel de pensión los resultados no mejoran de manera tan notoria**.

**Figura 14.** Perú: Resultados ECE en Matemáticas 2016 según costo de la pensión

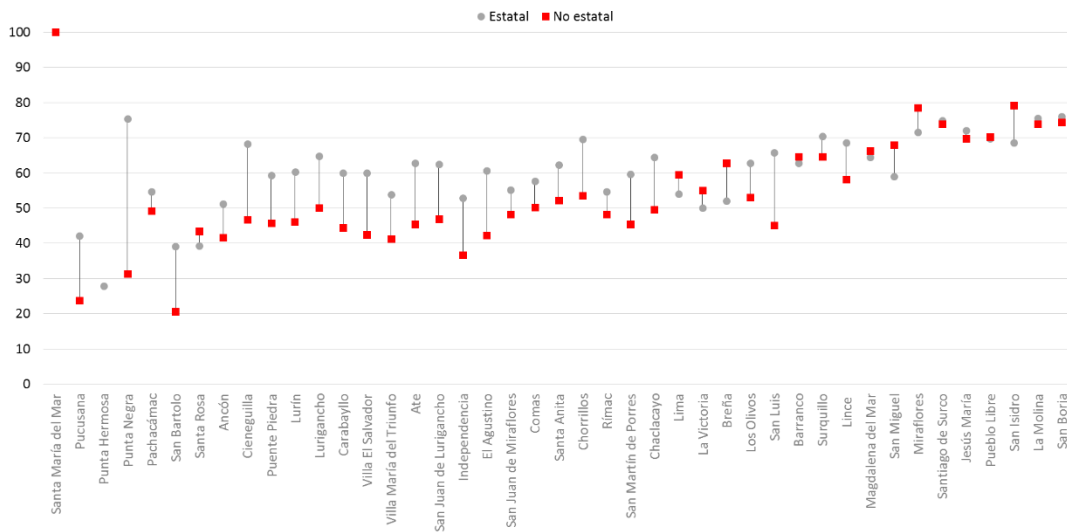


**Figura 15.** Perú: Resultados ECE en Comprensión Lectora 2016 según costo de la pensión



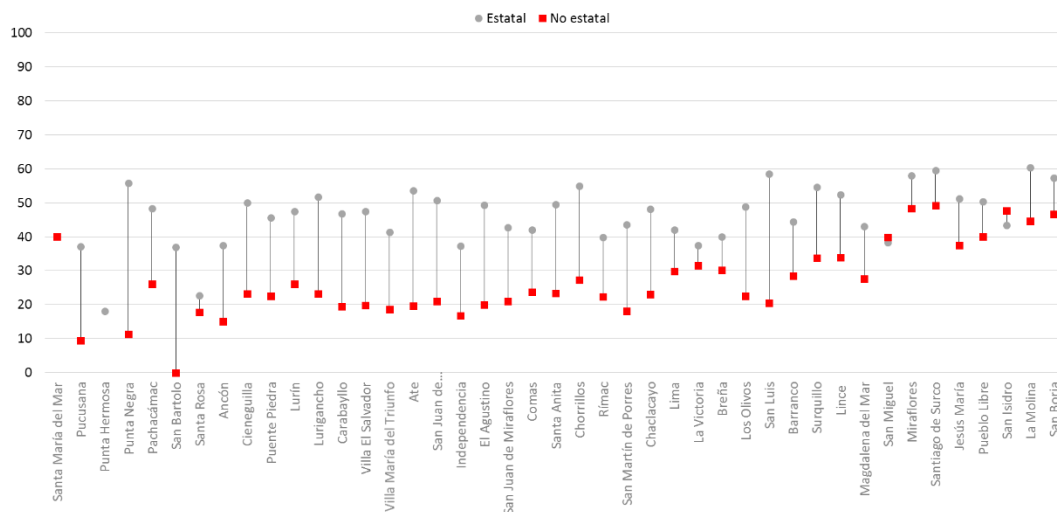
Las Figuras 16 y 17 comparan el porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel satisfactorio de rendimiento en las Evaluaciones Censales de rendimiento de 2º Grado de Primaria y 2º de Secundaria en diferentes distritos de Lima Metropolitana. En los gráficos los distritos han sido ordenados según su nivel de pobreza. En el caso de 2º de Primaria, vemos que en casi todos los distritos los resultados de los estudiantes de las IIEE públicas son mejores que los de las IIEE privadas. La brecha de amplia en los distritos más pobres, y se acorta en los distritos menos pobres. En el caso de comprensión lectora la brecha es menor que en matemáticas.

**Figura 16.** Lima Metropolitana 2016: Resultados en Comprensión Lectora en 2° grado de primaria, según gestión. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel Satisfactorio por distrito



Fuente: MINEDU, ECE 2016

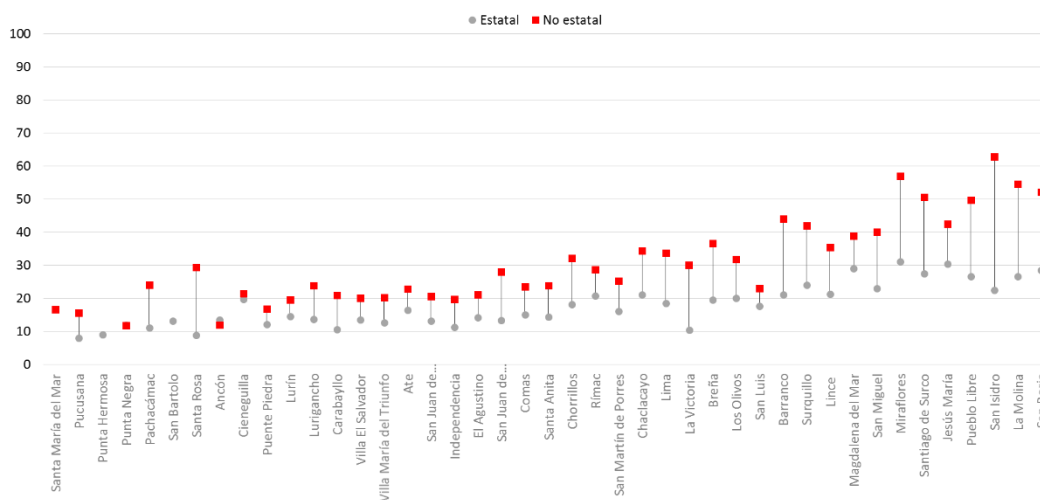
**Figura 17.** Lima Metropolitana 2016: Resultados en Matemáticas en 2° grado de primaria, según gestión. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel Satisfactorio por distrito



Fuente: MINEDU, ECE 2016

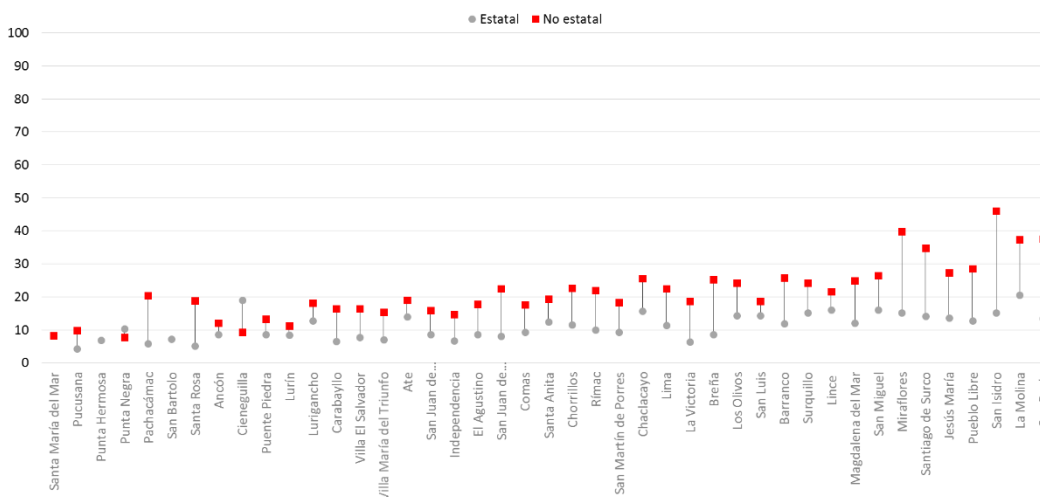
En 2° de Secundaria, en cambio, notamos que los resultados, en general, son bastante bajos – ver Figuras 18 y 19. En la mayoría de distritos el porcentaje de estudiantes que alcanza el nivel satisfactorio se encuentra por debajo del 50% en el caso de comprensión lectora, y por debajo del 30% en matemáticas. En secundaria las IIEE privadas de casi todos los distritos obtienen mejores resultados que las IIEE públicas, pero la brecha de resultados entre los estudiantes que atienden IIEE de uno u otro tipo de gestión es realmente pequeña en la mayoría de casos, y solo se vuelve realmente significativa en los distritos menos pobres.

**Figura 18. Lima Metropolitana 2016: Resultados en Comprensión Lectora en 2° grado de secundaria, según gestión. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel Satisfactorio por distrito.**



Fuente: MINEDU, ECE 2016

**Figura 19. Lima Metropolitana 2016: Resultados en Matemáticas en 2° grado de secundaria, según gestión. Porcentaje de estudiantes que alcanzan el nivel Satisfactorio por distrito**



Fuente: MINEDU, ECE 2016

## La presencia de informalidad en el mercado de la educación privada

La heterogeneidad en la calidad de la oferta privada se observa también en la fuerte presencia de prácticas informales sobre todo en los niveles más bajos de la escala de pensiones. Una de las modalidades más expandidas de informalidad en el sector educativo es la del funcionamiento de “colegios informales” (sea en todo el establecimiento o en alguno de sus niveles) a través del préstamo o alquiler del código modular<sup>4</sup>. Como veremos más adelante en el documento, a partir de la información obtenida en la primera campaña de detección en la oferta educativa privada informal que se realizó en el 2015 en Lima Metropolitana, se encontró que **716 escuelas brindaban al menos un nivel (inicial, primaria o secundaria)**

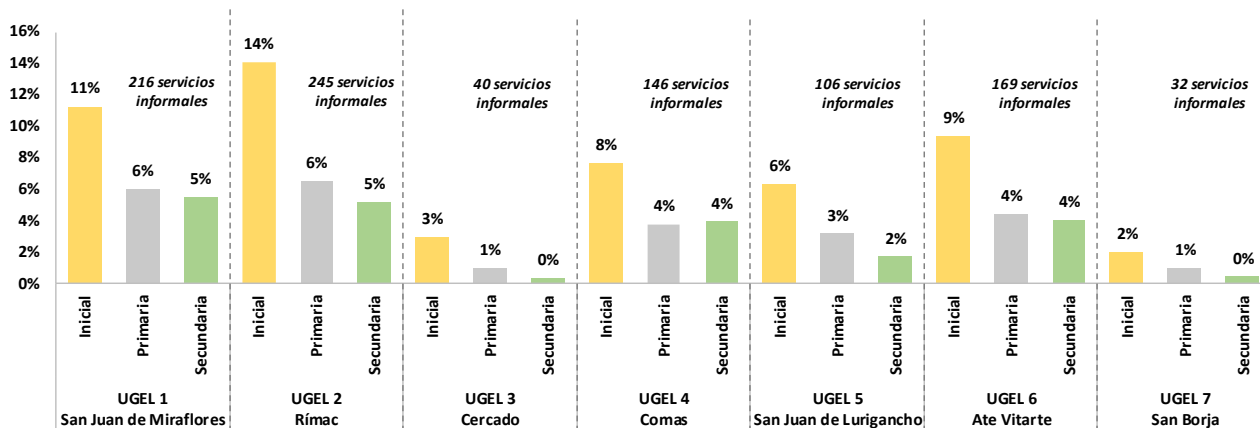
<sup>4</sup> El código modular es el número de identificación que el Ministerio de Educación otorga a cada institución educativa, pública o privada.



de manera informal, lo que representaba el 11.8% de la oferta educativa de Lima Metropolitana – Ver Figura 20.

Esta práctica irregular ha permitido a colegios no autorizados por el sector funcionar, matricular y registrar las notas de alumnos en colegios que sí cuentan con la autorización del sector. Es decir, los padres de familia (generalmente sin conocimiento) matriculan a sus hijos en un colegio que no cuenta con autorización del MINEDU para operar, o que cuenta con autorización, pero solo para determinado nivel (inicial, primaria y secundaria). Ante esta situación, otro colegio que sí cuenta con autorización le “alquila” el código modular a la escuela informal y le permite ingresar a sus alumnos al SIAGIE<sup>5</sup>. De este modo, la escuela informal puede operar sin ningún problema y al finalizar el año escolar, el colegio formal le emite un certificado a sus alumnos, pero con el nombre de otro colegio.

Figura 20. Lima Metropolitana: Porcentaje de informalidad a nivel de UGEL y nivel educativo 2016 (% del total)

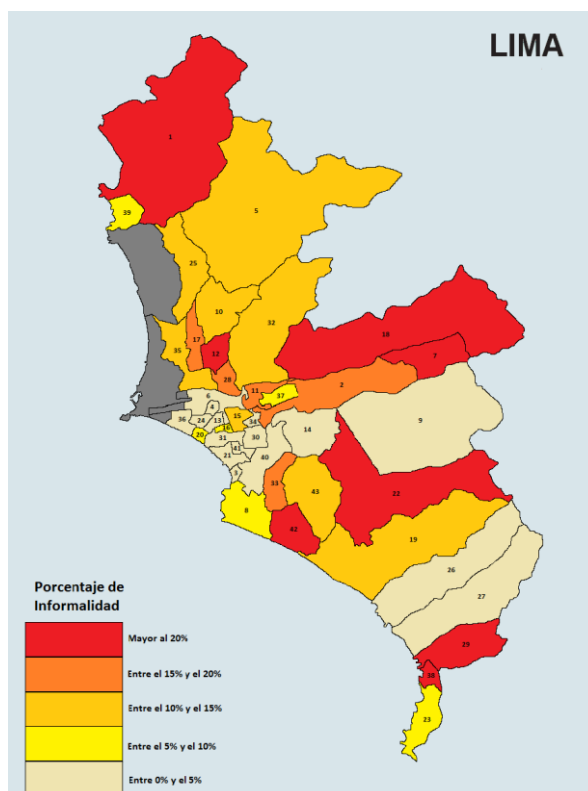


Fuente: MINEDU, Campaña de Informalidad en Lima Metropolitana 2016

En el caso de la ciudad de Lima, podemos decir que la informalidad se encuentra distribuida de manera desigual entre los 43 distritos. Sin embargo, **el 85% de la informalidad detectada se encontró en la periferia de la ciudad**, tal como muestra el siguiente mapa.

<sup>5</sup> Sistema de Información de Apoyo a la Gestión de la Institución Educativa (SIAGIE): herramienta informática que permite la emisión de nóminas de matrícula y actas consolidadas de evaluación, cuyo alcance funcional principal es el registro de estudiantes, matrículas y evaluaciones; información que permite al MINEDU construir la Base de Datos Nacional de Estudiantes como apoyo a la toma de decisiones.

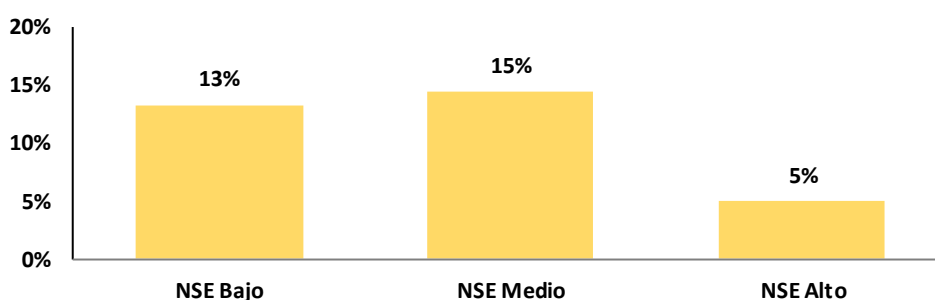
**Figura 21. Lima Metropolitana: Distribución de la informalidad por distrito**



Fuente: MINEDU, ESCALE y Campaña de Detección de Establecimientos Informales, 2015

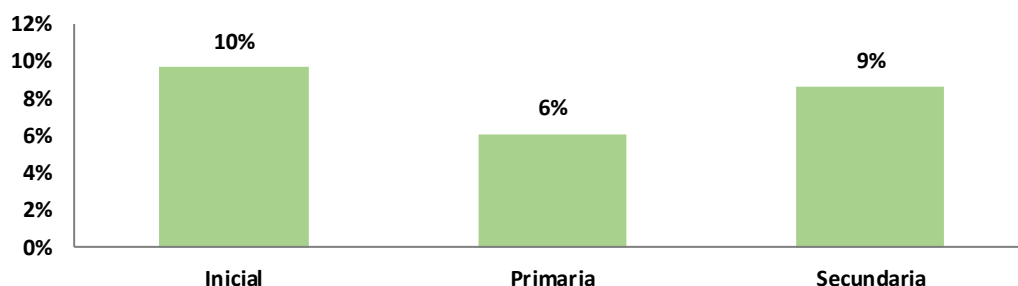
Asimismo, y como se observa en los siguientes gráficos, **la informalidad es más marcada en las escuelas ubicadas en distritos de ingresos medios y bajos y en el nivel de educación inicial.** Esto último se puede deber a que dicho nivel no es obligatorio para continuar con la escolaridad del estudiante y a que la autorización para las salas de estimulación y cuna (edades de 0 a 2 años) es entregada por las municipalidades locales y no por la Dirección Regional de Educación (DRE).

