

Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad

Clara Fontdevila, Paola Marius, María Balarin
y María Fernanda Rodríguez

Febrero 2018



Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad

Clara Fontdevila, Paola Marius, María Balarin
y María Fernanda Rodríguez

Febrero 2018



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Febrero 2018

ISBN 978-92-95109-53-7 (Paperback)

978-92-95109-54-4 (PDF)

Acerca de los autores:

Clara Fontdevila

Investigadora pre-doctoral - Departamento de Sociología, Universitat Autònoma de Barcelona

clara.fontdevila@uab.cat

Paola Marius

Estudiante de máster GLOBED - Universitat Autònoma de Barcelona

paolamarius@gmail.com

María Balarin

Investigadora principal - Grupo de Análisis para el Desarrollo

mbalarin@grade.org.pe

María Fernanda Rodríguez

Asistente de investigación - Grupo de Análisis para el Desarrollo

mrodriguez@grade.org.pe

Internacional de la Educación

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta. Es la mayor federación de sindicatos y asociaciones del mundo, que representa a treinta millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en alrededor de cuatrocientas organizaciones en ciento setenta países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todo el personal docente y demás trabajadores de la educación.

Índice

Introducción	1
1. El estudio del sector EBC: situación actual y aproximación metodológica	5
1.1 La oferta educativa de bajo coste: principales aportes desde la literatura académica	5
1.2. Aproximación metodológica	8
2. La educación privada en el Perú: regulación, gobernanza y tendencias	13
2.1. Los intentos de reforma educativa de Fujimori y el Decreto Legislativo 882	14
2.2. Un marco normativo incompleto: llenando los vacíos del DL 882	16
2.3. La gobernanza del mercado de la educación privada: debilidades en la organización y funciones del sector	18
2.4. Cambios recientes en el estado de la educación privada y su regulación	20
3. Evolución y distribución de la oferta educativa privada en Lima Metropolitana	23
3.1. Tendencias a nivel nacional	23
3.2 La oferta privada en Lima Metropolitana	25
4. El sector EBC: rendimiento académico y resultados de aprendizaje	33
4.1. Educación primaria	33
4.2. Educación secundaria	39
5. El sector de EBC: recursos, características organizacionales y prácticas pedagógicas	47
5.1. Infraestructura física e instalaciones	47
5.2. Recursos materiales	51
5.3. Recursos humanos y prácticas organizativas	52
5.4. Estilos educativos y elementos de diferenciación	57
6. Recapitulación y conclusiones	63
Referencias	69
Apéndice 1. Guión de entrevista a promotores y/o directores	75
Apéndice 2. El sector EBC: rendimiento académico y resultados de aprendizaje - Tablas	81



Introducción

A lo largo de las dos últimas décadas, Perú ha experimentado un notorio crecimiento del peso relativo del sector no-estatal en materia de provisión educativa, especialmente acentuado en Lima Metropolitana, donde la matrícula privada representa alrededor del 50% del total (Cuenca, 2013). Pero este proceso no ha sido, a diferencia de otros países en la región, el resultado de la implementación de políticas explícitamente orientadas a la creación de cuasi-mercados educativos, sino de la promulgación, en 1996, de una política de liberalización en virtud de la cual se permitía el lucro en la provisión privada de educación (DL 882). Se habla así de un proceso de privatización por defecto (Balarin, 2016), en cierta medida comparable al documentado en otros países del Sur Global donde la creciente demanda y oferta educativa resultan de la pasividad, tolerancia o falta de capacidad de respuesta estatales más que de una política explícita de privatización (Verger, Moschetti y Fontdevila, 2017).

Una de las características claves en esta transformación ha sido la creciente heterogeneidad y segmentación de la oferta privada. En el sector no-estatal coexisten múltiples tipos de escuela, dirigidos a clases o fracciones de clases claramente diferenciados, reflejando así una estructura social altamente estratificada. Así, y de acuerdo a Sanz (2014), se pueden distinguir hasta cuatro circuitos de escolarización, a saber: escuelas dirigidas a las élites y de corte exclusivo; escuelas dirigidas a las clases medias establecidas, y que tienden a enfatizar distintas especificidades en su enfoque pedagógico; escuelas orientadas a las clases medias emergentes, un sector en expansión y con un importante contingente de escuelas organizadas en red o cadenas, en ocasiones financiadas por corporaciones o grupos financieros locales y, finalmente, las escuelas de bajo coste¹ — de ahora en adelante, EBC — dirigidas a familias con pocos recursos y en situación precaria.

Este último grupo, de hecho, ha experimentado un crecimiento particularmente notorio a lo largo de las dos últimas décadas: como observa Cuenca (2013), el crecimiento de la matrícula privada en Lima se ha concentrado en los quintiles más pobres de la ciudad, de modo que en la actualidad alrededor de un 40% del alumnado de los distritos más pobres asiste a una escuela de gestión no-estatal. Estas tendencias son especialmente pronunciadas en los distritos periféricos de la ciudad, siendo San Juan de Lurigancho, Ate y San Martín de Porres algunos de los casos más destacados (Balarin, 2015; Cuenca, 2013).

Tanto la heterogeneidad interna del sector no-estatal como la proliferación de la modalidad de EBC no pueden desligarse de la notable falta de regulación efectiva por parte de las autoridades educativas (Balarin, 2016). Así, la flexibilización y liberalización que dieron paso al fuerte crecimiento de la oferta y demanda de educación privada han ido además acompañadas de una persistente “ausencia” del Estado en materia de ordenación, reglamentación o establecimiento de estándares mínimos – más allá de algunos tímidos

¹ Conocidas como LFPS en la literatura anglosajona por sus siglas en inglés – *low fee private schools*.



avances por parte del Instituto Peruano de Evaluación y Acreditación (Sanz, 2014), y de ciertos intentos por parte del Ministerio de Educación, interrumpidos por un proceso de renovación ministerial (Balarin, 2016).

El caso peruano se caracteriza, en definitiva, por el surgimiento y desarrollo de una serie de mercados educativos escasamente regulados. Esta tendencia ha dado pie al estudio de las lógicas de elección escolar sobre las que se articulan (Balarin, 2015; Sanz, 2014); así como de los efectos de la provisión privada en términos de equidad y calidad educativa. Sin embargo, y especialmente en relación a estas dos últimas dimensiones, la investigación al respecto raramente ha distinguido entre los diferentes tipos de proveedores privados que coexisten en el mercado peruano. Así, por ejemplo, distintos estudios apuntan al impacto de la oferta privada sobre la creciente segregación escolar en el país, –en tanto que la posibilidad de elección condicionada por la capacidad económica tiende a exacerbar una más que notable segregación residencial (Arcidiácano et al., 2014; Murillo & Garrido, 2016). Sin embargo, la estratificación *dentro* del propio sector privado no ha sido estudiada de forma pormenorizada y, de hecho, el impacto específico de la modalidad de EBC sobre la estratificación escolar queda aún por determinar. Resulta incierto, en este sentido, hasta qué punto la proliferación de EBC podría haber contribuido a una mayor homogeneidad en la composición social de las escuelas estatales o sobre las fracciones más consolidadas de la oferta no-estatal.

Asimismo, y en lo referido a la calidad y equidad en términos de resultados de aprendizaje, algunos autores sugieren que la correlación entre el rendimiento educativo y el nivel socioeconómico de los estudiantes ha tendido a reforzarse desde principios de la década de 2000, coincidiendo con el período de mayor crecimiento del sector privado (Benavides, León & Etesse, 2014). No obstante, resulta poco claro el rol jugado por las EBC en este estado de las cosas. En términos generales, se atribuye un mejor rendimiento estudiantil al sector privado, en concordancia con el perfil socioeconómico más acomodado del alumnado: así lo sugieren tanto los resultados de las evaluaciones censales del rendimiento educativo (ECE), como de distintas evaluaciones internacionales (PISA y TERCE). Sin embargo, la creciente diversidad del sector privado hace necesario un análisis más detallado de los distintos niveles de desempeño *dentro* del sector no-estatal, especialmente en vista de la existencia de escuelas privadas dotadas de pocos recursos. Si bien la evidencia hasta la fecha es limitada, algunos análisis recientes sugieren que los resultados de este sector en los distritos más pobres podrían no diferir (o hasta ser inferiores) a los del sector público (Cuenca, 2013).

Finalmente, la información sobre el sector de EBC es aún más escasa en relación a otras dimensiones o expresiones de la calidad, más allá de los resultados de aprendizaje, especialmente, aquellos referentes a procesos e insumos, y a veces agrupados bajo la etiqueta de aportes materiales y humanos o elementos facilitadores del aprendizaje (UNESCO, 2005). La falta de evidencia sobre estas cuestiones es, de hecho, resultado de la falta de regulación y supervisión del sector privado descrito más arriba. Así, la información recogida por el Ministerio de Educación por medio del censo de instituciones educativas tiene un carácter muy básico y es, a menudo, incompleta o inexacta– especialmente en el caso del sector privado (Balarin, 2016). Se dispone de pocos datos respecto de los recursos humanos y materiales con que operan estas escuelas, los mecanismos de coordinación o

gobernanza internos, los métodos de enseñanza y evaluación, la distribución de los tiempos de aprendizaje o las especificidades curriculares de distintas escuelas².

Si bien la evidencia para el caso peruano sobre estas cuestiones es limitada, un *corpus* creciente de investigación (centrada en otros contextos) ha venido cuestionando la calidad educativa del sector EBC – ya sea en base a los resultados de aprendizaje o a otras dimensiones referentes a procesos e insumos (Andrabi, Das, & Khwaja, 2008; Aslam & Kingdon, 2011; Edwards, Klees, & Wildish, en prensa; Riep, 2014). En este sentido, resulta pertinente documentar y explorar las especificidades de la modalidad de EBC en el contexto peruano y en relación a distintas dimensiones de la calidad de su oferta educativa.

Esta investigación tiene por objetivo avanzar en la descripción y caracterización de las denominadas *escuelas privadas de bajo coste* en relación a distintas dimensiones de la calidad educativa y en un contexto de mercado educativo escasamente regulado. Los objetivos específicos planteados por la investigación son los siguientes:

- 1. Identificar los factores contextuales (políticos, sociales, económicos), actores y mecanismos que han contribuido, por acción u omisión, al proceso de desregulación e incentivación de la oferta educativa privada desde los años 90 hasta la actualidad.**
- 2. Analizar los marcos jurídicos por los que se regula la provisión de educación en instituciones privadas, así como la existencia de mecanismos de monitoreo (formales e informales) específicamente orientados al sector EBC.**
- 3. Caracterizar la distribución geográfica de la oferta EBC en el contexto de Lima Metropolitana, analizándola en relación al cambio demográfico y a la estructura socioeconómica, así como en relación a la distribución de escuelas públicas.**
- 4. Examinar el rendimiento estudiantil en el sector EBC en términos de resultados de aprendizaje, analizando posibles diferencias respecto a otras modalidades de educación privada así como respecto a la red de escuelas de titularidad pública.**
- 5. Explorar la dotación de las EBC en términos de recursos humanos y materiales, aspectos organizativos y orientación pedagógica – entendidos como indicadores de la calidad de los procesos de aprendizaje.**

En base a estos objetivos, este informe se estructura como sigue: en primer lugar, y a modo introductorio, se hace un breve repaso de los principales aportes desde la investigación académica sobre el sector EBC, seguido de una descripción de la aproximación metodológica de este trabajo. En segundo lugar, se ofrece una panorámica de los marcos regulatorios y legislativos por los que se rige la educación privada en Perú – con especial atención a su efecto sobre el sector EBC. El tercer apartado del informe caracteriza la distribución

² Esta situación ha empezado a cambiar recientemente con la realización del estudio *Mercado privado, consecuencias públicas: un estudio sobre el funcionamiento del mercado de servicios educativos de provisión privada en el Perú*, a cargo de Balarin y Ñopo (en prensa). Entre otras cuestiones, la investigación estudia de forma pormenorizada el funcionamiento de distintas fracciones de la oferta privada en función del coste, aportando así información sobre las prácticas pedagógicas y organizacionales del sector EBC.



de la oferta privada en Lima Metropolitana en relación a distintas variables demográficas y socioeconómicas, a fin de identificar cuáles han sido las áreas más proclives o fértiles al crecimiento del sector EBC. El cuarto apartado plantea una comparación del rendimiento académico de distintas modalidades de educación privada respecto la provisión estatal – medido según los resultados de las evaluaciones censales de estudiantes. El quinto apartado plantea una aproximación a la calidad educativa de la modalidad EBC en términos de recursos y procesos, a partir de un estudio cualitativo de una pequeña muestra de escuelas de bajo coste. Finalmente, el sexto apartado presenta las principales conclusiones que se desprenden del estudio, así como algunas de las implicaciones políticas que pueden derivarse.

1. El estudio del sector EBC: situación actual y aproximación metodológica

A modo introductorio, en este apartado se hace un breve repaso de los principales aportes desde la investigación académica al análisis del sector EBC, seguido de una descripción de la aproximación metodológica de este trabajo.

1.1 La oferta educativa de bajo coste: principales aportes desde la literatura académica

Emergencia y evolución del sector EBC

El surgimiento de una oferta educativa *de bajo coste* es una tendencia bien documentada por la literatura académica. Distintos autores han señalado así la emergencia y expansión de esta particular modalidad de educación privada, dirigida a familias con recursos limitados y concentrada en algunos países de renta media o baja, incluyendo Ghana, India, Jamaica, Kenia, Malawi o Nigeria, entre otros ³ (Verger, Fontdevila & Zancajo, 2016). Así, el surgimiento y expansión de esta modalidad se ha concentrado especialmente en el África Sub-sahariana y el Sudeste asiático. Sin embargo, América Latina presenta al menos dos casos destacados de crecimiento de la oferta EBC – la República Dominicana⁴ y, especialmente, Perú.

Convencionalmente se asume que el sector EBC surge como respuesta a un déficit de la oferta educativa pública (en términos de cantidad o de calidad), y frente a la demanda creciente de educación básica, que incentivaría así un desarrollo espontáneo de la oferta privada motivada por la identificación de una oportunidad de negocio (De, Noronha & Samson, 2002; Tooley & Dixon, 2006). Si bien no existe una definición unívoca del modelo EBC (más conocido como LFPS por sus siglas en inglés), se suele considerar que la categoría comprende cualquier escuela establecida y controlada por un individuo o un grupo de individuos, con fines de lucro, y que resulta asequible para familias de bajos ingresos (Phillipson, 2008).

Se trata, sin embargo, de una definición cada vez más problemática, no sólo por el

3 Hay que señalar, sin embargo, que la dimensión real de este sector resulta difícil de cuantificar –especialmente porque muchas de estas escuelas no se constituyen formalmente (o tardan un tiempo en hacerlo) y, en consecuencia, no siempre figuran en los registros oficiales (Härma & Adefisayo, 2013).

4 Para una panorámica de este caso, ver Verger, Moschetti & Fontdevila (2017). Otros documentos a consultar son Flores, 1997 o Guzmán y Cruz, 2009, i.a.

carácter coyuntural de la noción de asequibilidad o ‘bajo coste’ (altamente dependiente de la estructura social particular de cada país), sino por la creciente heterogeneidad interna del sector. Así, si bien los propietarios del sector EBC son, inicialmente, pequeños emprendedores locales que detectan una oportunidad de negocio en un contexto de déficit de oferta pública (Tooley, 2013; Walford, 2008), existe un número creciente de “cadenas” de escuelas de bajo coste, que forman así economías de escala ligadas a prácticas de estandarización (Verger et al., 2016). Por otra parte, si bien la oferta EBC suele tener un carácter ‘espontáneo’, esta modalidad cuenta cada vez más con el apoyo o estímulo de organizaciones internacionales y gobiernos nacionales o locales. Así, la inclusión de la modalidad EBC en esquemas de alianzas público-privadas (APPs) es cada vez más frecuente (Srivastava, 2016), siendo los casos de Pakistán (Barber, 2013), India (Srivastava, 2010) o Liberia (Verger, Steiner-Khamsi, & Lubienski, 2017) algunos de los más destacados. Por otra parte, este modelo cuenta con el soporte económico y discursivo de un número creciente de actores transnacionales – incluyendo organizaciones internacionales como el Banco Mundial, agencias de ayuda al desarrollo y fundaciones filantrópicas (Junneman, Ball, & Santori, 2016).