**Figura 22. Lima Metropolitana: Informalidad por UGEL según NSE, 2016 (%)**



Nota: el NSE del distrito corresponde al Censo Nacional de Población y Vivienda 2007 (INEI).  
Fuente: MINEDU, Campaña de Informalidad en Lima Metropolitana 2016

**Figura 23.** Lima Metropolitana: Informalidad por nivel educativo, 2016 (%)



Fuente: MINEDU, Campaña de Informalidad en Lima Metropolitana 2016

Una segunda modalidad de informalidad observada, pero que afecta tanto a IIEE públicas como privadas, es la promoción de alumnos/as repitentes. Esta práctica se realiza generando una nueva inscripción para el estudiante repitente en el sistema. Actualmente, un alumno es inscrito con su número de DNI o con un código único de estudiante, de esta manera se asegura que cualquier alumno pueda ser matriculado. Sin embargo, las malas prácticas existentes en las instituciones educativas y UGEL, permiten generar dos inscripciones a un mismo estudiante. De este modo, un alumno repitente puede acceder al siguiente grado. Si bien no se cuenta con estadística que nos muestre qué tan expandida se encuentra dicha práctica; se han presentado varios casos de este tipo, tanto en Lima como en provincias.

\*\*\*

Como hemos visto a lo largo de las últimas páginas, el mercado de la educación privada en el Perú ha crecido exponencialmente en el periodo 1995-2017, especialmente en zonas urbanas. Se trata de un mercado altamente heterogéneo, compuesto, mayoritariamente, por un sub-sector de IIEE pequeñas en términos de matrícula, la mayoría de ellas de bajo costo que atienden a estudiantes de familias de bajos ingresos, ubicadas en zonas urbano marginales, y muchas de las cuales operan en condiciones informales. Estas IIEE coexisten con otro subsector, también significativo, aunque de menor tamaño, de escuelas de tamaño medio/alto y de costo medio; así como con un pequeño subsector, que da cuenta de alrededor del 1% de la oferta total, de instituciones educativas de alto costo.

La heterogeneidad en la configuración del mercado se traduce también en un alto grado de heterogeneidad en los resultados obtenidos por las IIEE privadas. Para empezar es importante resaltar que en el periodo 2007-2016 los resultados en las ECE de 2º grado de primaria de las IIEE públicas han mejorado en mayor medida que los de las IIEE privadas. Cuando estos resultados se desagregan, notamos que las IIEE privadas ubicadas en distritos con de menor nivel socio-económico, tienen resultados pobres; las de costo medio tienen resultados muy heterogéneos; y las de costo alto tienen mejores resultados, aunque no marcadamente superiores a los de otras instituciones educativas.

Una primera conclusión a la que podemos llegar a partir de lo mostrado hasta aquí, es que el sector privado no es uno solo, son varios, con configuraciones y resultados sumamente distintos. Es por ello que los análisis del sector en su conjunto son sumamente inadecuados

y hasta tendenciosos, como lo son las comparaciones globales entre la educación pública y la privada.

Las comparaciones, entre el sector público y el sector privado de la educación, se deben desagregar para mostrar las tendencias en diferentes subsectores de la oferta. Para empezar, dichas comparaciones deberían hacerse solo entre la educación privada y la educación pública urbana; para luego comparar lo que viene ocurriendo en la oferta pública y privada dirigida a sectores de ingresos, altos, medios o bajos.

### **La literatura sobre el funcionamiento del mercado educativo en el Perú**

El estudio del mercado educativo en el Perú tiene características particulares en tanto que a diferencia de los casos mencionados el crecimiento de dicho mercado se ha dado, en gran medida, de espaldas al Estado. Si bien el DL 882 juega un papel clave en la apertura del sector educación a la inversión privada, el crecimiento del mercado se ha dado no como consecuencia de un conjunto claro de políticas, sino más bien como un proceso 'de abajo hacia arriba' que responde a la creencia extendida entre las familias de que 'la educación provista, gestionada y financiada por el Estado le está fallando a sus hijos' (Walford, 2013, p. 422). Esto es lo que en la literatura se conoce como procesos de 'privatización por defecto', que son comunes en muchos países de ingresos bajos (Rollestone & Adefeso-Olateju, 2012b; Walford, 2011). En América Latina, el Perú y Argentina, son los únicos casos en los que han tenido lugar este tipo de procesos de privatización por defecto.

Así, en el Perú, el crecimiento del mercado educativo se ha dado en un contexto donde, como veremos, la capacidad reguladora del Estado ha sido sumamente débil, y donde las decisiones de las familias no han estado respaldadas por información suficiente ni por financiamiento público, sino que han dependido exclusivamente de su poder adquisitivo y de su capacidad diferenciada para decodificar las reglas del mercado. Como se argumenta en otros trabajos (M. Balarin & Escudero, 2017), esto ha contribuido a los fuertes patrones de segregación educativa que hay en el país., muestran que el Perú es el país con el mayor grado de segregación educativa de la región (Benavides, León, & Etesse, 2014; Rivas, 2015).

En años recientes varios investigadores peruanos han empezado a explorar distintas aristas del fenómeno del mercado de la educación privada en el Perú. Cuenca (2013b) presenta un análisis minucioso de la tendencia al crecimiento de la matrícula privada en Lima. El autor identifica como principales causas de este crecimiento, el predominio de una suerte de sentido común extendido entre la ciudadanía con respecto al valor de la educación privada - lo que describe como 'la calidad de la educación privada *per se*' - que unido al acelerado y constante ritmo de crecimiento económico en el país, ha permitido a muchas familias antes excluidas de este sector, migrar hacia servicios de educación privada para sus hijos. Cuenca elabora un modelo econométrico para intentar predecir la tendencia futura al crecimiento de la educación privada en la ciudad de Lima y dar respuesta a su pregunta inicial: si la actual combinación de crecimiento económico y demográfico se mantiene, concluye el autor, la tendencia al crecimiento de la matrícula privada producirá una 'masiva migración de estudiantes a la escuela privada' (p. 91).

En 2014, Balarin publica su estudio *La Privatización por Defecto de la Educación Peruana y el Surgimiento de las Escuelas Privadas de Bajo Costo*. En dicho trabajo la autora analiza cómo el Estado le ha dado la espalda al crecimiento del mercado de la educación privada (de

ahí la idea de una privatización *por defecto*), en tanto que este último ha estado fundamentalmente desvinculado de la actividad privada en la educación y no ha sabido generar un marco regulador adecuado para los servicios de educación privada. La falta de relación Estado-mercado en un contexto de baja regulación e incentivos a la oferta (no solo incentivos tributarios, sino también ausencia de oferta pública suficiente), a una oferta sumamente heterogénea, con un subsector de escuelas privadas de bajo costo para familias de bajos recursos. En este subsector de la oferta predominan prácticas informales y hay, en general, muy poca transparencia en la gestión educativa. A través de entrevistas con padres de familia, el estudio explora la racionalidad de estos últimos al elegir una educación privada para sus hijos y sus experiencias con el servicio. Lejos de la creencia en la calidad de la educación privada *per se*, el estudio encuentra que es la falta de oferta pública, y en especial de una oferta pública que se adapte a las necesidades de los contextos urbano-marginales (con altos índices de violencia e inseguridad, bajos recursos económicos, etc.) lo que explica la opción por la oferta privada.

Por su parte, la tesis doctoral de Sanz (2014) busca comprender la dificultad para implementar mejoras a la educación pública en el país mediante una exploración de las debilidades en la demanda por mejores servicios educativos públicos. Para ello, la autora explora no la oferta de política, como se ha hecho en otros estudios, sino las percepciones de un grupo de familias de clase media emergente que han optado por enviar a sus hijos a colegios privados. Lo que encuentra es lo que la autora describe como un sentido común entre las familias que se caracteriza por una búsqueda individualista del bienestar, que las lleva a querer solucionar sus necesidades comprando servicios de educación privada para sus hijos antes que demandando mejoras a la educación pública.

En una línea similar, el estudio de Ramírez y Román (2017) explora los motivos que están detrás de la reconfiguración de la relación Estado-sociedad en la educación, caracterizada por un retraimiento del Estado y la intervención del sector privado en la educación en un mercado educativo profundamente segmentado. Las autoras encuentran un importante proceso de movilidad social en las familias que acceden a estos colegios y la existencia de una serie de ideas comunes entre la oferta y la demanda educativa, en el que el emprendedurismo, la autonomía y el esfuerzo individual son altamente valorados, al tiempo que la educación se concibe como "la mejor herencia" para el desarrollo personal, al margen de un Estado que no logra satisfacer esta demanda.

Más recientemente, el estudio de Balarin, Ñopo, Kitmang y Rodríguez (2017) se adentra por primera vez en la realidad de las escuelas privadas. Los autores analizan el funcionamiento del mercado educativo privado a través del caso de San Juan de Lurigancho, uno de los distritos con mayor presencia de servicios de educación privada en el país, y con un alto grado de heterogeneidad en cuanto al tipo de escuelas que alberga – desde escuelas de muy bajo costo ubicadas en asentamientos humanos del distrito y que atienden a población mayoritariamente pobre, hasta escuelas de costo medio-alto ubicadas en las zonas más consolidadas que atienden a familias típicas de la nueva clase media emergente de Lima.

Los autores muestran como la heterogeneidad en las características de la oferta –en cuanto al tamaño de las escuelas, los montos de pensiones que estas cobran, las características de su infraestructura, etc. – da lugar también a resultados sumamente heterogéneos en las evaluaciones de aprendizaje.

A partir de encuestas a una muestra cuasi-censal de promotores/directores, docentes y padres de familia, así como de un trabajo cualitativo en una submuestra de escuelas del distrito, el estudio ofrece una mirada más detallada de la heterogeneidad en el mercado educativo privado. Las escuelas del extremo más bajo de la escala de pensiones funcionan como pequeños negocios de subsistencia, con prácticas y relaciones informales tanto en lo que se refiere al cumplimiento de las normas (licenciamiento, etc.), como en el trato con las familias y con el personal docente, que trabaja con contratos precarios. La organización escolar –en términos de las prácticas de gestión, liderazgo, coordinación, capacitación del personal y rendición de cuentas hacia las familias– en este subsector del mercado, es también sumamente precaria. En el extremo más alto de pensiones del distrito algunas cosas cambian pero otras no: la organización es más fuerte, pero las condiciones del trabajo docente se mantienen débiles, por ejemplo. En el sector más precario, hay una demanda generalizada por un mayor acercamiento hacia el sector público, en especial mediante el acceso a capacitaciones públicas. Mientras que en el sector medio de pensiones, la acción Estatal se percibe como una interferencia.

Por otro lado, Balarin y Escudero (2017) analizan los efectos del crecimiento del mercado de la educación privada sobre los fuertes patrones de segregación educativa que otros estudios (Benavides et al., 2014; Rivas, 2015) han encontrado en el país. Este trabajo empieza a dar sustento empírico a la hipótesis según la cual el crecimiento de la oferta privada sin una adecuada acción reguladora por parte del Estado ha contribuido, como era de esperarse, a la profundización de los patrones de segregación educativa existentes en el país.

Finalmente, un estudio reciente de Mayerowicz (2016) muestra que en términos de eficiencia, la gestión privada no es necesariamente mejor que la pública. El estudio coincide con lo presentado en la sección anterior en cuanto al cierre de la brecha entre IIEE públicas y privadas en primaria, aunque no en secundaria. La autora encuentra que aunque las IIEE privadas tienen, en promedio, un valor agregado mayor que el de las públicas, la diferencia es realmente pequeña. Por otro lado, la autora muestra que la variación casi no se explica por el tipo de gestión escolar – es decir si la IIEE es pública o privada – sino sobre todo por el nivel socio-económico de los estudiantes.

Los hallazgos surgidos de la literatura académica, junto con la evidencia sobre la heterogeneidad en los resultados de las escuelas privadas en el Perú y sobre el impacto del mercado en la equidad, nos plantean una serie de preguntas con respecto al contexto en el que se ha dado el crecimiento del mercado de la educación privada en el país y sobre la agenda pendiente de articulación Estado-privados.

## **PARTE II – EL MARCO REGULADOR Y LA GOBERNANZA DEL SECTOR PRIVADO DE LA EDUCACIÓN**

En las páginas que siguen analizamos el contexto de regulación y gobernanza en el que ha tenido lugar el crecimiento del mercado educativo privado. Asimismo, presentamos una relación de acciones que, desde el 2011, ha venido liderando el MINEDU para mejorar la normativa y gobernanza de dicho mercado. La sección termina con una mirada al debate

público a partir de las reacciones suscitadas en los medios de comunicación a raíz de algunas de las acciones planteadas por el MINEDU y otras instancias de gobierno en los últimos años.

## **El marco normativo que regula el funcionamiento del mercado de la educación privada**

La historia reciente en materia de la normativa que gobierna el mercado de la educación privada se inicia alrededor de 1995, durante el gobierno de Alberto Fujimori. El gobierno de Fujimori era proclive a la privatización de servicios públicos, con escasa regulación y en un contexto institucional precario. A inicios de su gobierno, desde el año 1992 hubo algunos intentos de reforma educativa que buscaban seguir el modelo chileno –de concesión de la gestión de escuelas públicas a actores privados– que aunque llegaron a concretarse en decretos ley promulgados, tuvieron que ser abandonados debido a la fuerte oposición pública que suscitaron en un momento donde el gobierno aún no consolidaba su poder político (Arregui, 1994; Balarin, 2015). Tras esos primeros intentos de reforma, el gobierno abandona la idea de involucrar a actores privados en la gestión de la educación pública y, a partir de 1996, se vuelca hacia la apertura del mercado de la educación a actores privados con la promulgación del DL 882 de Promoción de la inversión privada en la educación.

En 1995, se promulga la Ley N° 26549, **Ley de los Centros Educativos Privados**, vigente hasta hoy, y que establece el derecho de toda persona natural o jurídica a promover y conducir centros y programas educativos con autonomía pedagógica, organizacional y económica<sup>6</sup>. En 1996, se promulga el Decreto Legislativo N° 882, **Ley de Promoción de la Inversión Privada en la Educación**, con la finalidad de “promover la modernización del sistema educativo” y la ampliación de la oferta y la cobertura<sup>7</sup>. La expectativa desde el Estado y el sector privado con la creación del DL 882, era que la calidad del servicio que brindaran las escuelas privadas fuera de calidad igual o mejor que el de las públicas, que no se daban abasto para albergar a la creciente población. Sin embargo, esta expectativa no estuvo acompañada de un plan de supervisión y regulación adecuado.