En definitiva, el crecimiento del sector EBC responde a distintas combinaciones de factores: de naturaleza local, pero también global. Estos incluirían la pasividad del Estado y/o restricciones de tipo presupuestario o administrativo a la hora de incrementar la oferta educativa ante el crecimiento de la población en edad escolar, pero también la promoción y el apoyo económico al sector por parte de actores internacionales (Verger, Fontdevila & Zancajo, en prensa). En ese sentido, el crecimiento de la oferta de EBC da lugar a una modalidad de privatización de carácter primordialmente cambiante. Así, inicialmente, el sector de EBC genera una dinámica de privatización “por defecto” (Caddell & Ashley, 2006) o “desde abajo” (Walford, 2003) que no resulta de la introducción de mecanismos de mercado sino del crecimiento “espontáneo” de una variante particular de la oferta privada. Sin embargo, el sector es cada vez más susceptible de ser directamente estimulado por la acción del Estado (mediante su integración en esquemas de alianzas público-privadas (APPs) o la provisión de subsidios estatales) y/o promovida a distintos niveles por actores transnacionales, a menudo como una supuesta alternativa económicamente eficaz de reducción de costes para aumentar los niveles de acceso educativo.

El sector de EBC: calidad y la lógica de la elección

La emergencia y rápida expansión de la modalidad EBC suele explicarse en términos de “ventaja cualitativa” por parte de sus defensores (ver, por ejemplo, los trabajos de Dixon, Tooley, & Schangen., 2013; Tooley, 2013; o Tooley, 2016). Estos investigadores y promotores afirman que la demanda de educación privada por parte de segmentos pobres responde a su superioridad cualitativa respecto a la oferta pública. En consecuencia, hasta las familias con recursos limitados considerarían apropiado hacer un esfuerzo económico para asegurar las oportunidades de futuro de sus hijos e hijas. Tales afirmaciones descansan, en última instancia, en la presunción de la existencia de información veraz

sobre la calidad de las escuelas, así como de la capacidad de todas las familias de descodificarla y tomar decisiones en base a ello.

Estas asunciones son, sin embargo, la base de un debate altamente controvertido en la literatura académica sobre la cuestión. Así, no es para nada obvio que todas las familias dispongan de las herramientas necesarias para juzgar adecuadamente y comparar la calidad de distintos tipos de oferta educativa, o que sus decisiones tengan una motivación necesariamente instrumental (Bonal & Zancajo, 2018). En este sentido, las familias con experiencia educativa limitada estarían en clara desventaja a la hora de hacer una estimación del valor o adecuación del “producto” que se les ofrece. Así, como demuestra Fennell (2013) estas familias escogerían en función de otras variables y pospondrían la evaluación del servicio para más adelante (Fennell, 2013). Asimismo, en trabajos anteriores sobre el caso peruano, Balarin (2015, 2016) observa cómo en muchas ocasiones las familias con menos recursos hacen una elección basada en consideraciones de orden práctico como la proximidad de la escuela respecto del hogar. Por otra parte, hay evidencia de que la demanda de educación privada responde también a factores de orden lingüístico, religioso o cultural. Así, algunas familias pertenecientes a grupos minoritarios pueden preferir el sector no-estatal no por razones directamente ligadas a la calidad de la enseñanza, sino porque consideran que las prácticas lingüísticas están más alineadas con su identidad grupal (ver por ejemplo Sarangapani & Winch, 2010 o Walford, 2013). Finalmente, distintos estudios apuntan a que uno de los elementos centrales detrás de la “elección” del sector de EBC es la ausencia de alternativas públicas a una distancia razonable al hogar, así como el bajo financiamiento de estas y su masificación (ya sea como consecuencia de cambios demográficos o de la eliminación de cuotas). Estas dinámicas explicarían la concentración de estas escuelas en áreas rurales o peri-urbanas, así como en nuevos asentamientos urbanos en los que la oferta pública es inexistente o insuficiente, lo que reforzaría la percepción positiva del sector (ver por ejemplo Heyneman & Stern, 2014).

Por otra parte, y más allá del peso que pueda tener la percepción sobre la calidad de la oferta de las EBC entre las familias que constituyen su público objetivo, la superioridad de este sector en términos “objetivos” es también una cuestión altamente controvertida. En términos de resultados de aprendizaje, por ejemplo, una revisión sistemática de la literatura encargada por el departamento de desarrollo internacional británico (DfID, por sus siglas en inglés) concluye que, para los países en vías de desarrollo, no existe evidencia concluyente sobre la superioridad del sector privado. Así, los mejores resultados presentados en ocasiones por el sector privado podrían explicarse por la particular composición de su estudiantado – un factor que muchas de las evaluaciones de los programas de educación privada no habrían tenido suficientemente en cuenta (Ashley et al., 2014).

Por otra parte, otros investigadores apuntan a distintas problemáticas ligadas al propio proceso de aprendizaje. Se señalan así las condiciones de precariedad en las que opera una gran parte del sector EBC – incluyendo la contratación de personal no-cualificado y/o mal remunerado, el uso de instalaciones inadecuadas, y el acceso escaso a materiales y recursos educativos (Adrabi, Das, & Khawaja, 2008; Aslam & Kingdon, 2011; GCE,

2016; Edwards, Klees, & Wildish, en prensa; Riep, 2014, 2015). Finalmente, la eficiencia y sostenibilidad de esta modalidad están también sujetas a discusión. Así, existe evidencia de que las EBC son a menudo poco rentables o directamente insostenibles, especialmente cuando dependen únicamente de las cuotas y pensiones aportadas por los padres. Como consecuencia, el sector se caracteriza a menudo por un elevado nivel de volatilidad, sujeto a una frecuencia considerable de cierres y re-aperturas de instituciones, con la resultante interrupción de la dinámica de aprendizaje y aumento de los costes asociados a la fase de creación y establecimiento (GCE, 2016; Härma & Rose, 2012).

1.2. Aproximación metodológica

En términos metodológicos, el estudio se basa en la combinación de distintas fuentes de datos, los cuales están ligados a su vez a estrategias de análisis específicas – tanto cualitativas como cuantitativas. Con esta aproximación mixta, se busca complementar las limitaciones propias de cada método así como la (relativa) escasez de información sobre diversos aspectos. Más específicamente, las estrategias empíricas y analíticas que orientan esta investigación son las que siguen⁵:

- Análisis documental de textos jurídicos y legislativos (leyes, resoluciones y normativas) por los que se regula la provisión de la educación pública y privada en el contexto peruano, obtenida a través de distintos repositorios institucionales y archivos históricos.
- 11 entrevistas con funcionarios y técnicos del Ministerio de Educación y de las Unidades de Gestión Educativa Locales (UGELES), autoridades educativas descentralizadas⁶.
- Exploración de fuentes estadísticas y bases de datos relevantes para la cuestión, incluyendo la Evaluación Censal Escolar 2016, el Censo Escolar, el Sistema de Información para la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE) y el sistema de información Identicole, el Mapa de Pobreza Provincial y Distrital 2013, la Encuesta Nacional a Docentes (ENDO) 2014, y la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAH0) (series 2004-2014).
- 28 entrevistas semi-estructuradas a promotores y/o directores de una muestra de EBC (educación primaria) localizadas en el distrito de San Juan de Lurigancho⁷, acompañada de la observación de las instalaciones cuando se hayan dado la posibilidad y el permiso⁸.

5 En algunos casos, y según se estime conveniente, se ofrecen consideraciones y precisiones adicionales en el apartado correspondiente.

6 Algunas de ellas, conducidas originalmente y utilizadas para el estudio *Mercado privado, consecuencias públicas* (Ñopo & Balarín, en prensa).

7 El guión puede consultarse en la sección "Apéndices".

8 Las dificultades de acceso a las escuelas constituyen una limitación importante de esta investigación. Así, la mayor parte de los propietarios o directores contactados para la realización de entrevistas y/o visita al centro escolar se mostraron reticentes a participar en la investigación. En consecuencia, la toma de contacto, el establecimiento de una relación de mínima confianza y la concertación de citas resultaron un proceso especialmente costoso en términos de tiempo. Estas dificultades tienen un impacto directo en la magnitud (limitada) de las muestras, así como en el tipo de información recogida. La conducción de entrevistas con el profesorado no fue autorizada por la mayoría de los directores, imposibilitando así la recogida de información relativa a su composición o su percepción y experiencia de los temas tratados.

Caracterización de la muestra de centros educativos

Si bien la investigación plantea una aproximación a escala nacional, la estrategia empírica planteada para algunos objetivos tiene un marco territorial más acotado. Así, el objetivo 5 (explorar la dotación de las EBC en términos de recursos humanos y materiales, aspectos organizativos y orientación pedagógica), se ha centrado esencialmente en tres localidades dentro del distrito de San Juan de Lurigancho (Mariscal Cáceres, San Carlos y Huáscar), ya que son zonas con una proliferación de EBC especialmente pronunciada, como se detalla en la tabla que sigue. San Juan de Lurigancho, a la vez, es un distrito considerado representativo de las dinámicas demográficas y educativas del resto del país, y ha experimentado en las últimas décadas un crecimiento especialmente notable de la matrícula privada. Esta pasó de representar un 37% de la matrícula total en 2007 a representar el 48% en 2015 (Balarin & Ñopo, en prensa).

Por otra parte, si bien se trata de un distrito con altos niveles de concentración de la riqueza, comprende también algunos segmentos de clase media emergente que aseguran una mínima diversidad social, constituyendo un campo adecuado para el estudio de las dinámicas de privatización, de acuerdo con la línea de investigación iniciada por Balarin & Ñopo (en prensa).

Finalmente, conviene especificar que, a efectos de esta investigación, se consideran EBC aquellas instituciones con una pensión mensual igual o inferior a 200 soles, equivalentes a unos 53 euros o 61 dólares americanos. Esta cifra representa un poco menos de una cuarta parte del salario mínimo en el país, establecido en 850 soles⁹. A grandes rasgos, las EBC pueden incluirse en la categoría de los denominados negocios de subsistencia (Balarin y Ñopo, en prensa), es decir, aquellas escuelas de menor coste y baja rentabilidad (con poco margen de lucro más allá del pago del personal).

9 En este sentido, cabe destacar que, a pesar de tratarse de escuelas de bajo coste, esto no las convierte en escuelas asequibles para toda la población. Hasta representando solo un 25% del salario mínimo nacional, la pensión media del sector EBC representa una proporción de la renta mensual inasumible para las familias más pobres, especialmente dada la prevalencia del empleo informal en el país, que en 2012 afectaba a tres de cuatro personas económicamente activas y ocupadas (INEI, 2014).

**Tabla 1: Distribución de instituciones educativas privadas (educación primaria)
– San Juan de Lurigancho**

Localidad	Instituciones educativas particulares (IEPs) según pensiones mensuales (S/.)				Instituciones públicas y públicas en convenio	% alumnado en IEPs sobre total	% alumnado en IEPs con pensión mensual menor a 200 sobre el total	% alumnado en IEP con pensión mensual menor a 200 sobre alumnado en IEPs
	<200	201-250	>250 / Descanado	Total				
Campoy	10	2	4	16	4	36,2	15,5	42,74
Huáscar, Huáscar L. Bajo	16	1	2	19	5	22,4	17	75,72
Las Flores, LF 78, LF de Lima	12	8	15	35	4	64,4	11,3	17,57
Mariscal Cáceres, MC. Luzuriaga	29	4	8	41	2	72	53	73,46
San Carlos	3	2	4	9	1	56,5	11	19,49
San Hilarión, San Hilarión Alto	12	3	2	17	4	32,4	16,7	51,63
Santa Elizabeth	5	1	2	8	2	34,1	19,2	56,14
Zarate, Zarate Ascurrun	11	11	13	35	4	43,8	17	38,04

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE) y SIAGIE e Identecole.

A continuación se ofrece un detalle de los 27 centros educativos finalmente incluidos en la muestra. En cada uno de ellos se ha conducido una entrevista con el director y/o promotor de la institución. El guión de las entrevistas puede ser consultado en el anexo de este documento. Los nombres de las instituciones han sido suprimidos con el fin de garantizar la anonimidad de los entrevistados. Como se refleja en la tabla, esta selección pretende reflejar la diversidad del sector. Se ha optado así por una combinación de distintos niveles de pensión – de modo que se cubra todo el espectro dirigido a fracciones de población con recursos limitados. Asimismo, se han tomado en consideración centros con distintos tamaños y promedio de alumnado por aula. Estas cifras son indicativas tanto de su nivel de consolidación en el mercado educativo local como de su sostenibilidad económica. En última instancia, esta busca ser una muestra representativa de la *diversidad interna* del sector en cuanto a modelo de negocio, posición en la jerarquía educativa, estabilidad y población objetivo.

A efectos de comparación y dadas las limitaciones en términos de acceso, se han incluido en la muestra algunas instituciones con pensiones ligeramente superiores a 200 soles. Se pretende así identificar patrones de variación en función de la escala de pensiones con la que se opera. Asimismo, se han introducido algunas escuelas en situación de irregularidad y por lo tanto, ausentes de los registros oficiales.

Tabla 2: Caracterización de la muestra (educación primaria)

Nº de identificación	Costo pensión mensual	Costo de matrícula	Alumnado (2016)	Docentes (2016)	Secciones (2016)	Alumnado promedio por aula
1	S/. 150	S/. 100	20	5	6	3
2	S/. 245	S/. 245	109	6	6	18
3	<i>Sin datos oficiales - presumiblemente, en situación de regularización</i>					
4	n/d	S/. 150-300	104	9	6	17
5	n/d	n/d	160	7	6	26
6	S/. 168	S/. 150	286	13	18	15
7	S/. 220	S/. 180	182	10	9	20
8	S/. 140	S/. 50	152	10	8	19
9	S/. 149	S/. 95	55	6	6	9
10	S/. 160	S/. 160	201	6	12	16
11	S/. 100	S/. 20	47	6	6	7
12	S/. 250	S/. 200	152	7	7	23
13	S/. 140	S/. 140	108	8	7	15
14	S/. 160	S/. 150	90	7	6	15
15	S/. 200	S/. 170	267	10	16	16
16	S/. 200	S/. 200	76	5	6	12
17	S/. 200	S/. 100	87	6	6	14
18	S/. 200	S/. 200	292	13	11	26
19	<i>Sin datos oficiales - presumiblemente, en situación de regularización</i>					
20	S/. 170	S/. 150	72	6	6	12
21	S/. 90	S/. 50	174	6	6	29
22	S/. 185	S/. 0	87	6	6	14
23	S/. 150	S/. 150	55	6	6	9
24	S/. 220	S/. 220	74	7	6	12
25	S/. 220	S/. 200	147	6	6	24
26	S/. 80	S/. 0	68	5	6	11
27	S/. 160	S/. 110	62	7	6	10

Fuente: Elaboración propia



2. La educación privada en el Perú: regulación, gobernanza y tendencias

La educación privada en Perú tiene una cronología cuyos orígenes pueden detectarse desde los inicios de la historia republicana. En un contexto en el que la educación pública tardó en expandirse, las escuelas privadas, en su mayoría religiosas, estaban dirigidas a las élites nacionales, aunque también en menor medida a las capas sociales medias y bajas del país (Basadre y Giesecke, 1996).

Desde mediados del siglo XX, el país experimentó una gran expansión de la matrícula pública, sobre todo en la educación primaria, y a inicios de los años noventa se habían alcanzado niveles importantes de cobertura. En 1990, la escolarización de niños de 5 a 14 años se situaba en un 96,8%, mientras que 10 años antes (1980), representaba un 75,6% (Díaz et al., 1995). Esta expansión ocurrió, sin embargo, en un contexto de crisis económica nacional resultante de un proceso de hiperinflacionario y de recesión iniciado a finales de los años 80, y caracterizado por una importante contracción del gasto público real en educación. En 1990, el gasto público en educación se situaba por debajo del nivel alcanzado en la década de 1950, con una inversión por alumno de solo US\$ 162 – cifra también bastante inferior al gasto por alumno en otros países de la región (Saavedra, Melzi, & Miranda, 1997).

La crisis en mención implicó récords mundiales de hiperinflación, la expulsión del país de la comunidad financiera internacional ante el impago de la deuda externa, y el desborde del conflicto armado interno¹⁰, lo que generó oleadas de migración masiva a la capital y un cuasi colapso del Estado. A inicios de la década de 1990, el país inicia una transformación política y económica con la llegada de Alberto Fujimori a la presidencia, quien se embarcó en un proceso de ajuste fiscal y reformas estructurales, recortando el tamaño y el rol regulador del Estado en la economía.

Los ajustes fiscales implicaron una reducción del gasto público en educación que tuvo consecuencias negativas para la calidad de los servicios. Hubo una fuerte contracción en los salarios docentes que, en términos reales, se redujeron a niveles inferiores a los alcanzados en décadas previas.¹¹ Esto se produce en un contexto marcado por una carrera magisterial

10 En 1980 se inicia en Perú un período de enfrentamientos violentos entre la organización guerrillera de orientación maoísta Sendero Luminoso y el gobierno y ejército peruanos. Si bien el conflicto tiene un origen focalizado en las zonas rurales del Sur del país, este experimentó un proceso de rápida propagación y escalamiento en unos pocos años. El uso de técnicas terroristas y de violencia indiscriminada hacia la población civil por parte de las fuerzas armadas y policiales avivó un ciclo de violencia política creciente y guerra civil. Si bien el final del conflicto es una cuestión enormemente controvertida, se estima que la captura del líder de Sendero Luminoso Abimael Guzmán en 1992 significó un punto de inflexión. La progresiva fragmentación y repliegue del grupo que comenzaron a finales de los años 90, la dimisión del Presidente Alberto Fujimori en 2000, y el establecimiento de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en 2001 marcan en términos generales el final o apaciguamiento del conflicto, a pesar de la pervivencia de ataques esporádicos en zonas rurales/selváticas del país.

11 A partir de 1998, la remuneración básica cayó a uno de sus valores reales más bajos desde 1945, pasando a representar el 46% de la remuneración total, el punto más bajo desde inicios de los años setenta (Saavedra, 2004).

donde la antigüedad, y no el logro o los méritos, marcaban el ascenso. De otro lado, el margen de inversión en infraestructura, capacitación docente, materiales y otros bienes y servicios se contrajo.

Estos factores dieron lugar a una progresiva y creciente migración de los sectores medios de la sociedad hacia la educación privada, proceso que se acelera y profundiza a partir de la segunda mitad de la década de los 90, tras la promulgación del Decreto Legislativo 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación.

Las grandes diferencias en cuanto a desarrollo demográfico que ostenta el país entre Montevideo –y su área metropolitana– y los departamentos del interior tienen un fuerte impacto en la distribución territorial de la oferta privada. El Gráfico 1 muestra la relación entre la matrícula total de alumnos y el porcentaje de matriculación privada por departamento, cuyo detalle puede observarse en el Cuadro 2. La correlación entre las variables es alta ($R^2=0.69$) y marca la mayor propensión de la oferta privada a establecerse en entornos más poblados. La disponibilidad y concentración territorial de la demanda constituyen las primeras condiciones materiales de posibilidad para el establecimiento de proveedores privados en el marco de la racionalidad económica que, en mayor o menor medida, define sus lógicas de acción en ausencia de financiamiento estatal (Levin & Belfield, 2003; Romo, 2012). En este sentido, previsiblemente destacan los casos de Montevideo (27.8%) y en menor medida Canelones (13.6%), este último impulsado por los municipios que forman parte del área metropolitana de Montevideo. El departamento de Maldonado constituye un caso relativamente atípico con una elevada participación privada (19.6%) y una matrícula total similar a la del resto de los departamentos del interior. Una posible explicación podría estar en las características sociodemográficas singulares del departamento cuya población se concentra en un 60% en la conurbación que forman las ciudades de Maldonado y Punta del Este creando un entorno fértil para el desarrollo de la oferta privada.

2.1. Los intentos de reforma educativa de Fujimori y el Decreto Legislativo 882

Es en este contexto, a inicios de los años noventa, que el gobierno de Alberto Fujimori intenta poner en marcha una serie de reformas educativas orientadas a “modernizar” la educación con criterios de eficiencia y eficacia, y que buscaron crear un cuasi-mercado en la educación pública, introduciendo mecanismos de autonomía y competencia entre las escuelas que, supuestamente, apuntaban al centralismo y burocratización del sistema educativo.

El primer intento de reforma fue en 1991, cuando el Congreso otorgó al Ejecutivo facultades legislativas para contener la crisis económica y política que atravesaba el país. En este marco, el gobierno promulga el Decreto Legislativo 699, que autoriza la transferencia de la administración y conducción de los centros educativos estatales a entidades promotoras, que podían ser religiosas, asociaciones de padres y madres de familia, cooperativas de servicios educativos, o hasta las Fuerzas Armadas. El Estado, mientras tanto, mantendría el control de un conjunto de escuelas y, sobre todo, ejercería un rol regulador de la calidad educativa.

La opinión pública y los partidos políticos se inclinaron en contra de la reforma, en gran medida por su "cariz privatizador" y por los efectos para las familias más desfavorecidas (Ortiz de Zevallos et al., 1999). Los críticos cuestionaban, además, la posibilidad de que el Estado pudiera cumplir adecuadamente con el rol supervisor que el Decreto le asignaba y ponían en duda que una mayor competencia entre las escuelas pudiera conducir a una mejora en la calidad educativa. Esto se enmarcó en un contexto político difícil en el que el gobierno no consiguió el apoyo político que necesitaba. Así, si bien la norma había sido inicialmente aprobada por la Cámara de Diputados, el Senado optó por derogarla por considerar que "atentaba contra la gratuidad de la enseñanza y rebasaba las facultades extraordinarias concedidas al Poder Ejecutivo" (Arregui, 1994).

El segundo intento de reforma ocurre pocos días antes de la instalación del Congreso Constituyente en 1992¹², cuando el gobierno publica una serie de decretos legislativos que formaban la base de la llamada "modernización educativa" y que apuntaban hacia la creación de un cuasi-mercado educativo, siguiendo un modelo similar al chileno de educación municipalizada con un subsidio estatal por alumno (o *vouchers*).¹³

Si bien el gobierno se había fortalecido políticamente tras el cierre del Congreso, las normas promulgadas durante 1992 suscitaban también mucha oposición y terminaron siendo abandonadas. En 1993 el propio Fujimori anunció que había "cambiado de opinión" con respecto a las reformas, y tanto el Primer Ministro como el entonces ministro de educación Alberto Varillas, fueron destituidos.

Luego de estos dos intentos fallidos de reforma, en 1996 el gobierno de Fujimori promulga el Decreto Legislativo (DL) 882 de Promoción de la Inversión Privada en Educación. Este constituye una política mucho más relevante para el estudio de la privatización "por defecto" que ha tenido lugar en el país a partir de entonces. Tanto la ley de Centros Educativos Privados 26549 (1995)¹⁴ como el DL 882 (1996) de Promoción de la Inversión Privada en la Educación¹⁵ liberalizan la inversión educativa al establecer que los centros educativos privados, incluyendo las universidades, pueden funcionar, por primera vez en Perú, con fines de lucro. El DL 882 ofrece, además, condiciones flexibles para la gestión pedagógica, administrativa y económica de los centros educativos privados y, lo que es más importante, ofrece incentivos tributarios a la inversión privada en educación al establecer que aquellas instituciones educativas que presentaran un plan de inversión de ganancias para mejorar sus servicios quedarían exoneradas del pago de impuesto a la renta.

El discurso del Estado y el sector privado respecto a la creación del DL 882 era que la calidad

12 En 1992, Fujimori da un autogolpe que contó con amplia aprobación popular, implicó el cierre del Congreso y la posterior instalación de un Congreso Constituyente.

13 El D.L. 26011 referido a la "Participación Comunal en la Gestión y Administración Educativas", el D.L. 26012 referido al "Financiamiento Educativo" y el D.L. 26.013, "Ley de Mejoramiento de la Calidad y Ampliación de la Cobertura de la Educación Peruana".

14 Esta ley establece el derecho de toda persona natural o jurídica a promover y conducir centros y programas educativos con autonomía pedagógica, organizacional y económica y 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).

15 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.

del servicio que brindarían las escuelas privadas sería igual o mejor que el de las públicas, que se consideraban insuficientes para albergar a la creciente población. Sin embargo, esta expectativa no estuvo acompañada de un plan de supervisión y regulación adecuado.

2.2. Un marco normativo incompleto: llenando los vacíos del DL 882

La normativa que regula el mercado educativo privado en el Perú ha estado marcada por vacíos importantes que se han tratado de cubrir con medidas específicas y a veces contradictorias.

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 2004, para la promulgación de la Resolución Ministerial N° 0181-2004-ED, que establece los procedimientos para la aplicación del reglamento de 1998 – que regula las etapas del procedimiento para sancionar a las instituciones educativas privadas estableciendo las clases de supervisión, sanción, los recursos administrativos y la ejecución de las sanciones.

Asimismo, 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 el sector privado de la educación.

En 2002, por ejemplo, ante la problemática de las instituciones educativas particulares por 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 afectaban al desarrollo de los alumnos, se aprueba la Ley N° 27665, Ley de Protección a la Economía Familiar respecto al Pago de Pensiones en Centros y Programas Educativos Privados¹⁶, que buscaba eliminar estas prácticas que venían teniendo lugar de manera regular en muchas instituciones educativas privadas. Esta ley fue severamente criticada por los promotores de dichas instituciones.

En el año 2006, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) aprueba los Lineamientos de la Comisión de Protección al Consumidor (Resolución N° 001-2006-LIN-CPC/INDECOPI), donde se clarifican roles y responsabilidades en la relación entre proveedores y consumidores del servicio educativo¹⁷ – 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.).

¹⁶ Conocida también como "Ley Flores Araoz", en alusión al congresista que lideró la iniciativa legislativa.

¹⁷ El uso de *proveedores* y *consumidores* corresponde a una concepción de la educación en tanto que *servicio* o *mercancía* – en oposición a una concepción de la educación como *derecho*. Si bien el espíritu de este informe entiende la educación como derecho, el uso de estas construcciones responde a la terminología empleada por las propias autoridades educativas peruanas, así como parte de la investigación académica sobre mercados educativos.

En el año 2010, ante la necesidad de que las instituciones privadas brinden información veraz y completa, una prestación de servicios acorde al pago económico y que entreguen adecuadamente los documentos que acrediten o certifiquen el desarrollo del servicio, el Congreso de la República aprueba la Ley 29571 o Código de Protección y Defensa del Consumidor, a iniciativa de INDECOPI.

En 2011, ante la emisión de un reportaje que demostró 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, el Congreso aprueba la Ley de Protección a los Consumidores de las Prácticas Abusivas en la Selección o Adquisición de Textos Escolares (Ley N° 29694), con la cual se da derecho a los padres de familia a participar en la elección de los textos escolares de la escuela.

En julio, a iniciativa del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) 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)¹⁸ del que gozan las instituciones educativas privadas en virtud de lo dispuesto en el DL 882¹⁹; estableciendo el término de los beneficios tributarios en el año 2008. Al año siguiente, el MEF y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) impulsan la derogación de la mencionada Ley²⁰, 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 recibieron 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, dado que 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 instituciones educativas privadas, éstas asumieron que los beneficios del CTR serían permanentes; esto explica su fuerte oposición a la iniciativa legislativa de derogación, que finalmente fue archivada por la Comisión de Economía del Congreso²¹.

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 esta, 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.

Como vemos, la cronología del marco normativo en el que se ha dado el crecimiento exponencial del mercado de la educación privada en las últimas dos décadas ha sido

18 Este beneficio implica que las instituciones educativas privadas que reinvirtieran 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 instituciones educativas privadas sólo pagaban impuestos a la renta por las utilidades que no se reinvertían.

19 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 expertos 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>

20 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.

21 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, vale 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>

errática.²² En el tiempo, se ha optado por un esquema de parches normativos ante situaciones de conflicto o prácticas no deseadas como la informalidad²³, los abusos en el cobro de pensiones²⁴, los condicionamientos discriminatorios para la matrícula escolar, etc. que surgen a partir de la promulgación del DL 882.

Algunas de estas iniciativas remediales han generado incentivos perversos o simplemente no han logrado solucionar los problemas de origen. Un ejemplo de esto es 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 impago de pensiones, podría crear un incentivo perverso, posibilitando un cambio de colegio sin haber pagado la deuda con la anterior institución. Por otro lado, la Ley podría estar actuando también en detrimento de la calidad del servicio educativo que éstas proveen, limitando su capacidad de inversión y gasto. En este sentido, cabe tener en cuenta que las dificultades económicas experimentadas por los proveedores privados resultan frecuentemente en una mayor precarización del trabajo docente, en tanto que las escuelas suelen trasladar al personal docente el costo del impago de pensiones a través de contratos precarios, bajos salarios, deudas y fraccionamiento salarial, etc. (Balarin et al., 2017).

2.3. La gobernanza del mercado de la educación privada: debilidades en la organización y funciones del sector

Al crecimiento exponencial en un marco normativo precario se suman las debilidades y ausencias del Estado en la gobernanza de la educación privada en el país. La organización y funciones del sector de la educación, tanto por parte del Ministerio de Educación como de las instancias de gestión descentralizada²⁵ (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 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 2015 crean diversas instancias y pautas para la supervisión de las instituciones educativas privadas.

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 Ministerio de Educación 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

22 A las normas mencionadas se suman la Ley General de Educación promulgada en 2003 (Ley N° 28044) y su reglamento 9 años después (DS N° 011-2012-ED), que rigen para el sector educativo (público y privado) en general.

23 La informalidad se define como el funcionamiento sin licencia de una institución educativa, normalmente mediante el alquiler del código modular o registro de otra institución. Esta se situaba en cifras cercanas al 12% según la Campaña de Informalidad en Lima Metropolitana (2016).

24 Entre noviembre de 2013 y octubre de 2017, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) sancionó a más de 1500 instituciones educativas particulares a raíz de la infracción de los derechos de familias y alumnos, siendo el cobro de pensiones extraordinarias o no autorizadas una de las principales conductas infractoras, juntamente con el fórmulas intimidatorias para el cobro de pensiones o el direccionamiento en la compra de útiles y uniformes. (Ver, por ejemplo: <http://elperuano.pe/noticia-indecopi-inicia-control-a-colegios-privados-del-pais-61250.aspx>).

25 DRE: Dirección Regional de Educación. UGEL: Unidad de Gestión Educativa Local

en una falta de pautas claras para la implementación de las normas vigentes por parte de las DRE y UGEL. Ambos factores 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 enfrentan con frecuencia las instituciones educativas privadas (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 Ministerio de Educación y el sector privado de la educación puede detectarse en los vacíos y contradicciones de las normas, pero se vincula 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 2004 – justamente cuando se produce un despunte en la matrícula educativa privada, superando por primera vez el 15% del total. La inadecuada definición del rol rector de un Ministerio de Educación 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 de la 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 que se aprobó la Ley de 30512 de Institutos y Escuelas de Educación Superior en el año 2016, la DRE de Lima no tuvo capacidad de cobranza coactiva para cobrar multas²⁶.

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 el 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 son capaces de ampliar su cobertura, que actualmente prioriza a las instituciones públicas. Esto se debe a: (i) vacíos en el reglamento vigente y sobre todo a la existencia de normas que no tienen una sanción tipificada, (ii) a la inexistencia de personal asignado específicamente a esa labor o a una excesiva rotación en las UGEL, donde se forman comisiones ad hoc solo cuando es necesario y bajo condiciones difíciles²⁷, (iii) a la falta de orientación y capacidades necesarias en las instancias locales para ejercer la función de supervisión y sanción, entre otros.