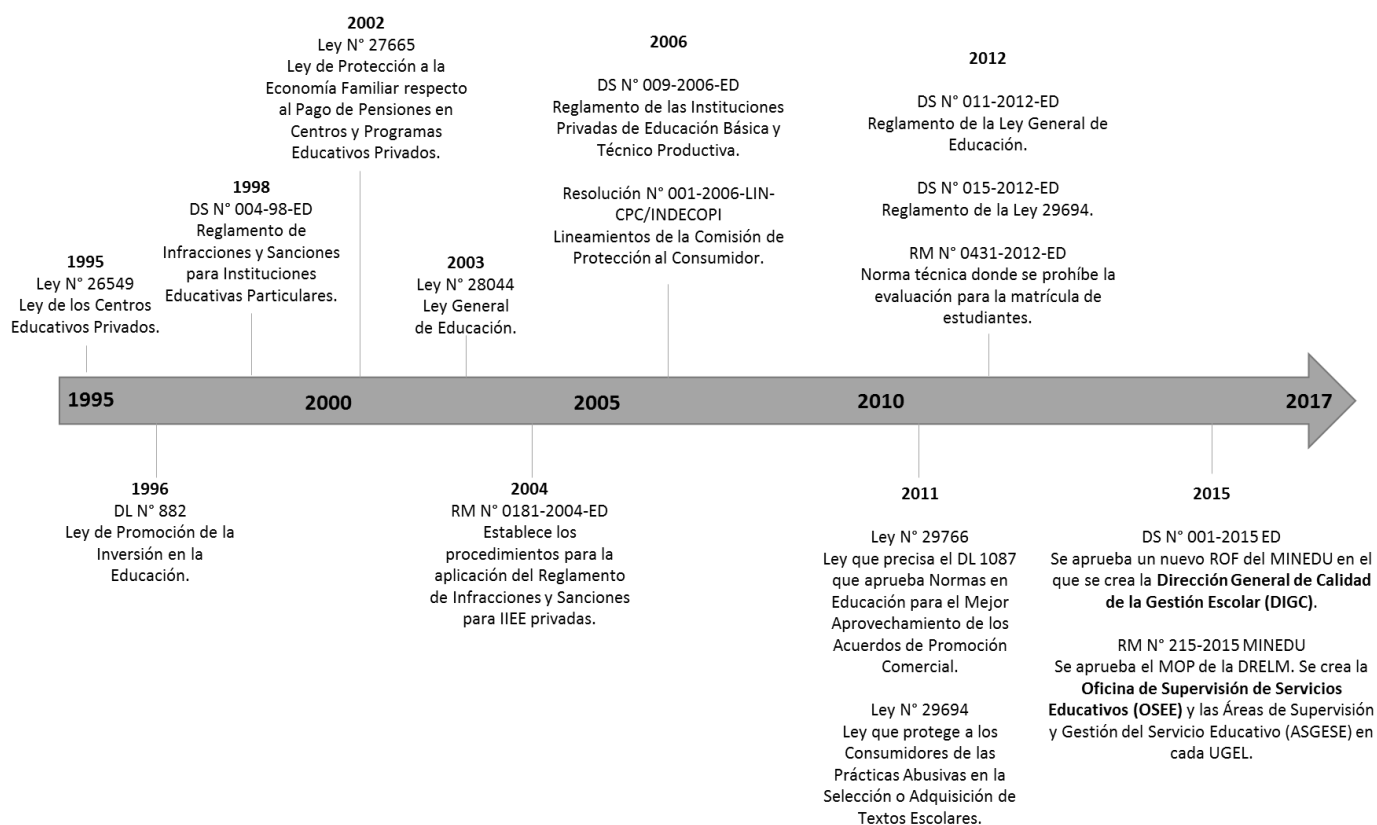
La siguiente figura muestra la cronología de las principales normas que regulan el mercado de la educación privada desde ese momento.

---

<sup>6</sup> Así, la ley establece autonomía para definir la línea axiológica que regirá el centro educativo; la duración, el contenido, la metodología y el sistema pedagógico del plan curricular; los sistemas de evaluación y control de estudiantes; la dirección, organización, administración; y el régimen económico, disciplinario, de pensiones y de becas (Congreso de la República, 1995).

<sup>7</sup> Este decreto autorizó a toda persona natural o jurídica a participar de la fundación, promoción, conducción y gestión de instituciones educativas privadas, con o sin fines de lucro, las cuales pasaron a estar regidas por las normas organizacionales y laborales de la actividad privada. En cuanto a las disposiciones tributarias, el DL 882 estableció beneficios tributarios para las instituciones educativas particulares.

Figura 24: Cronología reciente de las normas y oficinas que regulan la educación privada en el Perú



Como muestra esta cronología, la normativa que regula al mercado educativo privado ha estado marcada por vacíos importantes que se han tratado de parchar con medidas específicas y a veces contradictorias entre sí. (Ver ANEXO 1 - Consistencia Normativa).

Así, por ejemplo, pasan dos años entre la promulgación del DL 882 y la aprobación del **Reglamento de Infracciones y Sanciones para Instituciones Educativas Particulares** (DS N° 004-98-ED), que establece las normas y procedimientos para la aplicación de las sanciones administrativas por infracciones establecidas en el decreto legislativo. Y habría que esperar seis años más, hasta el 2004, para la promulgación de la RM N° 0181-2004-ED, resolución que establece los procedimientos para la aplicación del reglamento de 1998 – que regula las etapas del procedimiento para sancionar a las IIEEPP estableciendo las clases de supervisión, sanción, los recursos administrativos y la ejecución de las sanciones.

Las leyes y normas aprobadas entre los años 2002 y 2012 son particularmente ilustrativas de los problemas y vacíos existentes en la normativa que regula al sector privado de la educación.

En el 2002, por ejemplo, se aprueba la Ley N° 27665, **Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados**<sup>8</sup>. Esta ley prohibió a las instituciones educativas particulares condicionar sus servicios al pago de pensiones y presionar a los padres de familia a cumplir sus obligaciones de pago a través de medidas intimidatorias y que afecten el desarrollo de los alumnos; prácticas, ambas, que

<sup>8</sup> Conocida también como “Ley Flores Araoz”, en alusión al congresista que lideró la iniciativa legislativa.



venían teniendo lugar de manera regular en muchas instituciones educativas privadas. Esta ley fue severamente criticada por los promotores de instituciones educativas privadas, como se analizará a profundidad en la sección dedicada al debate público sobre la educación privada.

En el año 2006, ante la evidencia de problemas en los procesos de licenciamiento y apertura de IIEE privadas, se aprueba el **Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Técnico Productiva** (DS N°009-2006-ED), el cual establece las normas que regulan la autorización de funcionamiento, organización, administración y supervisión de las instituciones privadas de educación básica y técnico productiva. Asimismo, establece el procedimiento para la ampliación, suspensión, receso y clausura de las IIEE privadas.

También en el año 2006, INDECOPI aprueba los **Lineamientos de la Comisión de Protección al Consumidor** (Resolución N° 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI), donde se clarifican roles y responsabilidades de la relación entre proveedores y consumidores del servicio educativo – algo que tampoco estaba claramente establecido en la normativa vigente. Estos lineamientos clarifican en qué situaciones optar por un reclamo ante un servicio no idóneo (generación de falsas expectativas, incumplimiento de las normas, etc.). Entre estos elementos se encuentran las facilidades de pago que deben otorgar los centros educativos, las certificaciones que ofrecen (veracidad de los certificados, demora en entrega), requerimientos para las capacitaciones y cursos ofrecidos,

En el año 2010, el Congreso de la República aprueba la **Ley 29571 o Código de Protección y Defensa del Consumidor**, a iniciativa de INDECOPI; en esta, se dedican tres artículos a los productos o servicios educativos privados (de educación básica, técnico-productiva y educación superior). Uno de los principales requerimientos de esta ley es que los centros educativos privados brinden *“información veraz, oportuna, completa, objetiva y de buena fe sobre las características, condiciones económicas, ventajas y demás términos y condiciones del producto o servicio”* (Artículo 74.1 inciso a) y *“que se le cobre la contraprestación económica correspondiente a la prestación de un servicio efectivamente prestado por el proveedor de servicios educativos”* (Artículo 74.1 inciso b) y *“que no se condicione la entrega del documento que acredite, certifique o deje constancia del uso o desarrollo del producto o servicio a pago distinto del derecho de trámite, salvo en el caso de que el usuario registre deuda pendiente con la institución educativa, en concordancia con la legislación sobre la materia”* (Artículo 74.1 inciso e)<sup>9</sup>.

En mayo del año 2011, el Congreso aprueba la Ley N° 29694, **Ley de Protección a los Consumidores de las Prácticas Abusivas en la Selección o Adquisición de Textos Escolares**. Esta ley surge a raíz de que se descubre en los medios de comunicación que diversas editoriales ofrecían *prebendas* a los directores de algunos colegios a cambio de que direccionaran a los padres de familia a comprar sus textos. A partir de esta ley, se da derecho a los padres de familia a participar en la elección de los textos escolares de la escuela<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver:

<https://www.indecopi.gob.pe/documents/20195/177451/CodigoDProteccionyDefensaDelConsumidor%5B1%5D.pdf/934ea9ef-fcc9-48b8-9679-3e8e2493354e>

<sup>10</sup> Para esto, los docentes, en coordinación con el director, deberán presentar a los padres por lo menos tres propuestas de textos de cada área curricular que cumplan con los criterios de calidad establecidos en la Ley.

En julio, a iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas **se promulga la Ley 29766 que precisa el DL 1087** en el que se hace mención a los beneficios del crédito tributario a la reinversión (CTR)<sup>11</sup> que gozan las IIEE privadas en virtud de lo dispuesto en el DL 882<sup>12</sup>; **estableciendo el término de los beneficios tributarios en el año 2008. Al año siguiente, el MEF y la SUNAT impulsan la derogación de la mencionada Ley**<sup>13</sup>, lo que generó preocupación entre los proveedores privados de servicios, en especial de educación superior. Esta nueva iniciativa buscaba realizar el cobro de impuestos correspondiente al crédito que tuvieron las instituciones entre los años 2000 y 2008 de forma retroactiva, alegando que los beneficios del CTR entraron en vigencia a partir de 1997 y –como el DL 882 no establecía una fecha límite para su caducidad– se debían regir por lo indicado en el Código Tributario; es decir, considerando una vigencia de solo tres años. Como esta situación no fue clara para las IIEE privadas, éstas asumieron que los beneficios del CTR serían permanentes; esto explica su fuerte oposición a la iniciativa legislativa de derogación, que finalmente es archivada por la Comisión de Economía del Congreso<sup>14</sup>.

En noviembre del año 2012 se promulga la Resolución Ministerial N° 0431-2012-ED con la norma técnica para el desarrollo del año escolar 2013. En ésta, se especifican varias normas para la escuela privada, entre las que se prohíbe la evaluación de los/as niños/as postulantes a los niveles de inicial o primer grado de primaria.

Este es el marco normativo en el que se ha dado el crecimiento exponencial del mercado de la educación privada en las últimas dos décadas. A las normas mencionadas se suman la Ley General de Educación promulgada en el 2003 (Ley N° 28044) y su reglamento 9 años después (DS N° 011-2012-ED), que generaron también contradicciones importantes como que se prohíba la evaluación de estudiantes para el ingreso a los colegios, a la vez que se espera que estos provean oportunidades inclusivas para los estudiantes y sin que se establezcan las sanciones correspondientes a las IIEE que contravengan la norma.

Como vemos, la cronología de la normativa ha sido errática, y en el tiempo se ha optado por un esquema de parches normativos que han intentado llenar los vacíos generados por el DL 882 y remediar las prácticas no deseadas a las que estos vacíos dieron lugar como la

---

<sup>11</sup> Este beneficio implica que las IIEE privadas que reinvertieran total o parcialmente sus utilidades para fines educativos accederían a un crédito tributario equivalente al 30% del monto reinvertido; es decir, en la práctica esto significaba que las IIEE privadas sólo pagaban impuesto a la renta por las utilidades que no se reinvertían.

<sup>12</sup> La introducción de nuevos criterios para la implementación del CTR se da a través de una 'fe de erratas' posterior a la redacción original del DL 1087. Este hecho es considerado cuestionable por algunos entendidos en el debate. Para un mayor análisis, revisar el comentario del Instituto Peruano de Economía (IPE) en octubre 2011: <http://www.ipe.org.pe/comentario-diario/14-10-2011/explicando-un-enredo>

<sup>13</sup> Es importante considerar que la aprobación de la Ley 29766 se hizo días antes de terminar la gestión presidencial de Alan García. La iniciativa del MEF de derogarla se da a iniciativa de la gestión de Ollanta Humala.

<sup>14</sup> La iniciativa contaba no solo con el respaldo de las gestiones MEF y SUNAT de ese momento, sino de la Comisión de Educación del Congreso. Para conocer las implicancias políticas y económicas del debate de fondo respecto a la legalidad de la aplicación del CTR, revisar la polémica desatada dentro del Tribunal Constitucional a propósito de la demanda de amparo interpuesta por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y la Universidad Privada del Norte (UPN) contra la SUNAT, la que se expresa en la sentencia emitida por dicho organismo: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2016/02053-2013-AA.pdf>

informalidad, los abusos en el cobro de pensiones, los condicionamientos discriminatorios para la matrícula escolar, etc.

Algunas de estas iniciativas remediales han generado incentivos perversos o simplemente no han logrado solucionar los problemas de origen. Un ejemplo de esto es el de la Ley de Protección a la Economía Familiar (Ley N° 27665), que según reportan varias UGEL y proveedores de servicios, al eliminar las consecuencias del no pago de pensiones, podría haber incentivado a que algunas familias aprovechen esta situación, optando por cambiar a sus hijos de colegio de un año a otro sin haber cancelado sus deudas en tanto habría una suerte de informalidad también entre las familias, y no solo entre los proveedores de servicios. De otro lado, aunque la Ley busca garantizar el derecho a la educación, sus efectos sobre el financiamiento de las IIEE privadas podría estar actuando también en detrimento de la calidad del servicio educativo que éstas proveen, limitando su capacidad de inversión y contribuyendo a la precarización del trabajo docente, en tanto las escuelas suelen trasladar al personal docente el costo del no pago de pensiones a través de contratos precarios, bajos salarios, deudas y fraccionamiento salarial, etc. (Balarin et al., 2017).

Fuera de este tipo de contradicciones existen también vacíos notorios en la normativa existente en temas como el licenciamiento de nuevas IIEE privadas, y en las pautas que las normas brindan en cuanto al personal docente, la organización, y el régimen económico de éstas. Dichos vacíos han dado lugar a los problemas de informalidad antes mencionados, así como a problemas de falta de transparencia hacia los usuarios de los servicios educativos privados. La falta de transparencia se evidencia en los reclamos de las familias con respecto a temas como las reglas para el cobro de pensiones y cuotas de matrícula, el cobro de cuotas extraordinarias, el condicionamiento de la matrícula escolar a al pago de cuotas o a la compra de materiales, etc. Algunos de estos problemas se han solucionado con pautas brindadas a través de las Normas Técnicas que publica año a año el MINEDU para el desarrollo del año escolar, así como a través de las resoluciones emitidas por INDECOPI y a través de la aplicación del reglamento de la Ley N° 29694 sobre Textos Escolares, pero es claro que el espíritu de la reglamentación vigente es en general débil para evitar la informalidad en la oferta, y para garantizar la transparencia hacia los usuarios de los servicios educativos privados. Algo que contribuye a la mencionada debilidad de las normas es la ausencia de algunos parámetros mínimos claros –en cuanto a infraestructura, organización, personal, etc. – que permitan garantizar la provisión de servicios educativos de calidad.

### **La gobernanza del mercado de la educación privada: debilidades en la organización y funciones del sector**

A los problemas encontrados a nivel de la normativa vigente, se suman las debilidades y ausencias del Estado en la gobernanza de la educación privada en el país. La organización y funciones del sector educación, tanto del MINEDU como de las instancias de gestión descentralizada (DRE y UGEL) para implementar las normas establecidas y garantizar su cumplimiento son sumamente débiles. A continuación analizamos las dificultades, vacíos y cambios a este nivel que se encuentran desde el 2012 en adelante, tomando en cuenta la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y el Manual de Organización y Funciones de las Instancias de Gestión Descentralizada (MOF), que en el 2015 crean

diversas instancias y pautas para la supervisión de las IIEE privadas (ver Figura 18: Cronología).

Como hemos visto hasta aquí, **entre los años 1996 y 2011, el Estado se mantuvo fundamentalmente al margen de la educación privada.** Durante ese periodo no había, por ejemplo, una oficina en el MINEDU encargada de velar por una adecuada articulación con el sector privado, lo cual se traducía tanto en una comunicación poco fluida o casi nula con dicho sector, como en una falta de pautas claras para la implementación de las normas vigentes por parte de las DRE y UGEL. Ambas cosas han dado lugar a problemas: por un lado, **el sector privado de la educación reclama la existencia de canales de comunicación fluidos que permitan mejorar la regulación existente y resolver los problemas que las IIEE privadas con frecuencia enfrentan** (ADECOPA, 2014); por otro, la falta de orientación y rectoría ha contribuido a que **las DRE y UGEL no cumplan de manera consistente con su rol en cuanto a la regulación, supervisión y sanción de las escuelas privadas.**

La falta de una rectoría y articulación clara entre el MINEDU y el sector privado de la educación puede rastrearse en los vacíos y contradicciones de las normas, pero se vinculan también con la inapropiada organización, orientación y definición de funciones en las instancias descentralizadas de gestión para hacer cumplir con la normativa vigente. Cabe mencionar que los problemas en este sentido se profundizaron en el marco del proceso de descentralización que se inicia en el 2004 – justamente cuando hay un despunte en la matrícula educativa privada. La inadecuada definición del rol rector en un MINEDU que dejaba de ser el principal ente ejecutor del sector, y las débiles capacidades de gestión de las instancias descentralizadas debilitaron aún más el ejercicio de la función supervisora del Estado sobre el mercado privado de servicios educativos (Balarin, 2015).

El caso de Lima ha sido particularmente grave dentro de este proceso. Durante la subsecuente transferencia de funciones, se trasladó la capacidad de cobranza coactiva sobre las multas en el sector educación a cada Gobierno Regional. Sin embargo, el traspaso no se hizo efectivo en el caso de la Municipalidad de Lima Metropolitana; es decir, desde ese momento hasta el año pasado –que se aprobó la Ley de 30512 de Institutos y Escuelas de Educación Superior– la DRE de Lima no tenía capacidad de cobranza coactiva para cobrar multas<sup>15</sup>.