26 Dicha capacidad fue incluida en la primera disposición complementaria final de la mencionada Ley.

27 El acuerdo institucional vigente en casos como el de Lima Metropolitana, plantea que al momento de hacer visitas de supervisión a las instituciones educativas 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 instituciones educativas 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.

Otro problema funcional que ha contribuido a esta inadecuada supervisión es que las UGEL cumplen con el rol de ente supervisor y a la vez son las encargadas de sancionar a las instituciones educativas – lo que contraviene la Ley del Procedimiento Administrativo General²⁸. Esta doble naturaleza genera incentivos perversos que distorsionan la relación con las instituciones y originan, según revelan algunas entrevistas, problemas de corrupción como el de que algunas UGEL condicionen los permisos y licencias a las instituciones educativas al pago de dádivas. Cabe resaltar que como resultado de la incapacidad de estas instancias los padres de familia terminan recurriendo al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), instancia 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 Ministerio de Educación como de las DRE y UGEL han llevado a una marcada falta de atención por parte del sector de la 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.

Otro factor 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 Ministerio de Educación no centralizaba la 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 instituciones educativas privadas, el número de alumnos y alumnas a los que éstas atienden, el número de docentes que trabajan en ellas, el número de quejas que surgen de distintas instituciones educativas, los montos cobrados por pensiones y matrícula, si el estatus de las escuelas es con o sin fin de lucro, etc.

2.4. Cambios recientes en el estado de la educación privada y su regulación

Entre los años 2011 y 2016, en el marco de un proceso de definición de la naturaleza de la rectoría que ejerce el Ministerio de Educación tras el proceso de descentralización, así como de los esfuerzos por mejorar la gestión del sector, el Ministerio de Educación lidera dos intentos de articulación con el sector educativo privado, ambos fuertemente enfocados en la mejora del marco normativo vigente. Estos procesos, sin embargo, 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.

²⁸ 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.

El primer intento ocurre en 2011, durante la gestión ministerial de Patricia Salas. Dada la evidencia sobre los fuertes vacíos normativos, 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 instituciones educativas privadas que integrase las distintas normas relacionadas con la actividad privada en educación básica que estaban por debajo del nivel de Decreto Supremo – muchas de ellas contradictorias entre sí, como revelan las entrevistas con distintos informantes clave en el Ministerio .

Es así como se pone en marcha un primer proceso de revisión de la normativa que regula el mercado de la educación privada, lo cual también llevó a discusiones internas sobre cuál debía ser el rol del Ministerio de Educación en la regulación del mercado educativo privado. Este primer intento, sin embargo, se truncó con el cambio de gestión ministerial a finales de octubre de 2013.

El diagnóstico puso de manifiesto la poca disponibilidad y acceso a la información por parte del sector y también por parte de los padres de familia, por lo que 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, la cantidad de alumnado al que estas escuelas atienden, el número de docentes en cada escuela, etc. Por otro lado, se promulgan normas técnicas que regulan aspectos importantes de la provisión de servicios privados, como la Resolución Ministerial 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.

El segundo intento de reforma se da durante la gestión del Ministro Jaime Saavedra (2013-2016), durante el cual se crea dentro de la Dirección de Gestión Escolar (DIGE) –órgano de línea de la Dirección General de Calidad de la Gestión Escolar (DIGC) – la *Coordinación de Supervisión de Instituciones Educativas*, equipo encargado de formular documentos normativos para la supervisión de instituciones educativas 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 2015²⁹. Una de ellas fue la campaña de detección y cierre de establecimientos informales en conjunto con la Dirección General de Educación de Lima Metropolitana (DRELM). 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 instituciones educativas públicas y privadas – este último constituye el primer esfuerzo del Ministerio de Educación por recoger y sistematizar información clave sobre las instituciones educativas privadas e informar a los padres de familia sobre el estado de estas escuelas.

Adicionalmente, se dio inicio a un espacio de diálogo con representantes de algunas instituciones educativas privadas y asociaciones de éstas como respuesta al pedido de parte de algunas de ellas de mejorar la coordinación con el Ministerio de Educación (ADECOPA,

²⁹ En una primera identificación de la oferta educativa informal realizada por la DIGC 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 (Ministerio de Educación, 2017).



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 por parte de los actores privados estuvieron la complejidad de ciertos procesos burocráticos³⁰ y algunos aspectos específicos de la supervisión³¹.

Así, el equipo de la DIGC retomó la prioridad de unificar toda la legislación relacionada con las instituciones educativas privadas y se abocó a la revisión de la normativa teniendo como meta la elaboración de un nuevo reglamento. En agosto de 2016, una de las versiones fue filtrada a los medios de comunicación en el marco de la interpelación al ministro Saavedra. Al mismo tiempo, la Oficina General de Asesoría Jurídica (OGAJ) dio opinión desfavorable al proyecto de reglamento, por lo que finalmente no fue aprobado. Actualmente, el Ministerio de Educación continúa en negociaciones para la aprobación del reglamento unificado y de una estrategia integral de trabajo con las instituciones educativas privadas.

³⁰ Las asociaciones denominaban "trabas burocráticas" a las observaciones a procedimientos ante las DRE o UGEL, y los cambios necesarios en el SIAGIE para que pudieran incluir en el sistema información que respondiera a la realidad de sus escuelas. De hecho, se concertaron 44 cambios que fueron trasladados a la Unidad de Estadística por la DIGC.

³¹ 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.

3. Evolución y distribución de la oferta educativa privada en Lima Metropolitana

Si bien en términos generales la matrícula privada ha aumentado notablemente en el Perú, hay que señalar que esta no ha sido una tendencia lineal ni geográficamente homogénea. Este apartado explora la distribución de la oferta privada en Lima Metropolitana en relación a distintas variables demográficas y socioeconómicas, a fin de identificar cuáles han sido las áreas más proclives o fértiles al crecimiento del sector de EBC.

3.1. Tendencias a nivel nacional

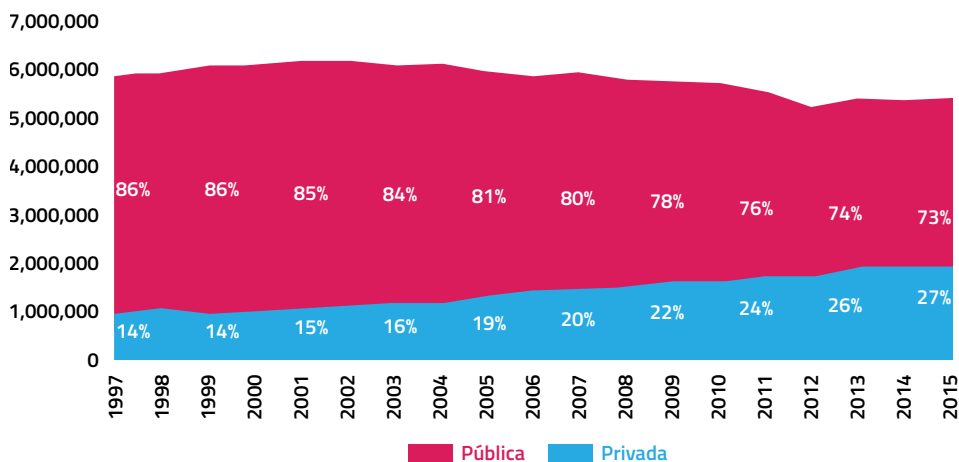
A pesar del estímulo que representó el DL 882, entre 1997 y 1998 la matrícula privada disminuyó ligeramente (estancándose alrededor del 14%), en una tendencia contraria a la de otros países de la región en los que la participación del sector privado en la educación tendía al crecimiento. Portocarrero et al. señalan que para algunos especialistas la razón principal de una disminución de la matrícula privada durante estos años es “la caída en los ingresos familiares” (Portocarrero et al., 2002).

Los autores señalan, sin embargo, que dicha disminución podría estar asociada con el crecimiento del número de instituciones educativas privadas de menor tamaño (y con una calidad de enseñanza cuestionable), y con el traslado de alumnos ya insertos en el sistema privado, pero cuyos padres no pueden costear los altos costos de los centros educativos tradicionales y de mayor prestigio. Esto genera que si bien la matrícula total no se ve alterada, haya un incremento en el número de locales escolares privados (Díaz, 1998, 35; Portocarrero et al., 2002, 308).

A partir de 2004, sin embargo, la tendencia cambia. Mientras que sigue aumentando el número de escuelas privadas, la matrícula en educación básica privada empieza a crecer, lo que coincide con el proceso de crecimiento económico en el país, algo que ya Cuenca había resaltado (Cuenca, 2013), y que sugiere que a mayor poder adquisitivo un mayor número de familias está optando por abandonar la escuela pública para pasar a la privada.

En el año 2015, la matrícula privada alcanza casi dos millones (27% de la matrícula total en el país). En contraste, la matrícula pública pasa de 5 a 4 millones de estudiantes aproximadamente (Figura 1).

Figura 1. Evolución de la matrícula a nivel nacional (1997-2015)

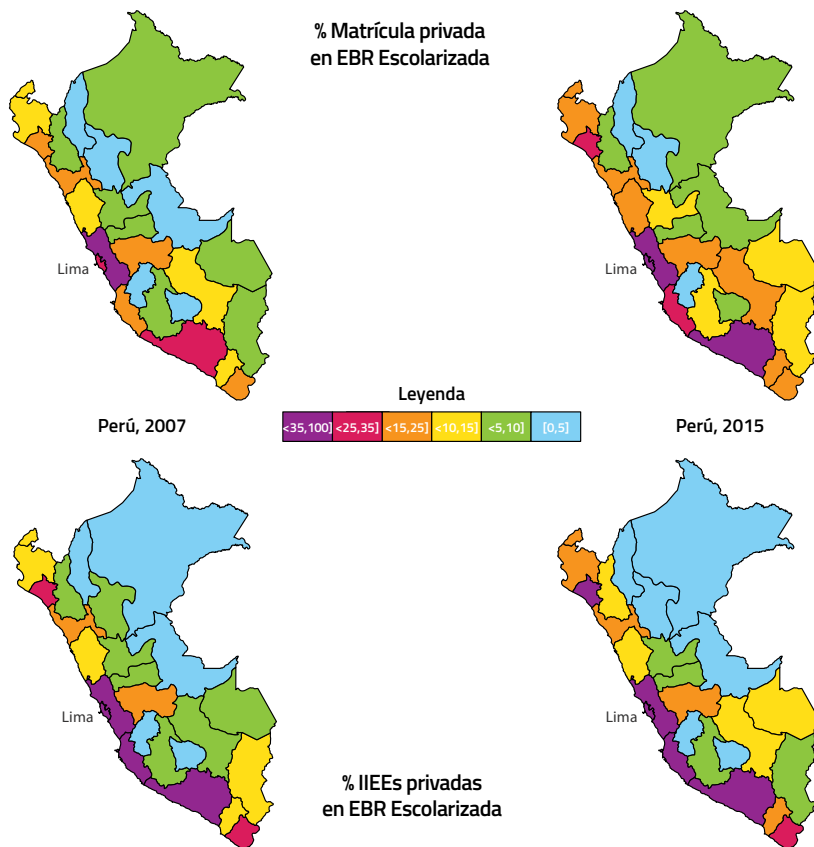


Fuente: Perú en Números 2013 y Censo Escolar. Elaboración: Balarin y Ñopo (en prensa)

Al explorar lo que ocurre en el interior del país se observa que el crecimiento de la matrícula privada es particularmente marcado en la costa. En 2007 Lima era el único departamento con 35% o más de matrícula en instituciones educativas privadas. Ica, Arequipa y la provincia constitucional del Callao tenían más de 35% de instituciones educativas privadas, aunque no de matrícula. Para el año 2015, todas ellas superan el 35% de matrícula e instituciones.

Sin embargo, en el otro extremo, los departamentos a los que ha llegado poca oferta privada de servicios educativos se mantienen. En un extremo se encuentran Amazonas y Huancavelica con menos de un 5% de matrícula e instituciones educativas privadas tanto en 2007 como en 2015. Cerca se encuentra un número considerable de departamentos en los que ni la matrícula ni las instituciones educativas privadas superan el 10% durante el periodo de análisis: Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Loreto, Pasco, San Martín y Ucayali. Esto puede ser consecuencia de los problemas de acceso a estos territorios, lo cual encarece el servicio educativo, sumado al tamaño reducido del mercado y a una limitada capacidad adquisitiva de los hogares y no hace rentable una provisión privada (Figura 2).

Figura 2. Distribución de la matrícula a nivel regional



Fuente: Censo Escolar. Elaboración: Balarin y Ñopo (en prensa).

Nota: EBR: Educación Regular y Básica.

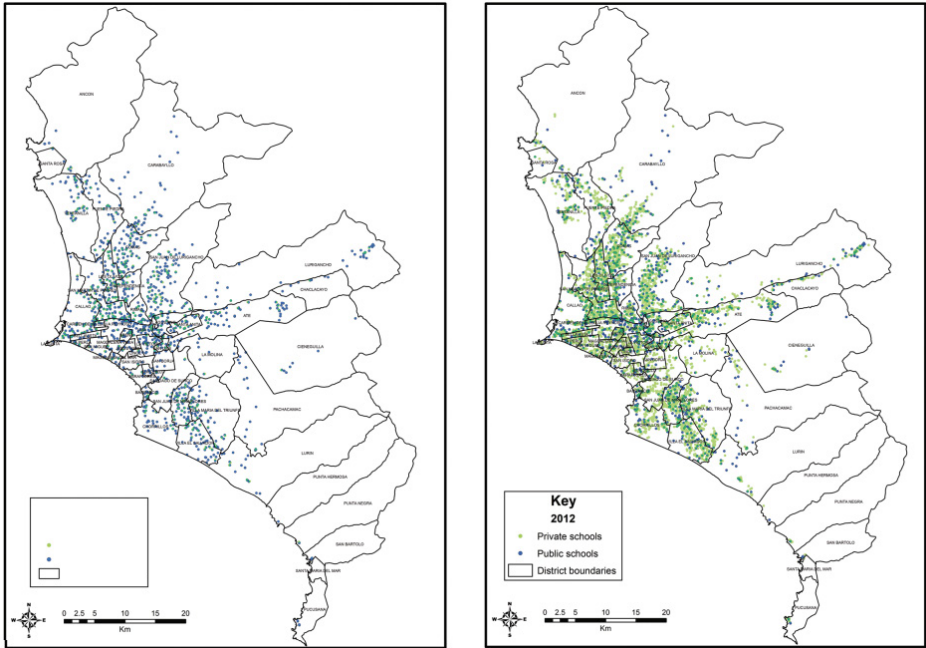
3.2 La oferta privada en Lima Metropolitana

Por su parte, Lima Metropolitana concentra casi un tercio de la matrícula total y la mitad de la matrícula privada del país. La expansión de la matrícula privada se ha dado en casi todos los distritos de Lima. En 2007, diez distritos registraban más del 50% de matrícula privada, y en 2015 esta cifra casi se había duplicado.

Asimismo, como se ve en las siguientes figuras, el número de instituciones educativas privadas se ha expandido notoriamente en la capital peruana entre la aplicación de los censos escolares de 2004 y de 2012. En los mapas de dispersión es posible observar, además, la menor oferta de escuelas públicas en las zonas periféricas de Lima Norte, Lima Este y Lima Sur, que no solo son las zonas con mayor concentración de pobreza de Lima Metropolitana, sino también aquellas que han registrado un mayor crecimiento poblacional en los últimos

años. La oferta privada, en cambio, ha crecido de manera notable en estas zonas. En los distritos de Lima Centro y distritos aledaños, zonas donde la incidencia de la pobreza es menor, también se ha producido una notoria proliferación de escuelas privadas en los últimos años, pero hay también una presencia mayor de oferta pública.

Figura 3. Dispersión de las instituciones educativas en los distritos de Lima. 2004 y 2015



Fuente: Balarín, 2015.

Estas tendencias darían cuenta del crecimiento de la oferta de EBC, que se infiere de la concentración de muchas de las escuelas privadas en zonas de pobreza. Así lo confirma la combinación de datos del Ministerio de Educación (ESCALE), del Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2013 y del INEI, sintetizados en las Tablas 3 y 4 al final de esta sección, correspondientes a la oferta privada de primaria y secundaria, respectivamente.

Se observa así que, para el nivel de educación primaria, aquellos distritos con una mayor concentración de instituciones educativas de bajo coste (con pensiones mensuales iguales o inferiores a 200 soles) son distritos con índices de pobreza muy significativos – situados alrededor del 25%. Tomando como referencia la proporción de escuelas privadas de bajo coste sobre el total de instituciones educativas, se observa cómo seis de los 10 distritos que presentan proporciones más elevadas se ubican también en diez distritos con mayor impacto de la pobreza. Este es el caso de Villa María del Triunfo, Puente Piedra, Carabayllo, Ate, Villa El Salvador, Pachacamac, Ancón, San Martín de Porres, Comas e Independencia, distritos en que la oferta privada de bajo coste representa entre el 61 y el 47% del total. Un efecto similar se observa cuando se toma como referencia la proporción de las EBC sobre el total de instituciones privadas, o bien la ratio de EBC en relación a la oferta estatal. Esta última medida

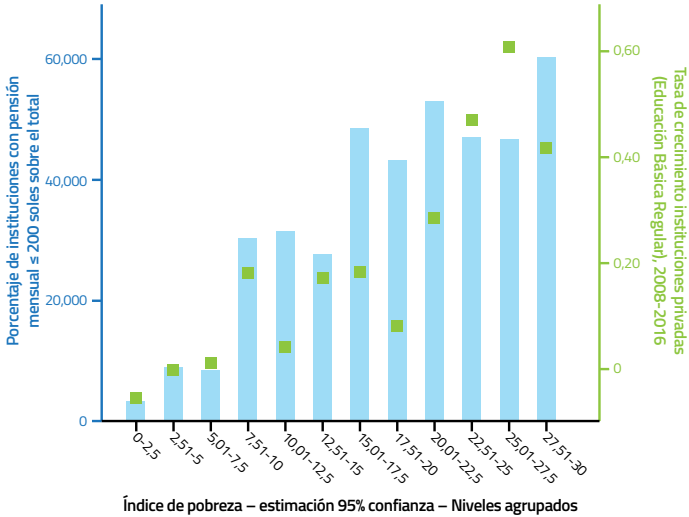
es especialmente significativa en tanto que permite comparar la oferta privada con la oferta de EBC. Así, en distritos como Carabayllo, San Martín de Porres, Villa María del Triunfo, Ate, Puente Piedra y Villa El Salvador existen más de tres instituciones privadas de bajo coste por cada institución pública.

Cabe resaltar que, si bien se da un vínculo claro entre pobreza y concentración de EBC, la condición de pobreza no siempre se traduce en una elevada proporción de EBC. Este es el caso de Lurín y Lurigancho – distritos en que, a pesar de tener un elevado índice de pobreza (en torno al 25%), el sector de EBC representa una proporción comparativamente moderada sobre el total (situándose alrededor del 43% y 33%, respectivamente). Tales datos sugieren que la relación entre pobreza y EBC no es exactamente mecánica, pudiendo haber elementos que impidan o ralenticen la expansión del sector EBC, ya sea el impacto de la pobreza extrema o un mayor despliegue de la oferta pública.

Se observa asimismo una clara relación entre el crecimiento demográfico y la concentración de EBC. Los distritos con una tasa de crecimiento poblacional durante el periodo de 1995-2015 superior al 100% ocupan también las primeras posiciones en los porcentajes de EBC sobre el total y sobre la oferta privada. De hecho, en estos mismos distritos se detectan también elevadas tasas de crecimiento de la oferta privada entre 2008 y 2016, situadas en un intervalo entre el 32% y el 72%. En otras palabras, y como ilustra la figura 4, los distritos con mayor concentración de EBC no son distritos históricamente privatizados. Más bien, en estos casos la expansión de las EBC parece responder a una dinámica de fuerte incremento demográfico, presumiblemente no acompañado de un aumento de la oferta pública acorde a este cambio de necesidades educativas.

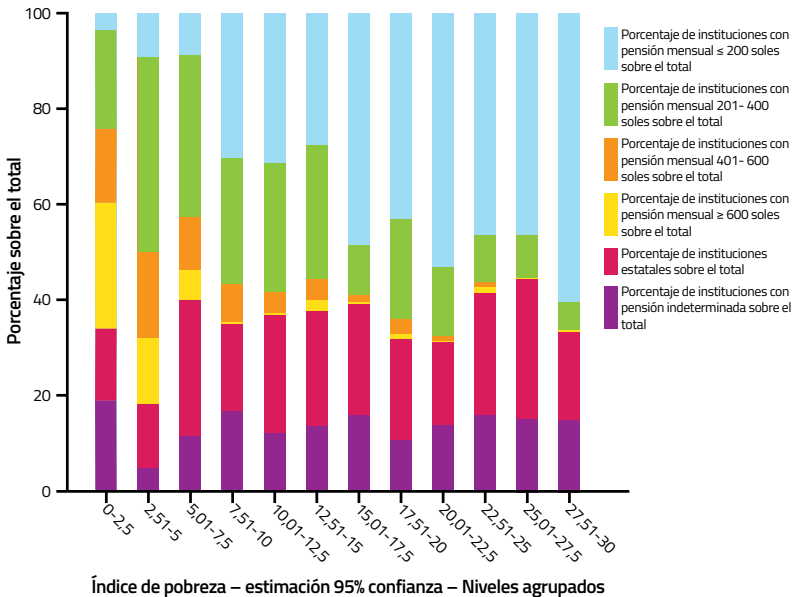
Finalmente, cabe destacar que no existe una relación directa entre los distritos con una mayor proporción de centros privados y una mayor concentración de EBC. De hecho, el peso del sector EBC supera el 50% en solo un distrito de entre los 10 con mayor proporción de instituciones privadas. Los distritos con alta concentración de instituciones privadas presentan una tasa de crecimiento del sector privado negativo o comparativamente muy bajo – raramente sobrepasando el 5%. Asimismo, se trata de distritos con una incidencia de la pobreza situada a niveles mínimos, lo cual indica, en última instancia, un perfil socioeconómico marcadamente distinto al propio de las zonas de expansión de las EBC. De nuevo, estos datos sugieren que la participación en el sector privado es el resultado de dinámicas notablemente variadas.

Figura 4. Proporción de EBC sobre el total (2016) y tasa de crecimiento de instituciones privadas (2008-2016) – Educación primaria



Fuente. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE), Mapa de la Pobreza 2013 y INEI.

Figura 5. Distribución de la oferta educativa según titularidad y pensión, por niveles de pobreza – Educación primaria



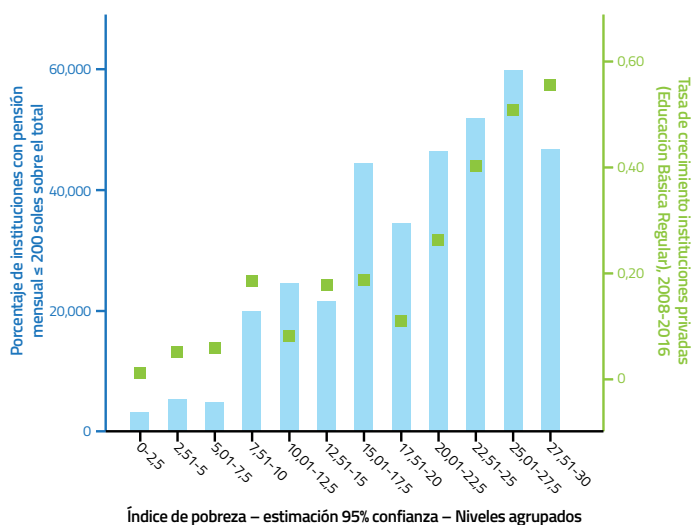
Fuente. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE), Mapa de la Pobreza 2013 y INEI.

En el caso del nivel secundario, se observan tendencias similares a las descritas para la primaria, si bien existen algunas variaciones a las que es necesario prestar atención. En primer lugar, cabe destacar que la proporción de EBC sobre el total es, por regla general, menor a la del nivel primario; ya sea sobre el total de instituciones educativas, respecto al sector privado o en términos de ratio respecto a las instituciones públicas. Así, la oferta privada no llega en ningún caso al 50% del total, y de hecho sobrepasa el 40% únicamente en cuatro distritos (Carabayllo, Ancón, Puente Piedra y Villa María del Triunfo). De hecho, la ratio de EBC respecto a las escuelas públicas presenta valores notablemente menores que para el caso de primaria, raramente superando el 2,5% y situándose mayoritariamente por debajo del 1% – también en los distritos con mayor peso de la oferta de EBC.

Asimismo, la asociación entre pobreza e importancia relativa del sector EBC es ligeramente menos marcada que en el nivel de primaria. Así, en algunas de las zonas más pobres el peso de la oferta EBC es comparativamente moderado (situado entre un 25% y 35%) y la ratio de EBC respecto de las escuelas públicas, relativamente baja (inferior al 1,5%). Más clara es la relación entre la expansión y el peso del sector EBC y el crecimiento poblacional, poniendo de nuevo de manifiesto la función supletoria del sector de EBC en situaciones de cambio demográfico súbito.

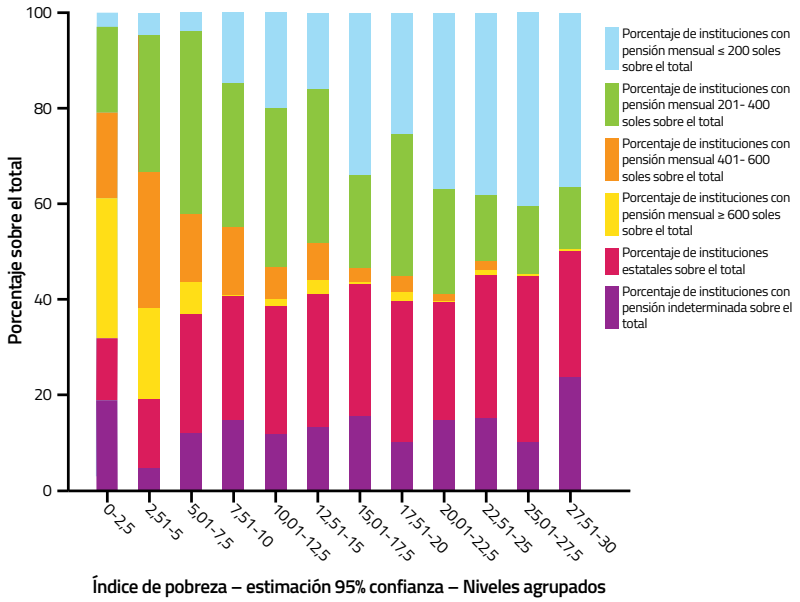
Finalmente, y como en el caso de la primaria, no existe una relación entre la presencia de EBC y los distritos históricamente más privatizados. De nuevo, el sector privado parece estar en una situación de cuasi-monopolio únicamente en los distritos con menores niveles de incidencia de la pobreza.

Figura 6. Proporción de EBC sobre el total (2016) y tasa de crecimiento de instituciones privadas (2008-2016) – Educación secundaria



Fuente. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE), Mapa de la Pobreza 2013 y INEI.

Figura 7. Distribución de la oferta educativa según titularidad y pensión, por niveles de pobreza – Educación secundaria



Fuente. Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE), Mapa de la Pobreza 2013 y INEI.

Tabla 3: Distribución de la oferta educativa según titularidad y nivel de pensión, por distritos - Educación primaria

Barranco	58,33	8,33	8,33	20,83	8,33	12,50	41,67	14,29	0,20	7,45	-2%	-26,00
Lima	62,41	12,78	20,30	21,05	6,02	2,26	37,59	32,53	0,54	10,05	-6%	-15,41
Lurigancho	67,65	14,71	33,09	16,18	2,94	0,74	32,35	48,91	1,02	24,00	32%	101,90
Cieneguilla	68,42	31,58	31,58	5,26	0,00	0,00	31,58	46,15	1,00	22,75	55%	365,91
Ancon	68,42	15,79	50,00	2,63	0,00	0,00	31,58	73,08	1,58	26,30	56%	76,87
El Agustino	68,89	18,89	41,11	7,78	1,11	0,00	31,11	59,68	1,32	17,05	23%	19,81
Pachacamac	69,35	4,84	54,84	6,45	0,00	3,23	30,65	79,07	1,79	23,20	72%	448,80
Rímac	70,37	11,11	23,46	30,86	4,94	0,00	29,63	33,33	0,79	13,55	13%	-14,04
Surquillo	71,43	10,71	3,57	35,71	17,86	3,57	28,57	5,00	0,13	6,75	-4%	2,94
Lurín	72,73	14,55	43,64	14,55	0,00	0,00	27,27	60,00	1,60	25,45	66%	119,30
La Victoria	72,84	14,81	12,35	39,51	6,17	0,00	27,16	16,95	0,45	11,35	-8%	-20,58
Magdalena del Mar	74,07	18,52	3,70	29,63	11,11	11,11	25,93	5,00	0,14	2,05	-1%	13,80
Independencia	74,73	19,78	47,25	7,69	0,00	0,00	25,27	63,24	1,87	16,90	21%	12,92
San Luís	75,76	18,18	18,18	30,30	9,09	0,00	24,24	24,00	0,75	5,50	11%	14,88
San Borja	76,92	19,23	3,85	11,54	15,38	26,92	23,08	5,00	0,17	0,60	-12%	4,69
Chaclacayo	77,78	16,67	30,56	19,44	11,11	0,00	22,22	39,29	1,38	9,70	19%	14,69
Pueblo Libre	78,13	15,63	6,25	28,13	12,50	15,63	21,88	8,00	0,29	1,05	-10%	4,68
San Juan de Miraflores	78,57	10,48	43,33	20,95	2,86	0,95	21,43	55,15	2,02	18,20	8%	28,89
Breña	79,17	8,33	4,17	50,00	10,42	6,25	20,83	5,26	0,20	5,90	-1%	-13,94
Comas	79,34	14,75	48,85	14,10	1,64	0,00	20,66	61,57	2,37	16,00	4%	22,98
Santa Anita	79,41	4,90	44,12	26,47	3,92	0,00	20,59	55,56	2,14	11,05	19%	78,16
Chorrillos	81,29	15,79	31,58	25,73	3,51	4,68	18,71	38,85	1,69	13,20	21%	39,82
Puente Piedra	81,31	14,95	60,28	6,07	0,00	0,00	18,69	74,14	3,23	28,30	42%	188,02
Villa El Salvador	82,16	13,69	56,02	9,13	2,07	1,24	17,84	68,18	3,14	22,80	21%	62,64
Villa María del Triunfo	82,16	14,11	61,00	6,64	0,41	0,00	17,84	74,24	3,42	20,70	29%	55,92
San Juan de Lurigancho	82,49	13,18	45,01	22,79	1,32	0,19	17,51	54,57	2,57	22,05	28%	71,92
Ate	82,58	9,27	57,30	11,24	3,93	0,84	17,42	69,39	3,29	15,55	25%	107,33
Carabayllo	83,42	14,07	59,30	9,05	1,01	0,00	16,58	71,08	3,58	23,15	54%	152,19
La Molina	84,85	10,61	1,52	22,73	13,64	36,36	15,15	1,79	0,10	1,25	4%	90,60
Los Olivos	85,28	16,45	30,30	32,90	5,19	0,43	14,72	35,53	2,06	9,75	17%	37,42
Miraflores	85,71	28,57	0,00	5,71	11,43	40,00	14,29	0,00	0,00	0,25	-15%	-5,55
San Martín de Porres	85,87	14,13	49,55	20,63	1,12	0,45	14,13	57,70	3,51	10,45	11%	73,19
Lince	86,36	4,55	9,09	40,91	18,18	13,64	13,64	10,53	0,67	3,30	0%	-16,94
San Isidro	89,47	15,79	0,00	0,00	15,79	57,89	10,53	0,00	0,00	0,15	-19%	-14,10
Santiago de Surco	90,08	19,01	9,09	19,83	11,57	30,58	9,92	10,09	0,92	2,00	-3%	56,49
San Miguel	90,28	19,44	4,17	41,67	18,06	6,94	9,72	4,62	0,43	1,90	4%	7,87
Jesús María	92,59	22,22	3,70	25,93	29,63	11,11	7,41	4,00	0,50	1,15	3%	11,27
	Porcentaje instituciones privadas sobre el total	Porcentaje instituciones con pensión indeterminada sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual inferior a 200 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual 201-400 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual 401-600 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual superior a 600 sobre total	Porcentaje estatales sobre total	Porcentaje instituciones ≤ 200 sobre total instituciones privadas	Ratio instituciones ≤ 200: instituciones estatal	Índice de pobreza (estimación con 95% de confianza) - 2013	Tasa de crecimiento instituciones educativas privadas (EBR) 2008-2016	Tasa de crecimiento demográfico 1995-2015