Los vacíos en la definición de funciones de las DRE y UGEL y en la orientación que estas instancias reciben para aplicar las normas vigentes, así como la falta de capacidad física (en términos de personal) ha generado diversos problemas en la aplicación de la normativa que regula al sector privado de la educación.

Un primer problema es que las DRE y UGEL no cumplen con una función supervisora regular; por un lado, porque ésta no es explícita en sus labores y, por otro, porque no se dan abasto para ampliar su cobertura, que actualmente prioriza a las IIEE públicas. Esto se debe a: (i) vacíos en el reglamento vigente y sobre todo a la existencia de normas que no tienen sanción tipificada, (ii) inexistencia de personal asignado específicamente a esa labor o de mucha rotación en las UGEL, donde se forman comisiones ad hoc solo cuando es necesario y bajo

---

<sup>15</sup> Dicha capacidad fue incluida en la primera disposición complementaria final de la mencionada Ley.

condiciones difíciles<sup>16</sup>, (iii) falta de orientación y capacidades necesarias en las instancias locales para ejercer la función de supervisión y sanción, entre otros.

Otro problema funcional que ha contribuido a esta inadecuada supervisión es que las UGEL son el ente supervisor y a la vez son las encargadas de sancionar a las IIEE – lo que contraviene la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>17</sup>. Esta doble naturaleza genera incentivos perversos que distorsionan la relación con las IIEE y originan problemas de corrupción como el que algunas UGEL condicionen los permisos y licencias a las IIEE al pago de dádivas. Cabe resaltar que producto de la incapacidad de estas instancias los padres de familia terminan recurriendo al INDECOPI, instancia con la que –si bien se han realizado esfuerzos conjuntos– no cuenta con una articulación regular que prevenga una posible superposición de funciones.

Los vacíos en la definición de funciones tanto del MINEDU como de las DRE y UGEL han llevado a una marcada falta de atención por parte del sector educación hacia la educación privada justamente en los años de mayor crecimiento de la oferta y demanda de servicios de educación privada en el país. Esto ha contribuido a la gran heterogeneidad de la oferta y a la existencia de los problemas de informalidad antes descritos.

Algo que ha contribuido a los problemas de gobernanza del mercado de la educación privada es que hasta hace relativamente poco la información disponible sobre este sector era prácticamente nula: el MINEDU no centralizaba información sobre el sector privado y los documentos requeridos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento se encontraban, en papel, desperdigados en las diferentes UGEL del país.

Así, hasta la creación del Sistema de Información para la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE) en el año 2012 no se contaba con información respecto a la situación de las licencias de las IIEE privadas, el número de alumnos a los que éstas atienden, el número de maestros que trabajan en ellas, el número de quejas que surgen de distintas IIEE, los montos cobrados por pensiones y matrícula, si el estatus de las IIEE es con o sin fines de lucro, etc.

## **Intentos recientes de articulación con el sector privado de la educación**

Entre los años 2011 y 2016, en el marco de un proceso de definición de la naturaleza de la rectoría que ejerce el MINEDU luego del proceso de descentralización, así como de los

---

<sup>16</sup> El arreglo institucional vigente en casos como el de Lima Metropolitana, plantea que al momento de hacer visitas de supervisión a las IIEE privadas las UGEL deben formar una comisión compuesta por un representante de la unidad de asesoría jurídica, un representante del área de gestión pedagógica y un representante del área de gestión institucional. Esto resulta impracticable pues tal despliegue de personal implicaría un costo demasiado alto para las UGEL. Debido a ello, además, algunos directivos de IIEE privadas conocedores de la norma se niegan a permitir el acceso de los funcionarios de la UGEL cuando la comisión no está completa, imposibilitando aún más la labor de supervisión.

<sup>17</sup> Según la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley N° 27444), al abrir un proceso administrativo, debe existir un órgano que instruye (que supervisa, realiza el informe y verifica la sanción) y otro órgano que sanciona para evitar que se crucen los incentivos. Sin embargo, en el sector educativo, esta práctica aún no se ha regularizado en todas las instancias locales.

esfuerzos por mejorar la gestión del sector el MINEDU lidera dos intentos de articulación con el sector educación, ambos fuertemente enfocados en la mejora del marco normativo vigente.

Por distintas limitaciones inherentes a cada intento que revisaremos a continuación, estos procesos no lograron consolidarse en cambios sustantivos, pero sentaron las bases de algunos cambios importantes y sirvieron para generar aprendizajes que recogemos aquí a manera de conclusión preliminar.

### Primer intento de revisión de la normativa que regula al sector privado de la educación: un acercamiento exploratorio (2011-2013)

Como una de sus primeras tareas al asumir el sector, y a pedido del Tribunal Constitucional<sup>18</sup>, la gestión de Patricia Salas encarga a una comisión ministerial la elaboración de un Reglamento de la Ley General de la Educación que permita unificar una serie de normas. A propósito de esa labor se genera un debate interno en el MINEDU sobre cuál debía ser su rol, y el del Estado general, en la rectoría del sector educación, y en la implementación de la descentralización a través de la definición de procesos en las DRE y UGEL.

Las consideraciones sobre el rol rector del MINEDU dieron lugar también a una serie de reflexiones sobre cuál debería ser su rol frente al mercado de la educación privada, en especial en vista de la creciente evidencia de heterogeneidad en cuanto a prácticas y resultados en dicho mercado. Así, en el 2011 se pone en marcha un primer proceso de revisión de la normativa que regula al mercado de la educación privada. Este proceso estuvo a cargo de un equipo tripartito conformado por instancias no reconocidas aún en el ROF vigente en ese momento: la Oficina de Ética y Transparencia (OET), la Oficina de Apoyo a la Administración Educativa (OAAEE) y la Dirección General de Desarrollo de las Instituciones Educativas (DIGEDIE). Este equipo recibe el encargo de hacer un diagnóstico y propuestas para afrontar específicamente la desarticulación entre el sector y las IIEE privadas.

Dada la evidencia sobre los fuertes vacíos normativos, que generaban a su vez vacíos en cuanto a la organización y funciones de las diferentes instancias de gestión, este proceso estuvo enfocado en analizar la situación de la normativa vigente<sup>19</sup>. Es por ello también que se empezó a gestar como prioridad para la articulación con el sector educativo privado la unificación de la normativa a través de un nuevo reglamento específico para IIEE privadas que integre las varias normas relacionadas a la actividad privada en educación básica que estaban por debajo del nivel de Decreto Supremo – muchas de ellas contradictorias entre sí.

Como parte de las actividades del mencionado equipo, a fines del 2013 se convocó a una reunión con algunos integrantes del Consejo Nacional de Educación quienes, además, tenían vinculación con algunas IIEE privadas. Esta reunión fue convocada por el Viceministerio de Gestión Pedagógica, bajo la gestión de Martín Vegas, y allí se acordó una ruta de consulta

---

<sup>18</sup> A través de la Resolución Ministerial N° 0482-2011-ED. El reglamento resultante de ese proceso fue finalmente promulgado en julio del 2012.

<sup>19</sup> Entre los principales de ellos: la doble naturaleza de las UGEL en la labor de supervisión (hacía de “juez y parte”) y la concentración de las responsabilidades del servicio en la figura del Director a pesar de ser un empleado del Promotor.

con grupos claves respecto al mencionado reglamento específico, para lo que también fue enviado a algunos expertos para recibir sus sugerencias.

Este primer intento de revisión de la normativa quedó trunco con el cambio de gestión Ministerial a finales de octubre de 2013. La necesidad de revisar la normativa, sin embargo, se había hecho patente no solo para el MINEDU sino también para el sector privado, al punto que en mayo de 2015, la Asociación de Colegios Privados (ADECOPA) envía una carta formal al MINEDU felicitando la apertura al diálogo y pidiendo la continuidad de los esfuerzos en este sentido.

Sin embargo, dicho intento permitió construir un diagnóstico inicial, de carácter exploratorio y concentrado sobre todo en la discusión de aspectos normativos con los que afrontar la informalidad. El diagnóstico puso de manifiesto también la poca disponibilidad y acceso a la información por parte del sector y también por parte de los padres de familia.

Además, si bien el intento de revisión general de la normativa quedó trunco, durante este periodo se logran algunos avances importantes para la mejora de la gobernanza del sector. Por un lado, **se implementa el Sistema de Información para la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE)**, el cual permite, por primera vez, recoger información sobre la situación de las licencias de las escuelas privadas, el número de alumnos a los que estas escuelas atienden, el número de maestros en cada escuela, etc. lo que facilita la gestión por parte de las autoridades del sector. Por otro lado, se promulga normas técnicas que regulan aspectos importantes de la provisión de servicios privados, como la RM N° 0431-2012-ED que, en concordancia con lo planteado por la Ley General de Educación, prohíbe la toma de exámenes para el ingreso a las instituciones educativas.

### Segundo intento de revisión de la normativa (2013-2016)

El segundo intento de reforma se da durante la gestión del Ministro Jaime Saavedra y tiene un origen doble. Por un lado, en los cambios generados con la aprobación del nuevo ROF del MINEDU en el año 2015, que crea la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) como órgano de línea dependiente del Despacho Viceministerial de Gestión Institucional (VMGI) con el fin de mejorar la gestión de las instituciones y programas educativos públicos y privados<sup>20</sup>. Y por otro en la evidencia sobre la débil capacidad del sector para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente.

En el año 2015, en el marco de la Campaña por el Buen Inicio del Año Escolar 2015, la DIGC pone en marcha un proceso de levantamiento de información en Lima Metropolitana que evidencia el alto grado de informalidad en el sector privado de la educación. Estos hallazgos plantearon nuevamente la necesidad de fortalecer la normativa, pero también la organización y funciones del sector para garantizar su cumplimiento y para abordar la informalidad y garantizar estándares mínimos de calidad.

En ese marco, la supervisión era entendida como una labor necesaria para el cumplimiento de la normativa y la implementación de acciones de mejora, por lo que también se creó dentro de la Dirección de Gestión Escolar (DIGE) –órgano de línea de la DIGC– la *Coordinación de*

---

<sup>20</sup> A través de la aprobación de un nuevo ROF por Decreto Supremo N° 001-2015-ED.

*Supervisión de IIEE*, equipo encargado de formular documentos normativos para la supervisión de IIEE públicas y privadas en coordinación con las DRE y UGEL.

En el marco de dichas labores se puso en marcha una serie de acciones con miras a reducir la informalidad del servicio educativo en Lima Metropolitana tomando como punto de partida la información generada por la DIGC en el 2015<sup>21</sup>. Una de ellas fue la **campana de detección y cierre de establecimientos informales en conjunto con la DRELM en Lima Metropolitana**. Otra fue la **creación de la plataforma web *Identicole***, que brinda información tanto para la gestión como a los padres y madres de familia sobre la oferta de IIEE públicas y privadas – este último constituye el primer esfuerzo del MINEDU por recoger y sistematizar información clave sobre las IIEE privadas e informar a los padres de familia sobre el estado de estas escuelas<sup>22</sup>.

Adicionalmente, entre marzo 2015 y abril 2016 se dio inicio a un **espacio de diálogo con representantes de algunas IIEE privadas y asociaciones de éstas**<sup>23</sup> como respuesta al pedido de parte de algunas de ellas de mejorar la coordinación con el MINEDU (ADECOPA, 2014). Éste diálogo permitió que las asociaciones expusieran sus diversas preocupaciones, especialmente en términos de procedimientos administrativos que, a su modo de ver, constituyen trabas a la actividad educativa privada. Entre las principales problemáticas identificadas estuvieron la innecesaria complejidad de ciertos procesos burocráticos<sup>24</sup> y algunos aspectos específicos de la supervisión<sup>25</sup>.

Durante este periodo, la puesta en marcha de acciones de supervisión –como los operativos anti-informalidad– generó evidencias que apuntaban a que la informalidad dentro del sector más precario de IIEE privadas era un fenómeno con consecuencias negativas que explorar más a fondo, para lo que era necesario impulsar una supervisión enfocada solamente en el sector privado. Por otro, tanto las acciones implementadas como el diálogo con asociaciones de colegios privados pusieron en evidencia las limitaciones que la legislación vigente tanto para la supervisión estatal como para la actividad educativa privada.

Así, el equipo de la DIGC retomó la prioridad de unificar toda la legislación relacionada a las IIEE privadas y se abocó a la revisión de la normativa teniendo como meta la elaboración de un nuevo reglamento específico que regule el funcionamiento, organización, administración y supervisión de las IIEE privadas de Educación Básica y de Educación Técnico-Productiva

---

<sup>21</sup> En una primera identificación de la oferta educativa informal realizada por la DIGEC y la Coordinación en el 2015, se detectaron 716 colegios que brindaban un servicio informal, es decir, un 11.8% de la oferta educativa privada en Lima Metropolitana (MINEDU, 2017).

<sup>22</sup> Una de las limitaciones de *Identicole*, sin embargo, es que la información es declarada por las mismas IIEE, lo que genera incongruencias con otros sistemas.

<sup>23</sup> La denominada “Mesa de Diálogo entre el MINEDU y las Asociaciones de IIEE privadas” es oficializada a través de la Resolución Directoral N° 001-2015-MINEDU/VMGI-DIGC.

<sup>24</sup> Las asociaciones denominaban “trabas burocráticas” a las observaciones a procedimientos ante las DRE o UGEL, y los cambios necesarios en el SIAGIE para que puedan incluir en el sistema información que responde a la realidad de sus escuelas. De hecho, se concertaron 44 cambios que fueron trasladados a la Unidad de Estadística por la DIGC.

<sup>25</sup> Definición de criterios para el cumplimiento de requisitos curriculares, aplicación de la Ley General de Discapacidad, cobro de pensiones morosas a los padres de familia en el marco de la Ley de protección a la economía familiar, etc.



y que también tipifique las infracciones y sanciones aplicables a estas. En este nuevo proceso, que duró aproximadamente un año entre mediados del 2015 y 2016, se elaboraron 8 versiones distintas del proyecto de reglamento.

En agosto 2016 una de las versiones es filtrada a los medios de comunicación en el marco de la interpelación al ministro Saavedra<sup>26</sup>. A la par, la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) dio opinión desfavorable al proyecto de reglamento, por lo que finalmente no fue aprobado.

De este intento podemos resaltar algunas limitaciones que deben ser tomadas en cuenta hacia una futura experiencia similar. Por un lado, el espacio de diálogo facilitado no implicó un proceso de consulta respecto al reglamento ni otras medidas tomadas, en tanto solo se recababan comentarios y preocupaciones; esto generó malestar entre las asociaciones de IIEE privadas, en especial en el contexto de filtración de una versión a los medios.

Por otro lado, no se tomaron en cuenta aspectos relativos al contenido de la propuesta, como la necesidad de que esta converse con la Ley General de Educación y de la gradualidad en la implementación de los cambios y las sanciones.

Finalmente, este espacio y la coordinación con IIEE privadas en general estuvo enfocado solamente en el diálogo con las IIEE privadas organizadas que representan a un sector minoritario, aunque el más organizado, del universo de las IIEE privadas en el país, y no se buscó incluir en el diálogo a representantes de otras organizaciones enfocadas, por ejemplo, en velar por los derechos de los ciudadanos y familias usuarias de servicios de educación privada.

### El actual esfuerzo de articulación entre el MINEDU y el sector privado de la educación

En enero 2017 el equipo de la Coordinación de Supervisión de IIEE se reorganiza como una Coordinación de Articulación con IIEE privadas a partir la experiencia que impidió la aprobación del proyecto de reglamento elaborado en la gestión anterior, y de la toma de conciencia de la necesidad de contar con un espacio dentro del MINEDU que sólo trate lo concerniente a las escuelas privadas. Tomando en cuenta los aprendizajes de las experiencias anteriores, la Coordinación de Articulación plantea la necesidad de abordar la relación con el sector privado a partir de una estrategia integral que no contemplara solo la revisión de la normativa y que estuviera basada en un diagnóstico de la situación de la educación privada en el país.

---

<sup>26</sup> En la próxima sección se incluye un mayor análisis del desarrollo de este episodio y su impacto en la opinión pública.

## **El debate público sobre la educación privada**

La trayectoria de crecimiento del mercado de la educación privada, así como la trayectoria de cambios en el contexto regulador y de gobernanza en el que esta opera, ha estado marcada por la ausencia de un debate público de calidad sobre los roles y la relación Estado-privados en la provisión del servicio educativo. En general, el debate público sobre el mercado de la educación privada sorprende por ser prácticamente inexistente durante buena parte del periodo de expansión de la oferta y demanda de educación privada que se inicia con la promulgación del DL 882 en 1996.