Notas: 1. Pensiones expresadas en Nuevos Soles Peruanos (PEN)

2. Datos correspondientes a 2016 si no se expresa lo contrario

3. Se han eliminado los distritos con un número total de instituciones inferior a 10: Santa María del Mar, Punta Negra, San Bartolo, Pucucana, Santa Rosa, Punta Hermosa

4. Cifras en negrita correspondientes a 10 valores más altos para cada variable



Tabla 4: Distribución de la oferta educativa según titularidad y nivel de pensión, por distritos - Educación secundaria

Barranco	60,00	10,00	0,00	25,00	10,00	15,00	40,00	0,00	0,00	7,45	-0,02	-26,00
Cieneguilla	60,00	20,00	40,00	0,00	0,00	0,00	40,00	66,67	1,00	22,75	0,55	365,91
Ancon	60,00	6,67	46,67	6,67	0,00	0,00	40,00	77,78	1,17	26,30	0,56	76,87
Lima	61,54	12,09	7,69	28,57	9,89	3,30	38,46	12,50	0,20	10,05	-0,06	-15,41
El Agustino	63,04	19,57	28,26	13,04	2,17	0,00	36,96	44,83	0,76	17,05	0,23	19,81
Pachacamac	64,29	9,52	40,48	11,90	0,00	2,38	35,71	62,96	1,13	23,20	0,72	448,80
Chaclacayo	66,67	12,50	16,67	16,67	20,83	0,00	33,33	25,00	0,50	9,70	0,19	14,69
Lurigancho	67,09	10,13	25,32	25,32	5,06	1,27	32,91	37,74	0,77	24,00	0,32	101,90
La Victoria	68,63	13,73	9,80	33,33	11,76	0,00	31,37	14,29	0,31	11,35	-0,08	-20,58
Lurín	69,57	13,04	34,78	21,74	0,00	0,00	30,43	50,00	1,14	25,45	0,66	119,30
Santa Rosa	70,00	30,00	30,00	10,00	0,00	0,00	30,00	42,86	1,00	29,05	0,92	253,79
San Juan de Miraflores	70,43	9,57	26,09	29,57	3,48	1,74	29,57	37,04	0,88	18,20	0,08	28,89
Rímac	70,59	7,84	21,57	33,33	7,84	0,00	29,41	30,56	0,73	13,55	0,13	-14,04
Independencia	72,41	17,24	36,21	18,97	0,00	0,00	27,59	50,00	1,31	16,90	0,21	12,92
Chorrillos	73,20	17,53	11,34	30,93	8,25	5,15	26,80	15,49	0,42	13,20	0,21	39,82
Villa María del Triunfo	74,24	15,91	42,42	15,15	0,76	0,00	25,76	57,14	1,65	20,70	0,29	55,92
Villa El Salvador	74,31	16,67	38,89	15,28	3,47	0,00	25,69	52,34	1,51	22,80	0,21	62,64
San Luís	75,00	12,50	8,33	41,67	12,50	0,00	25,00	11,11	0,33	5,50	0,11	14,88
San Juan de Lurigancho	75,46	12,88	31,90	28,53	2,15	0,00	24,54	42,28	1,30	22,05	0,28	71,92
Comas	76,44	13,22	35,06	24,71	3,45	0,00	23,56	45,86	1,49	16,00	0,04	22,98
Puente Piedra	76,98	16,67	43,65	15,87	0,79	0,00	23,02	56,70	1,90	28,30	0,42	188,02
Ate	77,16	12,18	37,06	20,30	6,09	1,52	22,84	48,03	1,62	15,55	0,25	107,33
Santa Anita	78,13	6,25	29,69	35,94	4,69	1,56	21,88	38,00	1,36	11,05	0,19	78,16
Surquillo	78,95	10,53	5,26	36,84	21,05	5,26	21,05	6,67	0,25	6,75	-0,04	2,94
Los Olivos	80,85	15,60	14,18	43,26	7,80	0,00	19,15	17,54	0,74	9,75	0,17	37,42
Lince	80,95	0,00	4,76	28,57	28,57	19,05	19,05	5,88	0,25	3,30	0,00	-16,94
San Borja	81,82	22,73	4,55	9,09	18,18	27,27	18,18	5,56	0,25	0,60	-0,12	4,69
La Molina	83,33	15,00	1,67	13,33	10,00	43,33	16,67	2,00	0,10	1,25	0,04	90,60
Magdalena del Mar	83,33	16,67	5,56	27,78	22,22	11,11	16,67	6,67	0,33	2,05	-0,01	13,80
Carabayllo	83,48	18,26	47,83	15,65	1,74	0,00	16,52	57,29	2,89	23,15	0,54	152,19
San Martín de Porres	84,86	14,74	33,86	34,66	1,20	0,40	15,14	39,91	2,24	10,45	0,11	73,19
San Miguel	85,45	9,09	1,82	36,36	25,45	12,73	14,55	2,13	0,13	1,90	0,04	7,87
Breña	86,11	13,89	2,78	50,00	13,89	5,56	13,89	3,23	0,20	5,90	-0,01	-13,94
Pueblo Libre	86,96	17,39	4,35	26,09	13,04	26,09	13,04	5,00	0,33	1,05	-0,10	4,68
Jesús María	88,89	22,22	3,70	22,22	29,63	11,11	11,11	4,17	0,33	1,15	0,03	11,27
Miraflores	89,29	32,14	0,00	7,14	7,14	42,86	10,71	0,00	0,00	0,25	-0,15	-5,55
Santiago de Surco	90,48	19,05	5,95	13,10	14,29	38,10	9,52	6,58	0,63	2,00	-0,03	56,49
San Isidro	94,44	16,67	0,00	5,56	22,22	50,00	5,56	0,00	0,00	0,15	-0,19	-14,10
	<i>Porcentaje instituciones privadas sobre el total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones con pensión indeterminada sobre total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual inferior a 200 sobre total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual 201-400 sobre total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual 401-600 sobre total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual superior a 600 sobre total</i>											
	<i>Porcentaje estatales sobre total</i>											
	<i>Porcentaje instituciones ≤ 200 sobre total instituciones privadas</i>											
	<i>Ratio instituciones ≤ 200: instituciones estatal</i>											
	<i>Índice de pobreza (estimación con 95% de confianza) - 2013</i>											
	<i>Tasa de crecimiento instituciones educativas privadas (EBR) 2008-2016</i>											
	<i>Tasa de crecimiento demográfico 1995-2015</i>											

Notas:
1. Pensiones expresadas en Nuevos Soles Peruanos (PEN)
2. Datos correspondientes a 2016 si no se expresa lo contrario
3. Se han eliminado los distritos con un número total de instituciones inferior a 10
4. Cifras en negrita correspondientes a 10 valores más altos para cada variable

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE), Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2013 e INEI.

4. El sector EBC: rendimiento académico y resultados de aprendizaje

Una de las principales asunciones entre los promotores de la modalidad EBC es la ventaja cualitativa del sector. Se parte pues de la idea de que el sector privado, aun contando con un bajo presupuesto, suele presentar mejores niveles de rendimiento académico que las escuelas estatales – a causa de una mejor gestión o un mayor compromiso (Tooley, 2013). De hecho, la superioridad académica del sector de EBC se ha utilizado a menudo como principal explicación a la “elección” de esta clase de escuelas por parte de familias con recursos escasos (Dixon et al., 2013).

Sin embargo, y como se señalaba en el apartado primero, estas asunciones han sido amplia y repetidamente cuestionadas en la literatura académica al respecto. Por otra parte, la mayoría de evaluaciones sobre la cuestión no toman en cuenta el origen social del alumnado (Ashley et al., 2014). Esto dificultaría una correcta estimación de la ventaja *real* del sector privado - es decir, una que resulte del *efecto escuela* (liderazgo, organización, aspectos pedagógicos, etc) y no del *efecto familia* (extracción social del alumnado).

Esta sección se propone explorar las diferencias entre el sector privado (y especialmente la modalidad EBC) y el sector estatal en el caso de Perú y, especialmente, Lima. A tal efecto, se toman como referencia los resultados de la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) 2016 a nivel de primaria y secundaria (2º grado en ambos casos). Si bien la información facilitada por las ECE no permite identificar el nivel socioeconómico del alumnado participante, se toman los niveles de pobreza³² según distrito como estrategia para controlar el efecto *extracción social* mencionado arriba. Si bien se trata de una medida necesariamente poco precisa e imperfecta, permite dar una estimación de las variaciones en el rendimiento educativo según sectores y niveles de pensión y en función del bienestar económico medio.

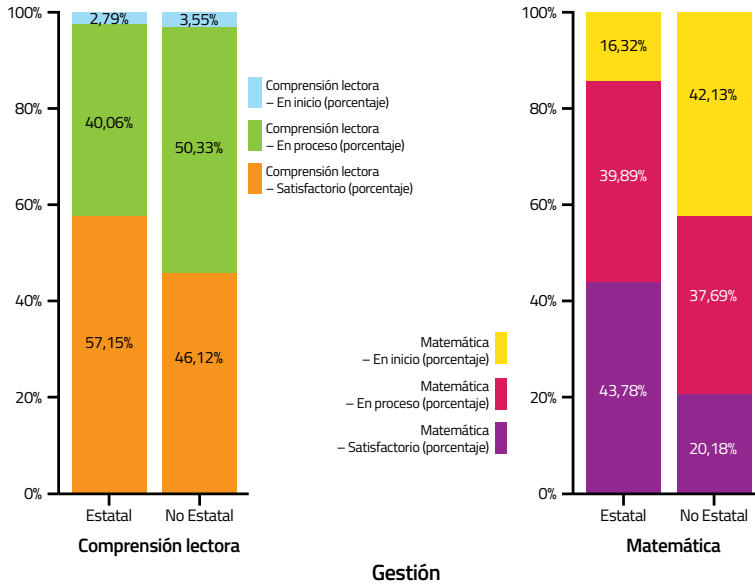
4.1. Educación primaria

Una simple comparación de los resultados ECE según gestión de la institución (estatal vs. no estatal) revela unos resultados aparentemente contra-intuitivos. Así, tanto para la competencia de comprensión lectora como en competencia matemática, el sector público presenta unos mejores niveles de rendimiento que el sector privado, como se ilustra en los gráficos que siguen³³:

³² Estimados a partir del *Mapa de pobreza provincial y distrital 2013*.

³³ A lo largo de esta sección, los datos dispuestos en forma de gráfico son presentados en forma de tabla en el apartado *Apéndices*.

Figura 8: Resultados ECE 2016 según gestión - Primaria

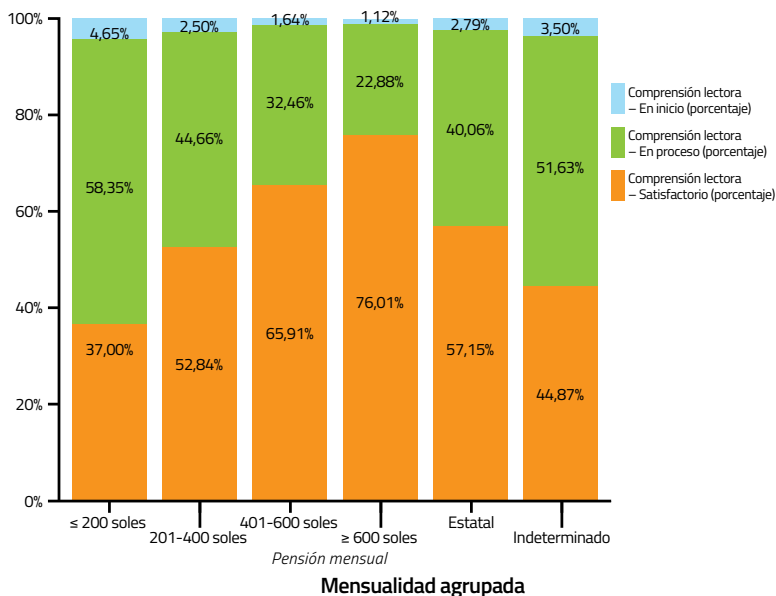


Fuente: elaboración propia, datos MINEDU.

Así, los colegios públicos suelen presentar porcentajes de alumnado *en inicio* notablemente inferiores que sus contrapartes privadas – con una diferencia de más de 25 puntos para matemáticas. Asimismo, la proporción de alumnado con niveles satisfactorios es en ambos casos superior para el sector estatal. De nuevo, esta diferencia es más acusada para la competencia matemática, en que la media presentada por el sector público dobla la del sector estatal.

Sin embargo, una comparación tomando en cuenta los niveles de pensión en el sector privado dibuja una imagen más compleja. La relación entre gestión y rendimiento, pues, dista de ser lineal, como se muestra en los gráficos a continuación:

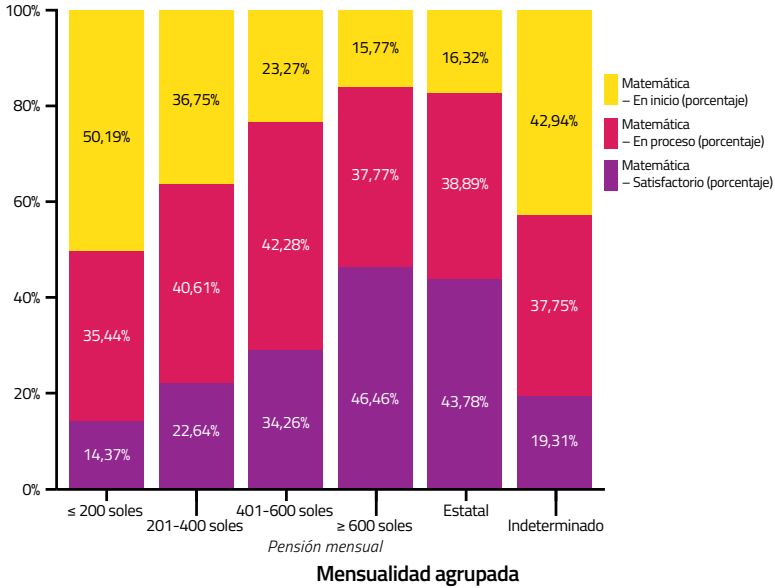
Figura 9. Resultados ECE según nivel de pensión (competencia lectora). Primaria



Fuente: elaboración propia, datos MINEDU.

En el caso de la competencia lectora, se observa como la “ventaja pública” sobre el sector estatal se pierde únicamente a partir de niveles de cuotas superiores a 400 soles mensuales. Así, la proporción de alumnado en niveles satisfactorio es superior para las instituciones públicas (57,15%) que para las privadas con nivel de pensión menores a 200 soles (37%) y entre 200 y 400 soles (52,84%). En otras palabras, solo las instituciones privadas de corte más exclusivo y, presumiblemente, elitista (con pensiones superiores a 400 soles) parecen presentar un rendimiento comparable o superior al sector estatal.

Figura 10. Resultados ECE según nivel de pensión (competencia matemática). Primaria



Fuente: elaboración propia, datos MINEDU.

De nuevo, estas diferencias se presentan de forma aún más acentuada para la competencia matemática. En este caso, únicamente las instituciones privadas con un nivel de pensión superior a 600 soles mensuales presentan una proporción media de alumnado en nivel satisfactorio ligeramente superior al sector estatal (46,46% y 43,78%, respectivamente). De hecho, la proporción de alumnado en nivel de inicio para el sector EBC (hasta 200 soles mensuales) llega a triplicar la del sector estatal, mientras que en el caso de las pensiones con un intervalo de pensión entre 201 y 400, la duplica.

Cuando se toman en cuenta los niveles de pobreza distrital, los resultados dan de nuevo un giro interesante. En el caso de la competencia lectora, se observa como la desventaja cualitativa del sector privado desaparece en aquellos distritos con una muy baja incidencia de la pobreza (inferior al 5%). En estas zonas, la diferencia según nivel de gestión se reduce a poco más de 4 puntos porcentuales (competencia lectora) y para el resto de distritos, las diferencias no bajan nunca de 6 puntos, y superan los 10 en la mayoría de las ocasiones. La competencia matemática sigue una pauta similar. En estos casos, la ventaja del sector estatal se sitúa "únicamente" en 17 puntos en las zonas con baja incidencia de la pobreza, mientras que se mueve en valores próximos superiores a los 20 puntos en el resto de distritos. De nuevo, estos datos sugieren que el buen desempeño del sector privado respecto el público se da únicamente en contextos altamente acomodados.

Tabla 5. Resultados ECE 2016 según nivel de pobreza distrital y gestión. Primaria

Nivel de pobreza - agrupado	Gestión	Comprensión lectora - En inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En proceso (porcentaje)	Comprensión lectora - Satisfactorio (porcentaje)	Matemática - En inicio (porcentaje)	Matemática - En proceso (porcentaje)	Matemática - Satisfactorio (porcentaje)
		Inferior a 5	Estatal	2,12	36,25	61,64	13,49
	No Estatal	2,76	40,22	57,03	31,63	37,68	30,7
	Total	2,59	39,18	58,23	26,88	38,05	35,07
5-10	Estatal	3,69	39,37	56,95	17,58	39,22	43,22
	No Estatal	3	47,01	49,99	38,54	39,75	21,71
	Total	3,19	44,89	51,92	32,72	39,6	27,68
10-15	Estatal	2,93	39,34	57,73	16,91	40,32	42,77
	No Estatal	3,42	49,96	46,63	42,41	38,04	19,56
	Total	3,27	46,71	50,02	34,58	38,74	26,68
15-20	Estatal	2,53	41,39	56,08	16,16	40,01	43,83
	No Estatal	3,58	52,15	44,28	43,74	37,5	18,76
	Total	3,28	49,03	47,7	35,73	38,23	26,04
20-25	Estatal	2,62	40,64	56,74	16,1	39,65	44,25
	No Estatal	3,88	52,95	43,17	44,5	37,47	18,04
	Total	3,59	50,08	46,34	37,84	37,98	24,19
Superior a 25	Estatal	3,41	42,09	54,5	17,83	40,78	41,38
	No Estatal	4,29	53,98	41,74	46,63	35,53	17,83
	Total	4,01	50,27	45,72	37,65	37,17	25,18
Total	Estatal	2,79	40,06	57,16	16,32	39,89	43,79
	No Estatal	3,55	50,33	46,12	42,13	37,69	20,18
	Total	3,34	47,52	49,14	35,04	38,3	26,67

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU y Mapa de la Pobreza 2013.

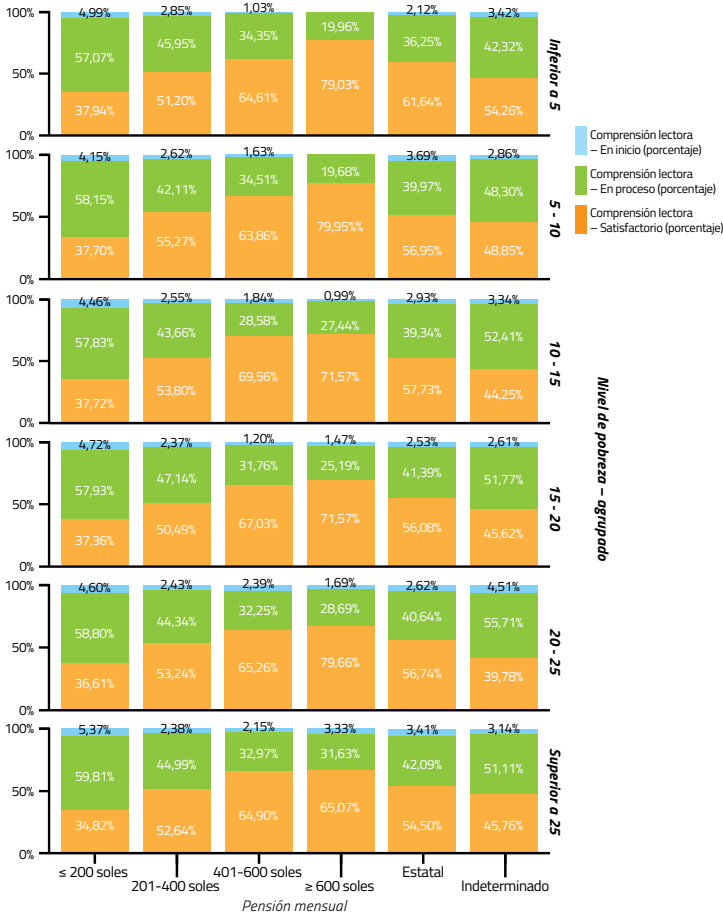
Dicha hipótesis se refuerza de nuevo cuando se toman en cuenta los niveles de pensión en relación a los distintos índices de pobreza distrital. Como se ha comentado más arriba, sabemos que a, pesar de la superioridad cualitativa del sector público, las instituciones privadas con pensiones más elevadas exhiben una cierta ventaja sobre el sector estatal. Sin embargo, los gráficos que siguen muestran como este “valor añadido” de los altos niveles de pensión aumenta de forma clara en los distritos acomodados. En otras palabras, la ventaja cualitativa de las escuelas de élite es mucho más marcada en los distritos con índices de pobreza bajos y moderados – pero tiende a diluirse en los distritos con índices de pobreza severos.

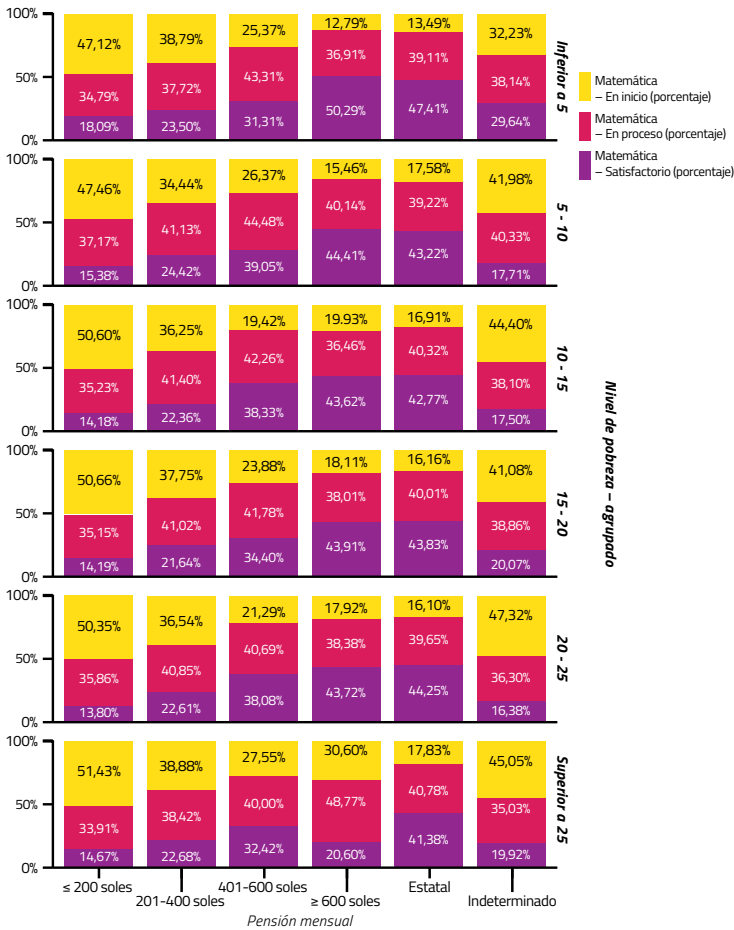
En términos de competencia lectora, por ejemplo, la ventaja de las escuelas con pensión superiores a 600 sobre instituciones estatales es de casi 4 puntos porcentuales en zonas con un índice de pobreza entre 5 y 10, pero en cambio apenas alcanza los 2 puntos en zonas con un índice de pobreza superior a 25. El caso de la competencia matemática resulta aún más ilustrativo: únicamente en los distritos con un índice de pobreza inferior al 5% estas



instituciones exhiben una mayor proporción de alumnado en nivel satisfactorio – y de hecho, en las zonas con un mayor impacto de la pobreza, las instituciones estatales llegan a duplicar la tasa de alumnado en nivel satisfactorio presentado por las instituciones con pensiones superiores a 600 soles.

Figura 11. Resultados ECE según nivel de pensión y pobreza distrital. Primaria



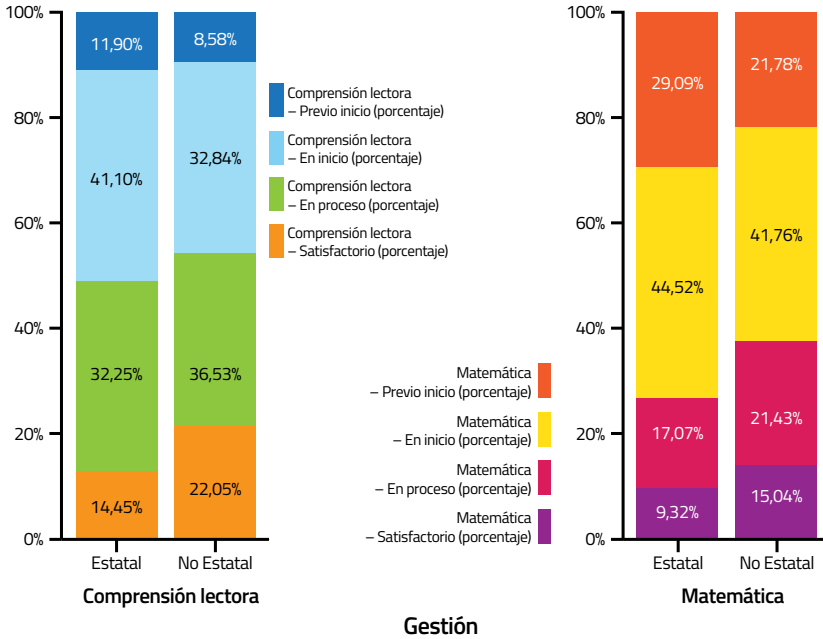


Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU y Mapa de la Pobreza 2013.

4.2. Educación secundaria

La educación secundaria presenta una imagen netamente distinta a la descrita para la primaria. En primer lugar, observamos una desaparición de la ventaja del sector estatal sobre el privado. Así, la comparación de resultados en lo que respecta a la gestión de la institución muestra cómo el sector no estatal consigue situar un mayor porcentaje de alumnado en los niveles satisfactorio y en proceso, tanto para competencia lectora (22,95 y 36,53% vs. 14,45 y 32,55%, respectivamente) como matemática (15,04 y 21,43% vs. 9,32 y 17,07% respectivamente).

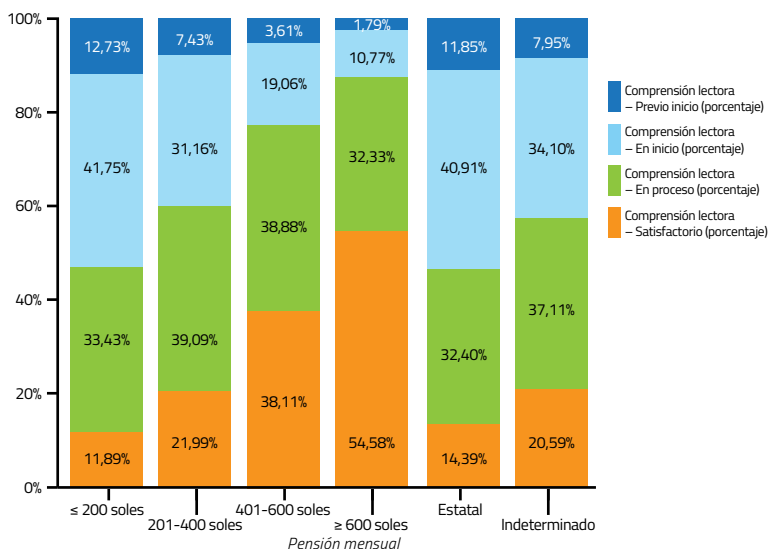
Figura 12. Resultados ECE 2016 según gestión. Secundaria



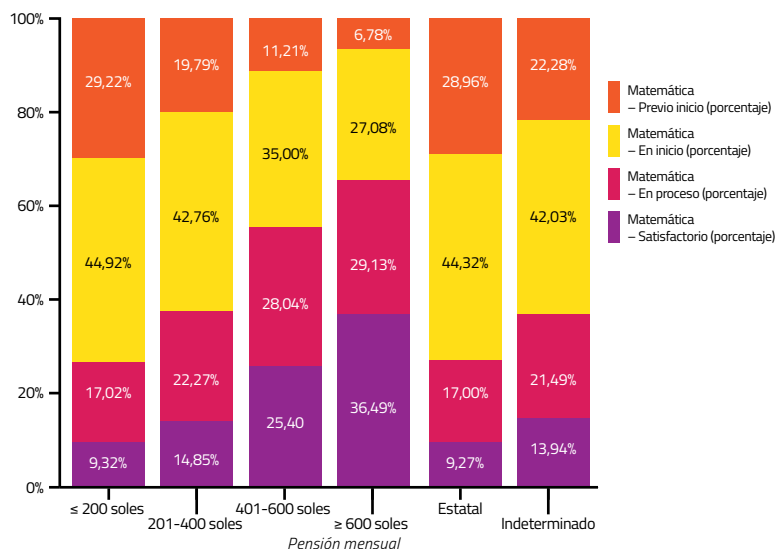
Fuente: elaboración propia, datos MINEDU.

Asimismo, la desagregación de estos datos según niveles de pensión revela que el sector de EBC (con pensiones mensuales hasta 200 soles) es la única fracción de la oferta privada con un menor porcentaje de alumnado en nivel satisfactorio que el nivel estatal – tanto en comprensión lectora como en matemáticas. Sin embargo, estas diferencias son mucho menores que en el caso de la educación primaria – lo que implica que la ventaja pública tiende a erosionarse con el avance hacia cursos más avanzados, afectando hasta la diferencia comparativa con el sector EBC. La oferta privada de élite (con pensiones superiores a 600 soles), de hecho, presenta una ventaja especialmente acusada en ambas competencias – llegando prácticamente a cuadruplicar la proporción de alumnado en nivel satisfactorio en relación a las instituciones estatales.

Figura 13. Resultados ECE según nivel de pensión. Secundaria



Mensualidad agrupada



Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU.

Este fenómeno es probablemente el que explica que, en zonas con elevados índices de pobreza, la ventaja privada tienda a perder fuerza, a razón de la mayor concentración de escuelas de bajo coste (ver sección 2 en este informe). Como se muestra en los gráficos que siguen, la superioridad del sector no-estatal (medida como proporción de alumnado en nivel satisfactorio) es del orden de unos cinco puntos en zonas con un índice de pobreza superior a 25. Estas cifras contrastan con los casi 18 puntos de diferencia en competencia lectora para las zonas con un índice de pobreza inferior al 5%.