Si bien la discusión se ha ido intensificando a partir del 2013, llama la atención que incluso en los últimos años de constante debate sobre la situación de la educación superior en el país –donde se han puesto en evidencia el crecimiento desregulado y sumamente heterogéneo de la educación superior privada<sup>27</sup>– es muy poco lo que se ha reflexionado sobre los procesos análogos que han tenido lugar en la educación básica<sup>28</sup>.

Como mostraremos a continuación a partir de un análisis de medios de prensa, la naturaleza misma del debate público sobre estos temas ha sido sumamente limitada. Por momentos, la cobertura mediática ha llevado a que la discusión pública de algunas de las medidas regulatorias antes descritas se polarice de manera innecesaria. Pero por lo general el debate ha estado dominado por miradas sumamente ideologizadas, la mayoría propulsoras de una mayor participación del sector privado en la educación, donde hay una visible ausencia de referencias balanceadas a la evidencia proveniente de la investigación académica internacional y local, y una ausencia igualmente notoria de voces críticas.

El análisis que se presenta a continuación se organiza en torno a dos grandes temas: por un lado, encontramos una serie de reacciones a los intentos de regulación del mercado educativo descritos en la sección anterior; por otro lado, encontramos una corriente de opinión de corte más bien normativo en torno a los roles y relación Estado-privados en la educación. El detalle de las notas, entrevistas y columnas de opinión revisadas para este análisis se encuentra en el ANEXO 2<sup>29</sup>.

### El debate en torno a las iniciativas de regulación del mercado educativo en el periodo 1996-2017

A continuación nos concentraremos en los siguientes hitos del debate:

- Promulgación de la Ley 27665 de protección a la economía familiar.

---

<sup>27</sup> Las problemáticas que resultan de este proceso son también facilitadas por la promulgación del DL 882 y por la inconsistente regulación de los cambios a los que dicho decreto da lugar.

<sup>28</sup> La única reflexión que se ha encontrado al respecto es del congresista Daniel Mora, promotor del Proyecto de Nueva Ley Universitaria (Congreso de la República, 2014).

<sup>29</sup> Para facilitar la identificación de las referencias incluidas, se ha optado por separar las citas y referencias a medios de prensa del listado general de referencias bibliográficas usadas a lo largo del texto, incluyéndolas en el ANEXO 2. Por otro lado, para casos puntuales se ha considerado la comunicación remitida en el 2014 por ADECOPA al VMGP, incluida dentro de las referencias.

- Promulgación de la Ley 29694 que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares.
- **Propuesta de derogación de la Ley 29766**, que precisa las condiciones de aplicación del crédito tributario a la reinversión y los artículos que lo regulan dentro del DL 882<sup>30</sup> impulsada por el gobierno de Ollanta Humala y la SUNAT.
- Directivas emitidas a partir del año 2012 en el marco del desarrollo del año escolar en la Educación Básica que incluyeron la **prohibición de evaluar a los/as postulantes a los niveles de inicial o primer grado de primaria**
- Supervisión a la realización de **cobros indebidos** en los colegios por parte de INDECOPI.
- **Propuesta de nuevo reglamento específico para IIEE privadas** elaborada por la DIGC e impulsada por la gestión Saavedra en el MINEDU.

En el 2002, luego de un largo periodo de silencio tras la promulgación del DL 882, el Congreso promulga la **Ley 27665 de protección a la economía familiar**. Esta ley fue severamente criticada por los promotores de IIEE privadas, quienes la señalaron como una medida perjudicial por despojarlos de su derecho a realizar el cobro de pensiones en las fechas establecidas, lo cual terminaría desalentando la inversión en educación. Entre los principales argumentos de dichas voces críticas se mencionaba que la medida afectaría la economía de los centros educativos, afectando finalmente a los estudiantes al incrementar las pensiones (Trahtemberg, 2002). Por último, se planteaba que para regular las prácticas irregulares de unos cuantos centros educativos se promulgaba una norma que terminaba afectando al conjunto del mercado, tratando a todos los casos a partir de generalizaciones negativas<sup>31</sup>. La preocupación por las consecuencias de esta norma se mantiene hasta el día de hoy y a las preocupaciones de los promotores respecto de la acumulación de deudas por parte de los padres<sup>32</sup>, se suman las de algunas UGEL que han visto proliferar esas prácticas inadecuadas entre las familias que mencionamos en la sección anterior.

En el 2011, la promulgación de la **Ley 29694 que protege a los consumidores de las prácticas abusivas en la selección o adquisición de textos escolares** recibió un tratamiento similar y se señalaron las complicaciones que traería a la actividad educativa privada vulnerando su autonomía y libertad de enseñanza<sup>33</sup>. La cobertura mediática de los problemas que esta norma buscaba solucionar, sin embargo, fue algo distinta, pues hubo voces y medios que pusieron mucho énfasis –a veces incluso de forma sensacionalista– en las ‘estafas’ a los padres de familia por parte de las editoriales<sup>34</sup>. Las voces críticas de la medida, por su parte, volvieron a señalar que esta trataba a todos los privados por igual, promoviendo una visión negativa de su actuar, y planteando una medida sin sentido que para

---

<sup>30</sup> Esta Ley precisa el artículo 2 del Decreto Legislativo 1087. Dicho artículo hace referencia –de forma algo imprecisa– a la aplicación del crédito tributario a la reinversión y los artículos que lo regulan dentro del Decreto Legislativo 882.

<sup>31</sup> Revisar versiones más actuales de esta percepción en Melgar 2015 y Trahtemberg 2017, en el cuadro 1 del ANEXO 2.

<sup>32</sup> Revisar la opinión sobre cobranza de pensiones de ADECOPA, en el cuadro 1 del ANEXO 2.

<sup>33</sup> Revisar la opinión sobre textos escolares de ADECOPA, en el cuadro 2 del ANEXO 2.

<sup>34</sup> Revisar la cobertura de Gestión en el cuadro 2 del ANEXO 2.

mejorar las prácticas cedía a los padres de familia –desprovistos de criterios pedagógicos adecuados– la posibilidad de escoger los textos escolares<sup>35</sup>. En este debate aparecen algunas voces importantes como la de ASPEC (la Asociación Peruana de Consumidores) que junto con algunos medios de prensa escrita, enfatizan las malas prácticas presentes en las IIEE privadas<sup>36</sup>.

Un hito adicional importante es la discusión respecto a la aplicación del beneficio del crédito tributario a la reinversión introducido por el DL 882. Esta discusión se suscita en el 2011 a partir de la propuesta de derogación de la Ley 29766<sup>37</sup>, impulsada por el gobierno de Ollanta Humala y la gestión SUNAT de ese entonces. Esto también generó preocupación en promotores y voceros, principalmente de las IIEE privadas de educación superior, recogida por medios de comunicación afines<sup>38</sup>. Su principal argumento fue que la medida violaba las garantías a la inversión privada en educación, y desalentaba la inversión en general al generar inestabilidad jurídica<sup>39</sup>. Uno de los puntos de mayor controversia fue que se pretendió aplicar la derogación del incentivo tributario de manera retroactiva, lo que, de forma automática, generó un fuerte monto de deuda para las IIEE privadas<sup>40</sup> que motivó la fuerte reacción de sus promotores.

Este debate generó una serie de reflexiones importantes acerca de la naturaleza de la medida –si es un incentivo o un beneficio, por ejemplo– y a su conveniencia<sup>41</sup>. La Federación de Instituciones Privadas de Educación Superior (FIPES), por ejemplo, sustentó la necesidad de mantener el incentivo como una medida que corrige la supuesta desventaja de las IIEE privadas con fines de lucro frente a las que funcionan como asociaciones sin fines de lucro<sup>42</sup> – aunque tal “desventaja” sería equivalente en cualquier sector sin que se justifiquen “medidas correctivas” equivalentes.

A partir del año 2012 las directivas emitidas en el marco del desarrollo del año escolar en la Educación Básica incluyeron la **prohibición de evaluar a los/as postulantes a los niveles de inicial o primer grado de primaria**, que aún permanece en la actualidad<sup>43</sup>. Esto volvió a generar críticas por parte de los promotores de las IIEE privadas, quienes esta vez esbozaron argumentos enfocados en la intromisión del Estado en la autonomía de su gestión, que, a su modo de ver, limita el desarrollo libre de propuestas curriculares para necesidades

---

<sup>35</sup> Revisar la versión actual de esta percepción en Melgar, en el cuadro 2 del ANEXO 2.

<sup>36</sup> Revisar la cobertura de Andina, La República y El Comercio en el cuadro 2 del ANEXO 2.

<sup>37</sup> Esta Ley precisa el artículo 2 del Decreto Legislativo 1087. Dicho artículo hace referencia –de forma imprecisa– a la aplicación del crédito tributario a la reinversión y los artículos que lo regulan dentro del DL 882.

<sup>38</sup> Revisar la cobertura de Gestión en el cuadro 3 del ANEXO 2.

<sup>39</sup> Revisar la primera cita de la nota de prensa de FIPES en el cuadro 3 del ANEXO 2.

<sup>40</sup> Revisar la primera cita de la cobertura de El Comercio en el cuadro 3 del ANEXO 2.

<sup>41</sup> Revisar la segunda y tercera cita de la cobertura de El Comercio, en el cuadro 3 del ANEXO 2.

<sup>42</sup> Revisar la segunda cita de la nota de prensa de FIPES en el cuadro 3 del ANEXO 2.

<sup>43</sup> Revisar la cobertura de Gestión en el cuadro 4 del ANEXO 2.

particulares<sup>44</sup>. Este debate es interesante por varios motivos. Por un lado la medida, a diferencia de las anteriores, es promovida por el MINEDU y no por el Congreso; por otro, marca el surgimiento de una discusión bastante polarizada entre la defensa del ‘derecho a la educación’ que hace el MINEDU amparándose en la Ley General de Educación; y el derecho a la libre empresa que hacen los promotores de IIEE amparándose en lo dispuesto en el DL 882. El debate en torno a esta norma dio lugar también a algunas controversias respecto a su interpretación que señalaban la contradicción entre la prohibición a evaluar y la disposición sobre el posible uso de evaluaciones en el caso de IIEE donde la demanda superara a la oferta<sup>45</sup>. Las voces críticas de la medida, señalaron también que al prohibir las evaluaciones las IIEE no podrían determinar adecuadamente las necesidades de los estudiantes (Trahtemberg, 2012) y que pasarían a evaluar directamente la capacidad económica de las familias— algo que, por cierto, ha ocurrido (Melgar, 2015).

A inicios del 2013 –con miras al inicio del año escolar– INDECOPI supervisó la aplicación de las recomendaciones de la Norma Técnica de Buen Inicio del Año Escolar, en respuesta a la evidencia sobre **cobros indebidos o irregulares realizados en los colegios privados**, por conceptos tales como la separación de vacantes, el aumento de pensiones sin consulta previa a las familias, las donaciones, las evaluaciones psicológicas, etc. Esto dio lugar a una cobertura por parte de los medios donde, desde una perspectiva de protección a los derechos de los consumidores, se hacía énfasis en las prácticas abusivas de muchas IIEE<sup>46</sup>.

En el 2016 el MINEDU, bajo la gestión de Jaime Saavedra, elabora una propuesta de nuevo reglamento específico para IIEE privadas<sup>47</sup>. Antes de ser puesta a consulta con actores privados, una de sus versiones preliminares se filtra a los medios y genera declaraciones muy críticas. Estas declaraciones señalan que el reglamento tiene un espíritu “controlista” que desincentiva la innovación (Trahtemberg, 2016).

Es importante resaltar que, a diferencia de anteriores “hitos”, el MINEDU da una respuesta mediática a estas afirmaciones como resultado de sus intentos de articulación con actores privados<sup>48</sup>. El ministro hace un fuerte señalamiento a los problemas de calidad en la oferta privada y los sustenta con argumentos basados en evidencia (Saavedra, 2016) que son reproducidos por la Oficina de Prensa del MINEDU<sup>49</sup>. No todos estos argumentos son recogidos por los medios de prensa de forma adecuada, y en muchas notas se insiste en plantear la problemática a partir de la mención a la ‘estafa’ a los/as estudiantes y el énfasis en la sanción a los colegios<sup>50</sup>. Debido a que esta discusión se lleva a cabo de otra forma,

---

<sup>44</sup> Revisar la opinión sobre evaluaciones de ingreso de ADECOPA 2014, en el cuadro 4 del ANEXO 2.

<sup>45</sup> Revisar la cobertura de La República en el cuadro 4 del ANEXO 2.

<sup>46</sup> Revisar la cobertura de Andina, La República y Correo en el cuadro 5 del ANEXO 2.

<sup>47</sup> Este “hito” es también relevante para comprender los intentos recientes de articulación del MINEDU con las IIEE privadas, por lo que es mencionado en la anterior sección de este documento.

<sup>48</sup> Se conoce que las declaraciones de Trahtemberg desgastaron la relación con representantes de algunas IIEE privadas en el contexto del espacio de diálogo promovido por la DIGC, haciendo que una prioridad para la gestión MINEDU de ese momento sea el restablecer ese vínculo.

<sup>49</sup> Revisar la nota de prensa del MINEDU en el cuadro 6 del ANEXO 2.

<sup>50</sup> Revisar la cobertura de Exitosa y Trome en el cuadro 6 del ANEXO 2.

aparecen recuentos mucho más balanceados en medios especializados como la Revista “Rumbo Económico” y la web del Grupo Educación al Futuro<sup>51</sup>.

En todos estos debates, encontramos patrones comunes:

- Por un lado, la acción estatal –ya sea desde el MINEDU o desde instancias como el Congreso, INDECOPI o el MEF– plantea medidas que no toman en cuenta la complejidad de sus implicancias –aspecto que también discutimos en la sección anterior– y que no se debaten ni sustentan de forma adecuada ante la opinión pública.
- Lo anterior da lugar a reacciones a veces exaltadas por parte de los promotores de las IIEE privadas que empiezan a resaltar la naturaleza supuestamente sobre-reguladora de la acción estatal. Esta mirada se apoya en la falta de razonabilidad de algunas de las normas descritas anteriormente, que para solucionar algunos problemas existentes terminan generando otros no menos importantes.
- Los principales argumentos críticos de los intentos de regulación señalan que estos son controlistas y que limitan la autonomía escolar y la capacidad de innovación del sector privado – aunque no señalan exactamente cómo es que esto ocurre.
- Lo que dichas miradas no contemplan son las limitaciones de la normativa vigente y cómo, por ejemplo, la falta de especificaciones en cuanto a las sanciones es una debilidad del reglamento que dificulta su aplicación y es necesario subsanar.
- Los medios de comunicación, por su parte, no contribuyen a mediar en estos debates, en tanto que se limitan a exaltar la existencia de prácticas abusivas de algunos proveedores de servicios educativos privados sin buscar generar una mirada más compleja de la situación del mercado de la educación.
- Por último, en estos debates resalta la ausencia de voces desde el Estado o desde la academia que articulen un discurso coherente y balanceado sobre la necesidad de mejorar la regulación del mercado de la educación privada de una forma integral y coherente.

### Reflexiones de naturaleza normativa sobre los roles y relación Estado-privados en la educación

Fuera del debate que se generó en torno a acciones específicas –y con frecuencia erráticas o limitadas– para regular la provisión de servicios privados de educación, encontramos un discurso de corte más bien normativo sobre los roles y relación Estado-privados en la educación.

En el 2006, la llegada al país de la versión en español de los estudios de Tooley y Dixon sobre los supuestos beneficios de la educación privada de bajo costo fue motivo de gran acogida entre una serie de actores y medios favorables a la expansión del mercado educativo. A pesar del debate que se podría haber suscitado en términos académicos –y donde tendrían que haberse mostrado las críticas realizadas por diversos académicos internacionales a las conclusiones con frecuencia tendenciosas de los trabajos de Tooley (M. Balarin, 2015) - los

---

<sup>51</sup> Revisar la cobertura de ambos medios en las últimas citas del cuadro 6 del ANEXO 2.

comentarios al libro estuvieron a cargo de actores fuertemente asociados con la defensa de la participación del sector privado en la provisión de servicios educativos.

En este contexto aparecen diversas columnas de opinión en las que se resalta la **mayor conveniencia de la gestión privada en la educación**:

*La intervención del Estado en la educación, en el mundo entero, supone manejar ingentes recursos fiscales con reglas irracionales y altamente ineficientes. Ello se traduce en sueldos escasos para los docentes públicos; atiende criterios políticos antes que pedagógicos; genera, en los educandos y sus familias, una dependencia cultural del Estado; y muestra grandes deficiencias de calidad. Si los recursos que el Estado gasta en mantener sus escuelas fueran manejados por agentes privados y con reglas razonables, los resultados serían más eficientes económicamente y de mejor calidad educativa (...) El libro muestra que en las escuelas privadas para los pobres, el rendimiento escolar es mayor que en las públicas, la ratio de número de alumnos por profesor es mejor, en aquellas se enseña y aprende más, y sus costos terminan siendo inferiores a los públicos. También comprueba que los padres pobres que pueden escoger prefieren la escuela privada. (Bustamante, 2006)*

Lo interesante de este comentario es la total falta de sustento empírico de las afirmaciones vertidas por el autor. La mención a la *necesaria* ‘irracionalidad de las reglas burocráticas’ – los controles burocráticos *pueden* ser irracionales, pero no *tienen* que serlo–, la necesaria ineficiencia de la gestión estatal, o de los sueldos escasos para los docentes de las escuelas públicas, y las deficiencias de calidad, no se sustentan en evidencia alguna. Como hemos visto en la primera parte el mito de que la gestión privada de los servicios educativos es necesariamente más eficiente y eficaz que la pública es eso, un mito, en tanto que esto puede ser así en algunos casos, pero no en todos. Además, la evidencia peruana contradice la mayor parte de estas afirmaciones, en tanto que el sector privado obtiene resultados altamente heterogéneos y, en ciertos sub-sectores, peores a los de la educación pública. Por otro lado, en el Perú al menos, los bajos salarios docentes son un factor común, tanto en la educación pública como en la privada, incluso en la de alto costo (Díaz & Ñopo, 2016). La mención al ‘mundo entero’ sorprende también, en tanto que la mayoría de países desarrollados del mundo siguen teniendo sistemas educativos públicos con fuertes controles burocráticos orientados a garantizar la calidad y equidad en la provisión de servicios.

Una postura similar, también en reacción a la presentación del libro de Tooley y Dixon, se encuentra en opiniones de Alfredo Bullard, frecuente defensor del mercado educativo privado. Ahí, el autor **afirma que “el Estado ha fracasado”** en gestionar la educación pública. Tomando como punto de partida las conclusiones de Tooley y Dixon respecto a que la competencia genera mayores incentivos a la calidad y una mejor rendición de cuentas hacia las familias, Bullard plantea **la conveniencia de introducir mecanismos de competencia en la educación pública** mediante la introducción de un sistema de *vouchers*<sup>52</sup>.

Nuevamente, este tipo de comentarios no toman en cuenta la amplia literatura internacional, que ha mostrado las consecuencias que los sistemas de *vouchers* tienen para la equidad en la educación; y donde se muestra también que los beneficios de tales sistemas para la calidad no son particularmente marcados una vez que se controlan adecuadamente las variables socio-económicas y de rendimiento previo de los estudiantes.

A este tipo de posturas se suman otras –dentro de espacios más especializados– que resaltan el potencial de crecimiento del mercado educativo en el contexto de crecimiento económico

---

<sup>52</sup> Ver Bullard 2009 en el cuadro 7 del ANEXO 2.

que vive el país a partir del 2004<sup>53</sup>, reflexiones que son también objeto de discusión dentro de la CADE por la Educación 2013. En el discurso de clausura, Susana Eléspuru, Presidenta de IPAE Acción Empresarial, reiteró su invitación al empresariado a asumir el liderazgo educativo en el país y así asegurar el crecimiento económico del Perú.

Adicionalmente, en la sesión titulada “*Educación privada para países modernos*”, Ian Vásquez, Director del Centro para la Libertad y Prosperidad Global de Cato Institute, tuvo a su cargo la exposición central. Sostuvo, citando y parafraseando argumentos de Tooley, que las escuelas privadas permiten ampliar la cobertura y la calidad de la educación. Señaló también que la experiencia indica que el mercado educativo está funcionando pues las escuelas se están multiplicando. Finalmente, propuso un cambio de paradigma en el modelo educativo peruano en que prima el monopolio estatal y una reforma en las leyes impositivas que les otorgue un crédito impositivo a los empresarios que quieran intervenir en la educación – todo lo cual por supuesto, ya existe. En su exposición Vásquez resaltó también la conveniencia de considerar la implementación de un sistema de *vouchers* o cupones educativos, idea que semanas después es retomada en Semana Económica<sup>54</sup>.

Como en los casos anteriores, estas afirmaciones no se sustentan en consideraciones balanceadas sobre lo que la evidencia de investigación plantea sobre las consecuencias para la equidad y la calidad de este tipo de mecanismos de competencia en la educación. A lo más, los autores sustentan sus planteamientos en las ideas de Tooley, un autor cuyo trabajo ha sido ampliamente criticado en la literatura académica.

Durante este periodo es notable la ausencia de voces críticas que contribuyan a generar un debate más balanceado en torno a estos temas. Esto puede deberse en parte a que los medios favorables al crecimiento del mercado educativo son la mayoría. Quizás una de las muy pocas voces que reflexiona en torno a los efectos del mercado educativo sobre equidad, por ejemplo, es la del Rector de la Facultad de Educación de la Universidad Cayetano, Manuel Bello (2011), quien resalta la situación de fuerte segregación educativa en el país, que si bien no es exclusiva del sector privado, se profundiza en un contexto de mercado en desmedro de la calidad educativa. Otra es la del analista político e investigador Alberto Vergara (2013), quien –a partir de una mirada crítica al optimismo empresarial sobre los avances en materia (macro) económica– llama la atención respecto a las variables institucionales –como el bajo sueldo de los maestros y su abandono por parte del Estado– que convierten la labor docente en una protagonizada por los sectores más desfavorecidos de la sociedad, contribuyendo a la reproducción de las brechas sociales del país.

A partir del 2013 encontramos lo que podría calificarse como un giro discursivo en el debate público sobre los roles y aportes del Estado y el sector privado en la educación, que se caracteriza ya no por el énfasis en la necesaria ineficiencia del Estado para gestionar una educación de calidad y en la mayor eficiencia de los privados para hacerlo, sino más bien en

---

<sup>53</sup> Ver Trahtemberg 2009, Cazana y Acha 2010, y Zaragoza 2011 en las citas del cuadro 7 del ANEXO 2. Adicionalmente, se muestra la vigencia de esta preocupación incluyendo dos citas de promotores de IIEE privadas cuyas declaraciones reproducen el mito sobre la gestión privada e insisten en la propuesta de implementar *vouchers* a propósito de la cobertura de El Comercio (2017) a la identificación de un potencial mercado en la denominada “clase media emergente” que, en los últimos 10 años, ha dado lugar al surgimiento de cadenas de colegios que responden a grupos empresariales.

<sup>54</sup> Ver Macera 2013 en las citas del cuadro 7 del ANEXO 2.



el valor de la colaboración Estado-privados para lograr objetivos comunes. En el marco de este giro discursivo –que además sigue los cambios hallados en el discurso internacional sobre la relación Estado-privados (ver Mundy & Menashy, 2012) – aparece una nueva propuesta de política: la de las Asociaciones Público Privadas en la Educación.

Este giro discursivo coincide también con algunos cambios importantes a nivel de las políticas públicas. Por un lado, el Estado empieza a mostrar algunas mejoras importantes en los aprendizajes de los estudiantes de las escuelas públicas, a la vez que se empieza a mostrar que el panorama de resultados de las IIEE privadas es altamente heterogéneo. De otro lado, el MINEDU logra poner en marcha reformas claves (como la reforma de la carrera magisterial) y se embarca en una gestión más organizada y moderna – con mejores sistemas de información y evaluación que permiten una gestión menos idiosincrática y más basada en evidencias, y con programas priorizados para la mejora de la calidad. Entre estos cambios en la gestión se encuentra la ya mencionada creación de la DIGEC que, por primera vez desde la promulgación del DL 882, plantea la necesidad de una relación regular entre el Estado y el sector privado de la educación.

El mencionado giro discursivo también se hace evidente en la CADE por la Educación 2013. Así, por ejemplo, Luis Bustamante, Presidente del Comité Organizador del evento plantea que la educación no es solo responsabilidad del Estado sino de toda la sociedad, incluyendo al sector privado (y empresarial). En ese sentido, y a diferencia de otros discursos previos del mismo actor, no se enfatiza la necesaria “superioridad” de la actividad privada (siempre más eficiente y eficaz) sobre la pública sino que se resalta la oportunidad de trabajo conjunto:

*“Este CADE por la Educación tiene tres propósitos. Primero, invitar a dejar de mirar la educación como una tarea de responsabilidad del Estado. Segundo, promover que las empresas no se limiten a considerar la educación solo como parte de la responsabilidad empresarial, sino como una oportunidad de desarrollo de tareas educativas, y tercero, que se utilicen la visión y actitud empresarial en la educación. Así como las actividades empresariales constituyen negocios dignos, la educación es también una oportunidad para desplegar una actividad empresarial y de negocio no menos digno.” (Bustamante, 2013)*

Este tipo de mirada que enfatiza la colaboración Estado-privados se traduce luego en el impulso que se le da desde las políticas públicas a los proyectos de inversión pública con participación del sector privado mediante mecanismos como el de las asociaciones público privadas (APP) y obras por impuestos (OxI)<sup>55</sup>. Si bien la apertura a este nuevo tipo de participación del sector privado en la educación se limita a los temas de infraestructura<sup>56</sup>, en el debate público aparecen voces que promueven la extensión de dichos mecanismos a la gestión educativa. En estas miradas subsisten también algunas de las ideas planteadas en años anteriores, como es la idea de implementar un sistema de *vouchers* o cupones educativos, pero esta vez el mecanismo se justifica con un lenguaje enfocado en el empoderamiento a los padres de familia (Bullard, 2013). El entusiasmo por este tipo de

---

<sup>55</sup> Una muestra destacada de los alcances de este impulso es la columna “Una prioridad” publicada en abril 2014 en El Comercio. Alonso Segura Vasi –su autor– era en ese momento Jefe del Gabinete de Asesores del Ministerio de Economía y Finanzas hasta el 14 de setiembre de ese año, cuando es nombrado Ministro de Economía del gobierno de Ollanta Humala. <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/prioridad-alonso-segura-vasi-314720>

<sup>56</sup> El ministro Jaime Saavedra, tuvo un rol destacado al priorizar cerrar la brecha de infraestructura escolar a través de una estrategia para brindar información al sector privado sobre posibles iniciativas en el marco de los mecanismos de APP y OxI.

<http://elcomercio.pe/economia/peru/potencial-app-colegios-alcanza-s-5-500-millones-173992>

medidas se hace evidente en los medios afines a los representantes del empresariado nacional<sup>57</sup>.

Sin embargo, a pesar que la discusión últimamente se ha enfocado en las oportunidades de colaboración Estado-privados, existe una creciente –aunque aún precaria– preocupación pública respecto a la calidad de los servicios de educación privada. Esta se hace evidente en la atención que los medios de comunicación prestan a los intentos de supervisión del servicio, muchas veces, desde una perspectiva que busca generar controversia<sup>58</sup>. Esta cobertura, menciona –aunque de forma muy superficial– problemas de fondo como la heterogeneidad, informalidad y precariedad del trabajo docente en las IIEE privadas<sup>59</sup>. Lo que prima en las notas, sin embargo, son las miradas algo sensacionalistas que centran su atención en la idea de que las IIEE privadas estafan a los padres de familia al cobrar por un servicio de muy baja calidad.

Un intercambio bastante ilustrativo que ejemplifica la forma como se desarrolla el debate público se suscita a raíz de una entrevista realizada por el Diario Gestión al académico Ricardo Cuenca en el marco de la reforma de la educación superior, en la que este señala que es necesario.

*(...) crear los mecanismos para poder vigilar la calidad de la educación básica y universitaria, como lo va a hacer la SUNEDU, sea pública o privada (...) la educación en muchos de los colegios es de peor calidad que en las universidades. (Cuenca, 2015)*

Los comentarios de Cuenca se toman como una propuesta de creación de una superintendencia para la educación básica y generan reacciones adversas:

*El ex viceministro de Educación, Idel Vexler, consideró que la creación de una superintendencia para colegios no es urgente ni necesaria en estos momentos. “La creación de una superintendencia para colegios me parece un error, teniendo en cuenta que las escuelas, las universidades e instituciones educativas son empresas similares a las que prestan bienes o servicios”, declaró a gestion.pe (...) Vexler indicó que los centros educativos particulares deben ser evaluados con rigurosidad por el INDECOPI. Por su parte, el especialista en temas de educación León Trahtemberg, aseguró que la creación de una superintendencia para colegios representaría una burocracia más, que lejos de incentivar el desarrollo de la educación en centros educativos particulares, se convertiría en otro instrumento de control junto a los otros que ya existen, que terminan desalentando la iniciativa privada. “La educación privada se encuentra demasiado regulada (...) y regularla más a través de una nueva superintendencia conllevará a desincentivar las inversiones dentro de la educación privada”, agregó. (Gestión, 2015a)*

Aquí aparecen nuevamente argumentos que han estado presentes desde muy temprano en el debate público: que las empresas educativas son como cualquier otra empresa, que INDECOPI y no el MINEDU es responsable de la supervisión, y que los intentos de supervisión implican un desaliento a la inversión privada y a la innovación. Este tipo de aseveraciones no consideran la naturaleza particular del servicio educativo –que es un derecho y es tanto un bien privado como público– ni las particularidades del funcionamiento del mercado de la educación, discutidas al inicio del diagnóstico. Algo que nuevamente llama la atención es la naturaleza altamente polarizada del debate, donde no se toma en cuenta la heterogeneidad del mercado de la educación privada – donde coexiste un subsector muy

---

<sup>57</sup> Revisar editoriales “Orgullo, Fe y Alegría” y “El gran salto” de El Comercio, así como la columna de Dionisio Romero P. y la cobertura de Gestión al debate planteado por éstas, citas del cuadro 7 del ANEXO 2.

<sup>58</sup> Revisar cobertura de El Comercio en el cuadro 8 del ANEXO 2.

<sup>59</sup> Revisar las dos citas de la cobertura de La República en el cuadro 8 del ANEXO 2.

pequeño, más autorregulado e innovador, con un amplio sector de la oferta que está fuertemente desregulado.

A partir del 2013, con el cambio de gestión ministerial, el Ministro de Educación **Jaime Saavedra se convierte en una voz importante desde el Estado**. En diversas declaraciones –cuando se publican los resultados de la prueba PISA, cuando se lanza la plataforma web *Identicole*<sup>60</sup>– el ministro **resalta la heterogeneidad de la oferta privada, señalando que esta no es siempre mejor que la pública** justamente a propósito de los esfuerzos de supervisión a la calidad educativa por parte del MINEDU. Esta argumentación, como hemos visto, es también central en la respuesta desde el MINEDU a las reacciones de los privados a la propuesta de nuevo reglamento para IIEE privadas discutida en el 2016. En la misma línea, la ministra Marilú Martens hace referencia a la heterogeneidad de la oferta y su impacto en la calidad educativa del país, a propósito de la publicación de los resultados de la ECE 2016 en la que se evidenciaron problemas en los resultados de aprendizaje de los colegios privados a nivel nacional; argumentación que es bien recibida en otras regiones como Arequipa así como por actores usualmente alineados con una posición más crítica a la regulación por parte del MINEDU<sup>61</sup>.

Si bien no hay no hay una cobertura mediática al respecto, durante este periodo también surgen espacios desde la academia donde se discuten los problemas vinculados al mercado de la educación privada a raíz de la publicación de una serie de estudios sobre el tema<sup>62</sup>.

Este año 2017, El Comercio pone nuevamente su atención en la situación en los colegios privados al reseñar el crecimiento de la demanda y la respuesta a ella por parte de dos iniciativas surgidas en los últimos diez años: las cadenas *Innova Schools* y *Futura Schools*. Al ser consultados sobre la educación pública, exponen ideas predominantes en el debate previo al 2013 – por ejemplo, sobre la conveniencia de la gestión educativa privada – aunque reconociendo los esfuerzos del MINEDU por mejorar sus procesos.

### Principales características del debate público sobre la educación privada

El debate público es un elemento fundamental para dar legitimidad, coherencia y sostenibilidad a las políticas públicas. Sin embargo, como hemos visto hasta aquí, el debate público en torno al rol y funcionamiento del mercado de la educación privada, así como a la relación Estado-privados en la educación ha sido sumamente limitado. Se trata de un debate innecesariamente polarizado, en el que ni los medios de comunicación, ni las principales voces y medios que han dominado el debate han presentado una visión balanceada de la situación del mercado educativo.

---

<sup>60</sup> Revisar las citas de la entrevista al ministro realizada por El Comercio y la nota de Correo sobre *Identicole* en el cuadro 9 del ANEXO 2.

<sup>61</sup> Revisar las tres citas de la cobertura de La República en el cuadro 9 del ANEXO 2.

<sup>62</sup> En noviembre del 2014 se realiza un Simposio sobre *La participación del sector privado en la educación* en el marco del IV Seminario Nacional de Investigación Educativa realizado por la Sociedad de Investigación Educativa Peruana. Con motivo de la presencia del Dr. Gregory Elacqua para dicho seminario, el Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Educativa (FORGE) realizó en Lima un conversatorio sobre el mismo tema en el que participó un grupo de especialistas educativos.

En las reacciones a iniciativas específicas de regulación encontramos, por un lado, voces que se empeñan en descalificar dichas iniciativas, señalando una supuesta voluntad sobre-reguladora del Estado. Dichas voces enfatizan que la acción estatal desalentará la inversión privada y la innovación por parte de este sector. Si bien las críticas pueden ser exageradas, ellas se justifican por la naturaleza errática de muchas de las medidas promulgadas en el periodo anterior al 2013. Pero son también críticas sesgadas que no toman en cuenta los evidentes vacíos y contradicciones en la normativa.

A las voces críticas de las iniciativas de regulación se suman voces críticas del mercado educativo en los medios de comunicación, que, muchas veces de forma sensacionalista, califican a toda la acción educativa privada como estafadora y abusiva y que no contribuyen a generar un debate balanceado.

El grado de polarización de estos debates se explica en parte por la ausencia de otras voces que medien la discusión, tanto voces desde el Estado, que sustenten adecuadamente las iniciativas; como voces desde la academia, que incorporen al debate referencias a la evidencia y conocimiento existentes sobre el funcionamiento de los mercados educativos en el mundo, y del mercado educativo peruano en particular. Esto es algo que en los últimos años ha empezado a cambiar.

Junto a las reacciones a iniciativas específicas, encontramos una corriente constante y cada vez más claramente establecida entre los medios de comunicación, que alienta una mayor participación del sector privado en la educación. Estas voces, que podemos describir como “pro mercado”, se posicionan en espacios mediáticos influyentes, como el diario El Comercio, el diario Gestión, Semana Económica, y en importantes foros públicos como la CADE por la Educación. Entre las ideas que predominan en esta fuerte corriente de opinión, encontramos:

- El supuesto de que la acción estatal es necesariamente sobre-reguladora e interfiere con la autonomía y la innovación,
- La idea a-crítica que sostiene que la actividad privada *siempre (en todos los casos)* es mejor – más eficiente y eficaz – que la pública y aseveraciones globales acerca de cómo la gestión educativa privada siempre obtiene mejores resultados educativos que la pública. En el extremo se sugiere incluso que la oferta pública de educación constituye una forma de competencia desleal a la actividad privada.
- La insistencia respecto al sistema de *vouchers* que va hasta la actualidad bajo el argumento de que es necesario empoderar a los padres de familia para que sean ellos los que decidan.
- La sugerencia más reciente de que con la apertura hacia mecanismos como las APP y Oxl el Estado promueve inadecuadamente la actividad privada en tanto la limita a la infraestructura y no permite la utilización de estos mecanismos para la gestión escolar.

Se trata de miradas fuertemente ideológicas en tanto no toman en cuenta la evidencia que la investigación académica ha generado sobre el funcionamiento de los mercados educativos desde que se inició su implementación en los años ochenta, y donde se muestran sus efectos negativos para la equidad y la inexistencia de efectos marcadamente distintos sobre la calidad.

Durante buena parte del periodo analizado, esta corriente de pensamiento no tiene una contraparte crítica articulada y bien posicionada en los medios. Lo que encontramos son

algunas voces aisladas a favor de que el Estado garantice el derecho a una educación de calidad para todos, y que critican los altos niveles de desigualdad a los que el mercado de la educación privada ha contribuido. En años recientes esto ha empezado a cambiar, conforme han surgido voces desde el Estado y desde la academia que, basando sus argumentos en evidencia acerca de la heterogeneidad de la oferta, las consecuencias del mercado educativo para la calidad y equidad y la debilidad del marco normativo existente, contribuyen a generar un debate algo más balanceado sobre estos temas.

Las condiciones del debate público sobre el funcionamiento del mercado educativo están cambiando también en tanto el MINEDU empieza a mostrar cambios y logros importantes en la educación pública. Así, el debate ya no puede enfocarse en que el sector es incapaz de gestionar una educación pública de calidad, sino en la necesidad de mejorar la educación privada para que no se quede atrás frente a las mejoras logradas en el sector público.

### Principales actores identificados en el debate público

En este debate público innecesariamente polarizado se han manifestado voces con diversas percepciones e intereses en relación al desarrollo de la inversión privada en la educación. Comenzaremos indicando aquellos actores cuyas voces han tenido una mayor resonancia, y cuya presencia es notoria en los distintos hitos del debate, indicando el discurso que expresan y el rol que cumplen en base a éste.

El primer grupo de actores que está compuesto por los promotores de las IIEE privadas, quienes cuentan con voz en la medida que son quienes proveen el servicio y conocen el funcionamiento del mercado educativo. Podemos encontrar dos formas en las que ellos se han expresado a lo largo de los distintos hitos del debate.

Por un lado, tenemos las expresiones críticas que surgen como reacciones a las distintas iniciativas de regulación durante el periodo analizado, y que parten de la percepción de que el Estado promueve una visión negativa respecto a la actividad privada al responder a casos específicos tratando a todas las IIEE privadas por igual. Si bien tienen pocos expositores públicos<sup>63</sup>, estas ideas se encuentran también en documentos oficiales como la comunicación al MINEDU de ADECOPA a propósito de las distintas normas relativas a la actividad privada, por lo que podrían considerarse preocupaciones de los actores que ejercen directamente la labor de gestionar o dirigir una IIEE privada. Entre estos actores encontramos a asociaciones de IIEE privadas como ADECOPA, ADCA o el CCEC que congregan a los colegios privados tradicionales con mayor trayectoria en Lima y que ya han tenido un contacto previo con el MINEDU a través de la Mesa de Diálogo durante la gestión Saavedra, descrita en la anterior sección. Asimismo, existen otras asociaciones como ACOPRIL que representan a colegios consolidados en distritos emergentes de Lima, y que han estado involucrados en la denuncia

---

<sup>63</sup> El que tiene un mayor potencial de incidencia es León Trahtemberg. Si bien en nuestro análisis de los distintos hitos hemos considerado también las declaraciones de Alberto Melgar, éstas se dan como parte de una entrevista enfocada en una temática específica.

a malas prácticas vinculadas con instituciones que no brindan un servicio de calidad<sup>64</sup>. Consideramos necesario profundizar en el mapeo de estas últimas y otras más con una dinámica similar.

Por otro lado, tenemos reflexiones normativas que surgen como iniciativa de algunos voceros con voz propia en los medios de comunicación más afines a la promoción de la actividad privada en general y que han resultado en la “corriente de pensamiento pro mercado” analizada en la anterior sección. En este caso, cuentan con un grupo mucho más numeroso de expositores públicos –principalmente vinculados al sector empresarial y corporativo-financiero de élite– cuyas reflexiones no solo responden a preocupaciones, sino que buscan impulsar medidas específicas de mayor privatización del sector educativo. Entre estos actores encontramos a las cadenas de escuelas vinculadas a grupos corporativos, como Innova Schools del Grupo Intercorp y Futura Schools del Grupo Breca. También podría considerarse que, desde la sociedad civil, IPA E Acción Empresarial y su liderazgo al organizar la CADE por la Educación generan un espacio que difunde estas ideas, cohesionando a estos sectores en torno a un interés genuino por aportar en el desarrollo educativo.

Un segundo grupo de actores lo constituyen las instituciones estatales que han impulsado las iniciativas más criticadas por los actores privados. Cabe resaltar que el discurso de los actores privados es crítico con la acción estatal generalizándola a pesar que existe evidencia –presentada en anteriores secciones– que esta ha venido de actores diversos que no coordinan, razón por la que se ha mostrado errática e inconsistente.

En primer lugar tenemos al Congreso, donde encontramos dos espacios de discusión involucrados con la legislación en materia de educación privada: las comisiones de Educación y de Defensa al Consumidor. Si bien no es posible identificar un solo discurso en ambos en tanto están integrados por congresistas de diversas posiciones políticas, el rol que han cumplido hasta el momento ha sido de tomar la iniciativa de forma poco predecible ante la ausencia de acciones del MINEDU conducentes a promover una mayor coordinación en la legislación relativa a la actividad privada en la educación. Esta iniciativa se ha dado a través de distintas leyes que buscan tratar problemas públicos relativos a malas prácticas dentro de la actividad privada sin evaluar sus posibles consecuencias en el funcionamiento de las IIEE privadas, en una dinámica que podría ser calificada de “populista”. Los ejemplos más resaltantes son la Ley 27665 de protección a la economía familiar y la Ley 29694 sobre textos escolares. En ambos casos, se trata de medidas que han complejizado la labor educativa y han sido materia de discusión en los espacios de diálogo de anteriores intentos de articulación.

En segundo lugar tenemos al INDECOPI, donde se ha producido la casuística más extensa respecto a las prácticas irregulares presentes en las IIEE privadas en el marco de su función de protección a los consumidores a partir de la normativa ya existente, que incluye aquella

---

<sup>64</sup> Un ejemplo de esto es la denuncia a los colegios que funcionaban en hoteles en Comas e Independencia. Ver: <http://exitosanoticias.pe/colegios-de-lima-norte-funcionan-en-hoteles/>

promulgada por el Congreso y la impulsada por el mismo INDECOPI<sup>65</sup>. En este caso, su rol también ha sido de tomar la iniciativa, esta vez desde una posición fiscalizadora y de defensa de los derechos de los padres de familia, muchas veces en coordinación con el MINEDU. La percepción que los actores privados tienen de su labor se ve fuertemente marcada por el tratamiento que los medios de comunicación dan a los distintos casos, desde una perspectiva sensacionalista que busca generar polémica en la opinión pública resaltando los casos de informalidad y “estafa”. Asimismo, sus competencias en la supervisión a IIEE privadas entran en conflicto con las del MINEDU a través de las DRE / UGEL –analizado en una sección anterior–, hecho que se hizo más evidente durante el intento de repensar la normativa en la gestión Salas y que es expresada en las ideas algunos actores privados en varios de los hitos descritos<sup>66</sup>.

En el debate público también han participado actores con una perspectiva mucho más basada en evidencia pero cuya voz no ha tenido la misma resonancia por su ya mencionada falta de articulación. Entre este grupo de actores se encuentra, por parte del Estado, el Consejo Nacional de Educación y la Defensoría del Pueblo; y por parte de la sociedad civil, la Campaña Peruana por el Derecho a la Educación y diversos académicos cuyo trabajo de investigación en relación a las políticas educativas es canalizado por centros de investigación como IEP y GRADE o asociaciones como la Sociedad de Investigación Educativa Peruana.

Finalmente, existe un último grupo de actores –profesores y padres de familia– que no han contado con suficiente voz tanto en los medios de comunicación como dentro de la acción estatal, a pesar que forman parte de la dinámica cotidiana de las IIEE privadas. Consideramos que es importante reflexionar respecto a su involucramiento en la discusión en tanto cumplen con un rol fundamental en la labor educativa y existe problemática vinculada a dicho rol justamente: informalidad y falta de información.

---

<sup>65</sup> Ver Lineamientos de la Comisión de Protección al Consumidor y Código de Protección y defensa del Consumidor en Figura 24: cronología.

<sup>66</sup> Ver opiniones de Idel Vexler y León Trahtemberg motivadas por la entrevista a Ricardo Cuenca, en la anterior sección.

## CONCLUSIONES

El Diagnóstico parte del reconocimiento de que históricamente ha habido una fuerte relación de complementariedad entre el sector público y el privado en la provisión de servicios educativos, donde el sector privado ha jugado un papel clave no solo en la provisión de servicios, sino también en el pensamiento educativo, contribuyendo a la innovación y a la modernización educativa en el país. En años recientes esta relación de complementariedad se ha complejizado en el marco de la fuerte expansión de la oferta y demanda por servicios de educación privada que ha tenido lugar en el país en las últimas décadas y que ha dado lugar al surgimiento de un mercado educativo privado bastante más diferenciado, con un fuerte subsector de escuelas privadas de bajo costo orientadas a familias de bajos recursos.

El Diagnóstico se concentra en mostrar los patrones de crecimiento de la oferta y demanda por servicios de educación privada en el Perú a partir del año 1997, y el alto grado de heterogeneidad, tanto en las características de la oferta, como en sus resultados. La fuerte expansión de la educación privada se atribuye a una serie de causas entre las que se encuentran: el progresivo y marcado deterioro de la calidad de la educación pública en el país, sobre todo durante la década de 1980; la política de “promoción de la inversión privada en educación” que se inicia con la promulgación del DL 882 en 1996; y el incremento en la capacidad adquisitiva de muchas familias peruanas durante el periodo de fuerte crecimiento económico que se inicia alrededor del 2004.

Durante el periodo 1998-2006 la matrícula en IIEE privadas creció en 92%, y pasó del 14% al 26% de la matrícula nacional en educación básica regular. Hoy en día, la mayor parte de la oferta se concentra en escuelas privadas pequeñas y de bajo costo ubicadas en zonas urbano marginales – el 63% de IIEE privadas cobra pensiones de menos de s/. 200, y el 33% cobra pensiones mensuales de entre s/. 200 y s/. 500; mientras tanto, el 43% de las IIEE privadas tienen matrículas de entre 31 y 99 alumnos. El crecimiento de la matrícula privada ha sido particularmente fuerte en Lima Metropolitana y Arequipa, cuya matrícula privada supera el 30%, pero la evidencia muestra que hay una tendencia al crecimiento en todas las principales ciudades del país.

Al mirar los resultados de las IIEE privadas el diagnóstico muestra que, en el 2º grado de primaria, los avances de las IIEE privadas han sido mucho menores que en las IIEE públicas. En el caso de matemática, las IIEE públicas logran mejores resultados que las privadas, mientras que la brecha en comprensión lectora se va reduciendo. Al cruzar los resultados con la información sobre los niveles de pobreza distrital, encontramos que a mayor el nivel de pobreza de las IIEE privadas peores son sus resultados y que las brechas con las IIEE públicas se reducen o se revierten en casi todos los casos. El caso de secundaria es algo distinto, pues hay una ligera ventaja por parte de las IIEE privadas; aunque la tendencia a la mejora de la calidad producto de las intervenciones priorizadas que el MINEDU viene implementando en las IIEE públicas podría marcar un cambio en los próximos años. Por otro lado, el diagnóstico muestra también que la calidad – entendida como resultados en las evaluaciones nacionales – no está necesariamente relacionada con el monto de las pensiones educativas.



Lo que más preocupa al ver la situación actual de la educación privada en el país es la fuerte presencia de informalidad, entendida como el funcionamiento sin licencia mediante el alquiler de códigos modulares. En Lima Metropolitana, que es donde mayor información existe sobre este problema, se calcula que hay alrededor de un 12% de IIEE privadas que funcionan en situación de informalidad. Estas IIEE se concentran en los niveles medio y bajo de pensión, y en los niveles de inicial y secundaria.

El Diagnóstico atribuye la fuerte heterogeneidad en la oferta, que en el extremo se traduce en una oferta informal, de baja calidad y bajo costo para familias de bajos recursos, al hecho de que durante buena parte del periodo de fuerte crecimiento del mercado de la educación privada, el Estado le ha dado la espalda al sector. En términos específicos el Diagnóstico encuentra serios problemas en el marco regulador y en la gobernanza de la sectorial de la educación privada. El marco regulador ha estado marcado por una serie de vacíos que, durante buena parte del periodo 1998-2017 se ha buscado parchar con medidas específicas –muchas de ellas surgidas desde el Congreso de la República– que con frecuencia han generado nuevos problemas y contradicciones tanto para el sector como para los proveedores de servicios educativos, pues han partido de una comprensión limitada de las problemáticas y necesidades del sector.

Los vacíos en la normativa se han encontrado también con una organización sectorial débilmente definida en todos los niveles de gobierno –MINEDU, DRE, UGEL– que no han podido cumplir con funciones mínimas de supervisión del servicio educativo en las IIEE privadas. La falta de supervisión se explica también por la marcada falta de información sobre el sector privado de la educación –algo que ha empezado a cambiar en los últimos años.

Los problemas de calidad en las IIEE privadas se atribuyen no solo a la debilidad del marco regulador y de la gobernanza sectorial, sino también a la falta de parámetros mínimos de calidad en la provisión de servicios educativos, y a la falta de información y orientación hacia los usuarios de estos servicios. Vinculado a este último punto, el Diagnóstico encuentra que el debate público sobre la educación privada en el país ha sido innecesariamente polarizado e ideologizado, y no ha contribuido a generar consensos mínimos basados en la evidencia disponible a nivel nacional e internacional.

A partir del año 2011 el MINEDU ha iniciado algunos procesos orientados a mejorar la articulación con el sector privado de la educación que, por distintas razones vinculadas tanto a su diseño, como a la coyuntura política externa, no han podido culminarse. En el 2017 la Coordinación de Articulación con IIEE Privadas de la DIGC-MINEDU da inicio a un nuevo proceso de Articulación con el sector privado de la educación para el cual el Diagnóstico plantea una serie de recomendaciones.

A nivel general, el Diagnóstico plantea:

- La necesidad de abordar la problemática de la educación privada a partir de una estrategia integral y no con medidas puntuales o ‘parches normativos’ que a veces terminan complicando más el panorama.
- La necesidad de generar un proceso de diálogo plural y consultivo con representantes de IIEE privadas y otros actores clave vinculados a los intereses de los ciudadanos y

consumidores de los servicios de educación privada en el país, así como con académicos y expertos educativos.

- La necesidad de mejorar el debate público mediante la generación de evidencias que permitan dar cuenta de los problemas existentes y las buenas prácticas de articulación entre el Estado y el sector privado y que sirvan, a su vez, para evitar la polarización innecesaria y las miradas ideologizadas – ya sea a favor o en contra de la educación privada.

De modo específico el Diagnóstico plantea que la estrategia integral de articulación debería tomar en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Es fundamental emprender un proceso de revisión de la normativa vigente que, de forma integral, recoja los vacíos en cuanto al proceso de licenciamiento, la falta de especificación y gradualidad en las sanciones, así como en la definición de parámetros mínimos de funcionamiento y calidad de las IIEE privadas. Como parte de la revisión de la normativa vigente resulta fundamental considerar medidas específicas para luchar contra la informalidad en la oferta educativa privada.
- Es igualmente importante emprender un proceso de fortalecimiento de las capacidades de supervisión de las instancias de gestión educativa regional y local, aclarando sus competencias y funciones frente a las IIEE privadas.
- La revisión de la normativa y de la gobernanza sectorial deberán considerar también la importancia de eliminar las trabas burocráticas que hoy en día complican la actividad de las IIEE privadas con trámites engorrosos que limitan su autonomía y que, claramente, no han contribuido a garantizar la calidad del servicio en muchas IIEE de dicho sector.
- Un tema fundamental que debería acompañar estos cambios es la mejora en los sistemas de información para que estos incluyan información más desagregada y precisa sobre las condiciones de prestación del servicio educativo en las IIEE privadas. La información es un elemento clave tanto para la gestión sectorial, como para mejorar la transparencia hacia las familias y para generar más y mejor conocimiento y evidencias a partir de la investigación.
- Otro punto importante a considerar es la necesidad de establecer una ruta de adecuación para las IIEE privadas. Muchos de los problemas encontrados se explican por la falta de atención que el Estado le ha prestado al sector privado de la educación, y es importante que los proveedores privados de servicios educativos tengan la posibilidad de adecuarse a las nuevas demandas que el sector les plantee en el marco del proceso de articulación.
- Si bien el proceso de articulación es entre el MINEDU y el sector privado, es fundamental involucrar a las familias en el proceso de mejora de la calidad en las IIEE privadas. Para ello será importante mejorar los procesos de información y orientación a las familias que ya se iniciaron con la creación del portal Identicole, pero en los cuales todavía hace falta avanzar, por ejemplo, con campañas y otros mecanismos informativos.
- En los esfuerzos de mejorar la articulación MINEDU-Privados sería importante reconocer también los aportes que el sector privado de la educación ha venido haciendo a la innovación educativa, encontrando mecanismos que permitan también

la transferencia de conocimientos hacia el sector público con miras a mejorar la calidad de la oferta educativa en general.

- Del mismo modo, será clave recoger y analizar de manera sistemática experiencias internacionales que permitan identificar cuáles son los incentivos o tipos de incentivos que pueden ser introducidos para fomentar la competencia en equilibrio con la calidad del servicio educativo.
- Un último punto que quizás escapa a las tareas específicamente vinculadas con la articulación y mejora de la calidad de la educación privada – pero que es clave en este sentido – es que el MINEDU debería avanzar en la definición de nociones de calidad que puedan guiar la actividad tanto de las escuelas públicas como de las privadas en el país – un punto de partida en este sentido podrían encontrarse en el Informe de Educación para Todos 2005 elaborado por UNESCO y que se enfoca precisamente en el tema de la calidad educativa (ver UNESCO 2005).

## REFERENCIAS

- ADECOPA. (2014). *Documento comentando normas relativas a IIEE privadas, enviado al Viceministerio de Gestión Pedagógica el 06 de mayo*. Retrieved from
- Alarcón, F., & Martínez, J. (2015). *Undisclosed Effects of Privatization: School Choice and out of School Educational Investments in Urban Peru* Retrieved from
- Arregui, P. (1994). Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú. In J. Puryear & J. J. Brunner (Eds.), *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project* (pp. 203-252). Washington, DC: OEA.
- Balarin. (2015). *The Default Privatization of Peruvian Education and the Rise of Low-fee Private Schools: Better or Worse Opportunities for the Poor?* Retrieved from
- Balarin, Ñopo, H., Kitmang, J., & Rodríguez, M. F. (2017). *Mercado privado, consecuencias públicas: un estudio sobre el funcionamiento del mercado de la educación privada en el Perú*.
- Balarin, M. (2015). *Las múltiples formas y efectos de la participación del sector privado en la educación*. Retrieved from Lima:
- Balarin, M., & Escudero, A. (2017). *The ungoverned market and the deepening of socioeconomic school segregation in Perú*
- Ball, S., & Gewirtz, S. (1997). Is Research Possible? A rejoinder to Tooley's 'On School Choice and Social Class'. *British Journal of Sociology of Education*.
- Ball, S. J., Bowe, R., & Gewirtz, S. (1996). School choice, social class and distinction: the realization of social advantage in education. *Journal of Education Policy*, 11(1), 89-112.
- Barrera-Osorio, F., & Patrinos, H. (2012). The role and impact of public private partnerships in education. In S. Robertson, K. Mundy, A. Verger, & F. Menashy (Eds.), *Public Private Partnerships in Education* (pp. 201-216). Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA: Elgar.
- Barrera-Osorio, F., & Patrinos, H. (2009). A international perspective on school vouchers. In M. Berends, M. G. Springer, D. Ballou, & H. J. Walberg (Eds.), *Handbook of research on school choice* (pp. 339-358). New York: Routledge.
- Barrera Osorio, F., Patrinos, H., & Wodon, Q. (Eds.). (2009). *Emerging evidence on vouchers and faith-based providers in education: case studies from Africa, Latin America, and Asia*. Washington D.C.: The World Bank.
- Benavides, M., León, J., & Etesse, M. (2014). *Desigualdades educativas y segregación en el sistema educativo peruano. Una mirada comparativa de las pruebas PISA 2000 y 2009*. Retrieved from Lima:
- Caddell, M. (2006). Private schools as battlefields: Contested visions of learning and livelihood in Nepal. *Compare*, 36(4), 463-479.
- Carnoy, M., Jacobsen, R., Mishel, L., & Rothstein, R. (2005). *The charter school dust-up*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Chubb, J., & Moe, T. (1990). *Politics, markets, and America's schools*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Congreso de la República. (1995). Ley de los Centros Educativos Privados - LEY N° 26549. Retrieved from [http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley\\_26549.php](http://www.minedu.gob.pe/normatividad/leyes/ley_26549.php) website:
- Ley Universitaria - LEY N° 30220, (2014).
- Cuenca, R. (2013a). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿ Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*(5), 73-98.
- Cuenca, R. (2013b). Mitos: La (buena) calidad "per se" de la educación privada. *Poder 360*<sup>a</sup>.
- Díaz Díaz, H., Huayte Ramírez, V., Farro Custodio, F., & Távara Alvarado, J. (1995). *La educación privada en Lima Metropolitana*. Retrieved from Paris:
- Díaz, J. J., & Ñopo, H. (2016). La Carrera docente en el Perú. . In GRADE (Ed.), *Investigación para el desarrollo en el Perú. Once balances*. Lima.

- Du Bois, F. (2004). *Programas sociales, salud y educación en el Perú: Un Balance de las Políticas Sociales [Social programmes, health and education in Peru: a balance of social policies]*. Retrieved from Lima:
- Elacqua, G. (2004). *Información y libre elección en educación*. Retrieved from Santiago:
- Elacqua, G. (2012). The impact of school choice and public policy on segregation: Evidence from Chile. *International Journal of Educational Development*, 32(3), 444-453.
- Elacqua, G. (2014). La elección de escuelas por parte de los padres de familia y la segregación socioeconómica en Chile: Un análisis contrafactual.
- Elacqua, G., Contreras, D., Salazar, F., & Santos, H. (2011). The effectiveness of private school franchises in Chile's National Voucher Program. *School effectiveness and school improvement*, 22(3), 237-263.
- Elacqua, G., Gobierno, E., & Ibanez, U. (2004). *School choice in Chile: an analysis of parental preferences and search behavior*. Retrieved from Santiago:
- Elacqua, G., González, S., & Pacheco, P. (2008). Alternativas institucionales para fortalecer la educación pública municipal. In C. Bellei, D. Contreras, & J. P. Valenzuela (Eds.), *La agenda pendiente en educación. Profesores, administradores y recursos: propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena* (pp. 134-155). Santiago: Universidad de Chile.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R. (1995). *Markets, choice, and equity in education*: Open University Press Buckingham.
- Giesecke, M. (1996) Diagnóstico de la Formación Magisterial – Antecedentes históricos de la relación entre el Estado y el Magisterio. Manuscrito no publicado.
- Gorard, S., & Fitz, J. (2000). Investigating the determinants of segregation between schools. *Research Papers in Education*, 15(2), 115-132.
- Härmä, J. (2013). Access or quality? Why do families living in slums choose low-cost private schools in Lagos, Nigeria? *Oxford Review of Education*, 39(4), 548-566.
- Heyneman, S. P., & Stern, J. M. B. (2013). Low cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development*, 35, 3-15. doi:10.1016/j.ijedudev.2013.01.002
- Klees, S. J. (2008a). A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies and Education*, 6(4), 311-348. doi:10.1080/14767720802506672
- Klees, S. J. (2008b). A quarter century of neoliberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies and Education*, 6, 311-348. doi:10.1080/14767720802506672
- Mayerowicz, S. (2016). *Análisis del Valor Agregado de Colegios Privados. Informe de Consultoría*. Retrieved from Lima:
- MINEDU. (2017). *Instituciones Educativas Privadas en el Perú: Diagnóstico del Funcionamiento, marco regulatorio y articulación con el MINEDU (documento interno)*. Retrieved from
- Miranda, A. (2015). Asociación entre el tipo de gestión escolar y el rendimiento de los estudiantes en zonas urbanas. *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 7, 153-178.
- Mundy, K., & Menashy, F. (2012). The World Bank, the international finance corporation, and private sector participation in basic education: examining the Education Sector Strategy 2020. *International Perspectives on Education and Society*, 16, 113-131.
- Muzaffar, I. (2010). Education in Pakistan: The nickel and dime route to ruin.
- Ortiz de Zevallos, G., Eyzaguirre, H., Palacios, R. M., & Pollarolo, P. (1999). *La economía política de las reformas institucionales en el Perú: los casos de educación, salud y pensiones*. Retrieved from
- Pedró, F., Leroux, G., & Watanabe, M. (2015). *The privatisation of education in developing countries. Evidence and policy implications* Retrieved from
- Popescu, A. (2010). The decentralisation of the school system in post-communist Romania. *Journal of Educational Administration and History*.

- Ramírez, A., & Román, A. (2017). *¿El mito sigue vivo?: Privatización educativa y diferenciación social*.
- Reay, D. (1998). 'Always knowing' and 'never being sure': familial and institutional habituses and higher education choice. *Journal of Education Policy*, 13(4), 519-529.
- Reay, D., & Ball, S. J. (1997). 'Spoilt for choice': the working classes and educational markets. *Oxford Review of Education*, 23(1), 89-101.
- Reay, D., & Ball, S. J. (1998). 'Making their Minds Up': family dynamics of school choice. *British Educational Research Journal*, 24(4), 431-448.
- Reay, D., & Lucey, H. (2000). Children, school choice and social differences. *Educational Studies*, 26(1), 83-100.
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA : lecciones aprendidas en la educación en siete países 2000-2015 : resumen ejecutivo*. Retrieved from Buenos Aires
- Robertson, S., & Dale, R. (2013). The social justice implications of privatisation in education governance frameworks: a relational account. *Oxford Review of Education*, 39(4), 426-445.
- Rollestone, C., & Adefeso-Olateju, M. (2012a). De Facto Privatisation of Basic Education in Africa: A Market Response to Government Failure? A comparative Study of the Cases of Ghana and Nigeria. In I. Macpherson, S. Robertson, & G. Walford (Eds.), *Education, Privatisation and Social Justice: case studies from Africa, South Asia and South East Asia* (pp. 25-44). Oxford: Symposium books.
- Rollestone, C., & Adefeso-Olateju, M. (2012b). *De facto privatisation of basic education in Africa: a market response to government failure? A comparative study of the cases of Ghana and Nigeria*. Retrieved from
- Román, M., & Perticará, M. (2012). Student mobility in low quality schools: Segmentation among the most vulnerable students. *Estudios de Economía*.
- Sanz, P. (2014). *'We don't need the state' A study of the habitus formation process through school choice in Peru's rising middle class. A qualitative study of school choice. (Tesis doctoral)*. University of Bath.
- Seppanen, P. (2003). Patterns of 'public-school markets' in the Finnish comprehensive school from a comparative perspective. *J. Education Policy*.
- Tooley, J. ¿ Podría la Globalización de la Educación Beneficiar a los Pobres? *hacer.org*.
- Tooley, J. (1995). Markets or democracy for education? A reply to Stewart Ranson. *British Journal of Educational Studies*.
- Tooley, J. (1997a). Choice and diversity in education: a defence. *Oxford Review of Education*.
- Tooley, J. (1997b). On school choice and social class: a response to Ball, Bowe and Gewirtz. *British Journal of Sociology of Education*.
- Tooley, J. (1997). *Saving education from the 'lurching steam roller': the democratic virtues of markets in education*. In D. Bridges (Ed.), *Education, autonomy, and democratic citizenship: philosophy in a changing world* (pp. 74-86). London: Routledge.
- Tooley, J. (1999). Should the private sector profit from education?: the seven virtues of highly effective markets. *London: Libertarian Alliance*.
- Tooley, J. (2002). The Changing Role of Government in Education. *Encyclopaedia of Education*.
- Tooley, J. (2003). Why Harry Brighouse is nearly right about the privatisation of education. *Journal of Philosophy of Education*.
- Tooley, J. (2004a). Could the Globalisation of Education Benefit the Poor?
- Tooley, J. (2004b). Private education and 'Education for all'. *Economic Affairs*.
- Tooley, J. (2005). Private schools for the poor. *Education Next*.
- Tooley, J. (2006). Choice and diversity in education: a defence. In D. Phillips & G. Walford (Eds.), *Tracing education policy: selections from the Oxford Review of Education* (pp. 296-312). London: Routledge.
- Tooley, J. (2011). Markets or Democracy for Education ? A Reply o Stewart. *Journal of Educational Studies*, 43, 21-34.

- Tooley, J. (2013). Challenging educational injustice: 'Grassroots' privatisation in South Asia and sub-Saharan Africa. *Oxford Review of Education*, 39(4), 446-463.
- Tooley, J., & Dixon, P. (2003a). Private schools for the poor: A case study from India. *Reading, UK: Centre for British Teachers*.
- Tooley, J., & Dixon, P. (2003b). Providing education to the world's poor: A case study of the private sector in India. *Handbook of Educational Leadership and ...*
- Tooley, J., & Dixon, P. (2005). An inspector calls: the regulation of 'budget' private schools in Hyderabad, Andhra Pradesh, India. *International Journal of Educational Development*.
- Tooley, J., & Dixon, P. (2007). Private Education for Low-Income Families: results from a global research project. *OXFORD STUDIES IN COMPARATIVE EDUCATION*
- Tooley, J., Dixon, P., & Gomathi, S. (2007). Private schools and the millennium development goal of universal primary education: a census and comparative survey in Hyderabad, India. *Oxford Review of Education*.
- UNESCO. (2005). EFA Global Monitoring Report 2005. The Quality Imperative. Paris: UNESCO.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (2016). *The Privatization of Education: A Political Economy of Global Education Reform*. New York: Teachers College Press
- Verger, A., & VanderKaaij, S. (2012). Partnerships in Indian Education. *Global Education Policy and International Development: New Agendas, Issues and Policies*, 245.
- Walford, G. (2003). School choice and educational change in England and Wales. In D. N. Plank & G. Sykes (Eds.), *Choosing choice: School choice in international perspective* (pp. 68-91). New York: Teachers College Press.
- Walford, G. (2011). Low-fee private schools in England and in less economically developed countries. What can be learnt from a comparison? *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41(3), 401-413.
- Walford, G. (2013). Privatisation, education and social justice: introduction. *Oxford Review of Education*, 39(4), 421-425.
- Willms, J. D. (2010). School composition and contextual effects on student outcomes. *Teachers College Record*, 112(4), 3-4.