Tabla 6. Resultados ECE 2016 según nivel de pobreza distrital y gestión- Secundaria

Nivel de pobreza - agrupado	Gestión	Comprensión lectora - Previo inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En proceso (porcentaje)	Comprensión lectora - Satisfactorio (porcentaje)	Matemática - Previo inicio (porcentaje)	Matemática - En inicio (porcentaje)	Matemática - En proceso (porcentaje)	Matemática - Satisfactorio (porcentaje)
		Inferior a 5	Estatal	9,8	39,27	32,17	18,4	25,84	42,87
	No Estatal	6	25,44	36,19	32,04	17,8	37,76	23,52	20,6
	Total	6,91	28,73	35,23	28,8	19,71	38,97	22,51	18,47
5-10	Estatal	10,96	39,94	33,22	15,53	27,64	44,02	17,87	10,11
	No Estatal	7,75	31,01	37,44	23,56	20,78	40,36	22,68	15,94
	Total	8,56	33,27	36,37	21,53	22,51	41,29	21,46	14,46
10-15	Estatal	11,36	39,87	33,34	15,03	28,61	44,59	17,12	9,28
	No Estatal	7,77	32,29	36,49	23,02	22,04	41,14	21,29	15,11
	Total	8,79	34,43	35,6	20,76	23,9	42,12	20,11	13,47
15-20	Estatal	12,63	41,09	32,09	13,65	29,48	44,59	16,33	9,05
	No Estatal	8,86	33,71	36,97	20,34	21,4	42,6	21,62	14,26
	Total	9,88	35,71	35,65	18,53	23,58	43,14	20,19	12,85
20-25	Estatal	12,55	42,46	31,62	12,9	30,34	44,47	16,21	8,52
	No Estatal	10,13	35,15	35,68	18,74	23,61	42,5	20,22	13,36
	Total	10,74	37	34,65	17,27	25,31	43	19,21	12,14
Superior a 25	Estatal	12,59	41,34	32,94	12,7	29,39	44,66	17,39	8,13
	No Estatal	8,73	36,17	36,92	17,85	21,5	45,26	20,18	12,73
	Total	9,62	37,36	36	16,67	23,31	45,12	19,54	11,67
Total	Estatal	11,85	40,91	32,4	14,39	28,96	44,32	17	9,27
	No Estatal	8,56	32,75	36,42	21,99	21,71	41,64	21,36	15
	Total	9,41	34,87	35,38	20,01	23,6	42,33	20,23	13,51

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU y Mapa de la Pobreza 2013.

Por otra parte, en las zonas más pobres se observa una disminución de la superioridad académica también para las escuelas más costosas (presumiblemente, atendidas por las fracciones más acomodadas de la sociedad limeña). En relación a la proporción de alumnado con niveles satisfactorios, vemos cómo las diferencias entre el sector estatal y las instituciones privadas con pensiones superiores a 600 soles disminuyen ligeramente a medida que aumenta el índice de pobreza. Así, para la comprensión lectora, esta diferencia es del orden de 35 puntos en distritos con un índice de pobreza menor a 5, pero de 3 en zonas en que este índice sobrepasa los 25 puntos. Asimismo, para matemáticas la diferencia pasa de 24 puntos a 19.

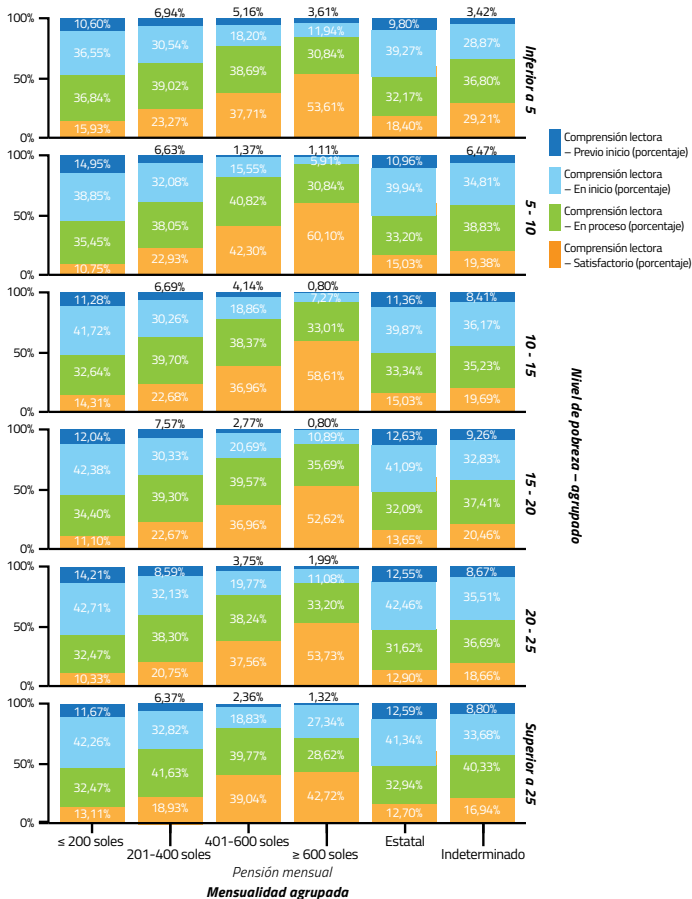
Las instituciones con pensiones intermedias (entre 401 y 600 soles) son en cambio aquellas que presentan unas diferencias más acusadas respecto del sector público en los distritos más pobres. Para la competencia lectora, de hecho, estas diferencias llegan a ser de prácticamente 27 puntos en las zonas con un índice de pobreza superior a 25, mientras que no llegan a 20 en los distritos con un índice de pobreza inferior a 5. En el caso de la competencia

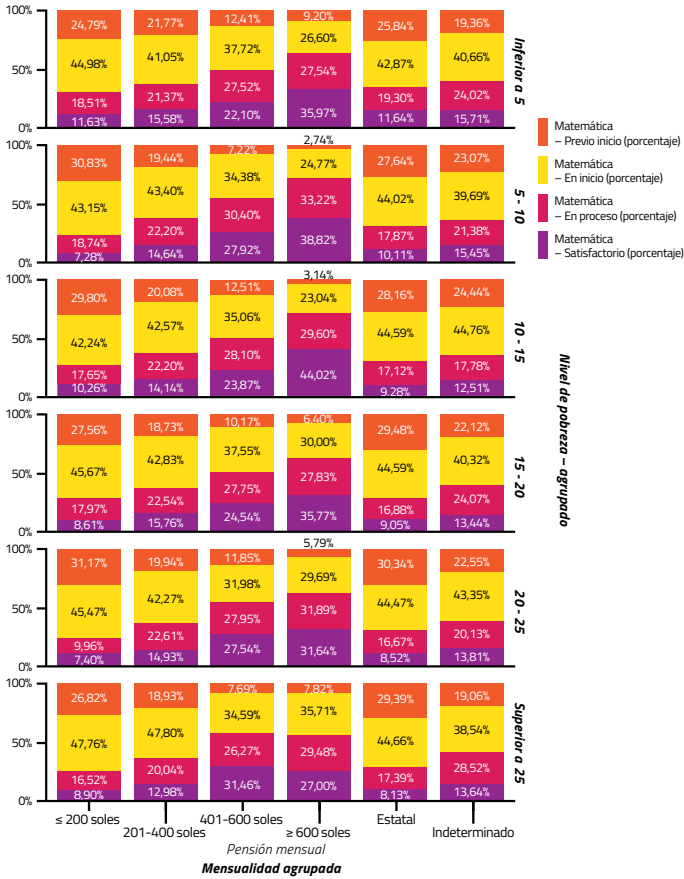
matemática, las diferencias son de cerca de 23 puntos en las zonas de más alta incidencia de la pobreza, mientras que son sólo de 11 en las zonas con índices de pobreza inferiores a 5.

Finalmente, es importante hacer notar que el rendimiento de las instituciones con pensiones medias-altas parece aumentar en las zonas más pobres. Así, en lo que se refiere a la competencia matemática, las instituciones con pensiones mensuales entre 401 y 600 soles cuentan con un promedio del 22% de alumnado en niveles satisfactorios en las zonas con un índice de pobreza inferior a 5 – mientras que estos niveles se sitúan en un 31% en las zonas con un índice de pobreza superior al 25%.

En última instancia, estas diferencias ponen de manifiesto la ausencia de una relación lineal entre el intervalo de cuotas y el rendimiento académico, especialmente marcada en el nivel secundario. Las razones para ello son múltiples y, probablemente, están relacionadas con alguna especificidades del perfil social más habitual en cada tipología de institución privada, o a posibles dinámicas de selección en función del nivel académico del alumnado, la auto-selección por parte de las familias, o la orientación pre-universitaria de ciertas instituciones, quedando en cualquier caso fuera del alcance de este estudio a falta de disponibilidad de datos.

Figura 14. Resultados ECE según nivel de pensión y pobreza distrital. Secundaria





Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU y Mapa de la Pobreza 2013.

En cualquier caso, los datos analizados hasta ahora nos permiten llegar a algunas conclusiones generales:

- En primer lugar, no existe evidencia de la superioridad académica del sector privado respecto del estatal. Por una parte, en el nivel de primaria, la ventaja cualitativa medida en términos de rendimiento educativo corresponde al sector público. En el caso de la educación secundaria, la magnitud del valor añadido del sector no-estatal parece en buena parte influido por una combinación del nivel de pensión y los niveles de pobreza de la zona, tratándose en ambos casos de *indicadores* del nivel socioeconómico del alumnado. Así pues, la superioridad del sector privado en este nivel parece explicarse más por un *efecto familia* que por un *efecto escuela*.
- El sector privado de bajo coste se caracteriza por unos bajos niveles de rendimiento académico, escasamente afectados por los niveles de pobreza distrital. De hecho, existe evidencia suficiente de que el sector público presenta niveles de

rendimiento académico comparables o directamente superiores al sector de EBC. En este sentido, el potencial y valor añadido de esta fracción de la oferta privada, en términos de calidad y equidad, resulta altamente discutible.



5. El sector de EBC: recursos, características organizacionales y prácticas pedagógicas

Partiendo de la muestra descrita en el apartado primero del informe, este apartado se propone explorar los recursos y la práctica organizacional y pedagógica de las EBC peruanas en relación a las dimensiones habitualmente consideradas por la literatura sobre la calidad de los procesos educativos. Se entiende así que la calidad de la educación en estas organizaciones no puede ser medida únicamente en base a los resultados de aprendizaje sino que debe dar cuenta también de los procesos y aportes humanos y materiales que condicionan y posibilitan los procesos de enseñanza-aprendizaje (UNESCO, 2005).

Hasta la fecha, la información disponible sobre estos aspectos más procedimentales o relativos a los recursos es limitada. Este es especialmente el caso de los datos oficiales, que a menudo son limitados en cantidad y calidad en lo que respecta al sector privado. Esta relativa escasez se ha visto recientemente corregida por el trabajo de Balarin y Ñopo (en prensa), en el que se analizan diversos aspectos del funcionamiento del negocio educativo privado, la organización escolar y la condición del trabajo docentes en escuelas de costo medio y bajo del distrito de San Juan de Lurigancho³⁴. El estudio presente busca profundizar y centrarse en uno de los sectores o tipologías de centro educativo tratadas por dicho estudio – las denominadas escuelas o negocios de subsistencia, equivalentes a grandes rasgos a la categoría EBC.

Por las limitaciones metodológicas del estudio, los resultados presentados en este apartado no tienen carácter ni pretensión de exhaustividad. En este sentido, su objetivo no es tanto cuantificar la frecuencia de determinadas prácticas organizativas y pedagógicas sino más bien identificar tendencias generales que, en última instancia, apuntan a posibles problemáticas ligadas a la calidad del proceso educativo. Asimismo, se busca comprender las lógicas subyacentes a la adopción de tales prácticas, junto con el impacto que puedan tener sobre ellas el marco regulatorio e institucional descrito en apartados anteriores.

5.1. Infraestructura física e instalaciones

Una de las constantes más claras en el sector de la EBC es la instalación de los espacios educativos y administrativos en infraestructuras originalmente diseñadas y construidas como viviendas, como se ilustra en la Tabla 7. Estos espacios se ven adaptados a usos escolares y administrativos en distinto grado y con un éxito variable. Así, mientras algunas de las escuelas

³⁴ Balarin, M., & Ñopo, H. (en prensa). *Mercado privado, consecuencias públicas: un estudio sobre el funcionamiento del mercado de servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

visitadas han sido transformadas de forma sustantiva (ampliación y re-estructuración de espacios, preparación para posibles emergencias), otras han sido ambientadas de forma muy superficial (conservando la distribución de espacios original con modificaciones mínimas), y la mayoría se sitúa en un punto intermedio del continuo.

En este empeño de transformación, los niveles de consolidación en el mercado educativo local tienen un impacto clave, así como un efecto de retro-alimentación. Así, las instituciones en una posición más precaria y que por tanto reciben menos alumnado son también aquellas que experimentan más dificultades para emprender procesos de remodelación a raíz de la dificultad de crear economías de escala que aseguren la rentabilidad de las reformas. Asimismo, la oferta de infraestructura aparece como uno de los factores más determinantes en la capacidad de atracción y creación de demanda por parte de las EBC. En última instancia, esta situación se traduce en una dinámica de “círculo vicioso” que, sin embargo, raramente conlleva el cierre de la institución.

De hecho, el éxito en la transformación y ampliación de los locales escolares constituye un elemento clave en las estrategias de promoción de los promotores y directivos de estos centros. Entre estos existe la clara conciencia de que este es un factor de primer orden en las dinámicas de oferta y demanda del sector. En consecuencia, la disponibilidad de una infraestructura satisfactoriamente remodelada y/o ampliada se utiliza con frecuencia como factor de atracción y elemento distintivo respecto a instituciones similares o próximas.

Las limitaciones propias del uso de viviendas ambientadas se tratan de compensar mediante proyectos de ampliación de la infraestructura. Estos se materializan, por lo general, en la adquisición de viviendas adyacentes o próximas. La dinámica de crecimiento demográfico y construcción acelerada del sector, sin embargo, constituye una dificultad añadida a estos proyectos expansionistas, especialmente de las instituciones más nuevas, que recurren en tales casos a un crecimiento “en vertical” mediante el levantamiento de pisos adicionales.

“De hecho, este año vamos avanzar... Este edificio está [capacitado] para ocho pisos, está muy alto, puede crecer. Estamos en el tercero y para el cuarto. Y la institución también irá para el lado. Donde yo me inicié. Yo me inicié al lado, en un área chiquita. Me inicié en otro local, y de ahí pasamos para acá.” (Promotor-director, IEP 24).

“Respecto a ampliar infraestructura, no podemos, estamos ya hasta arriba, no podemos... Nos gustaría, sí, tener un poco más de amplitud, sobre todo la parte de abajo, porque es donde más demanda tenemos... Los niños de inicial son los que más demandan (...) A ver, estamos en conversación para poder adquirir un local cerca de aquí. Estamos en eso, estamos viendo.” (director, IEP 14)

Finalmente, en los casos en que la ampliación de infraestructura se revela imposible, algunas instituciones adoptan un discurso de puesta en valor del tamaño limitado – presentando los grupos o instalaciones reducidas como un valor añadido en una supuesta lógica de “hacer de la necesidad virtud”.

Cuando las limitaciones en términos de espacio son severas se traducen a su vez en una priorización de las aulas (salones) en detrimento de espacios polivalentes, especializados o

destinados a usos complementarios o espacios de recreo. Asimismo, los espacios destinados a la reunión y al trabajo autónomo del profesorado son en algunas ocasiones inexistentes o están habilitados en zonas de paso – lo que, presumiblemente, se traduciría en una dificultad incrementada en la coordinación y preparación del equipo docente.

“Bueno, hablamos en los pasadizos... Porque los profesores, aparte de cumplir con las obligaciones docentes, se ubican en los patios, un poco para tener un diagnóstico de los alumnos. Entonces optamos por no tener un lugar específico, sino por que los profesores estén integrados con los estudiantes, en el recreo. Así los chicos están con los profesores.” (promotor-director, IEP 22)

Vale la pena resaltar que uno de los pocos espacios complementarios habilitados con cierta regularidad son las aulas de computación. En este sentido, la importancia concedida al área de informática por parte de las familias convierte este espacio en un selling point clave por parte de muchas instituciones, las cuales, en consecuencia, también suelen conceder un espacio relevante al tema en la distribución del currículo (si bien no siempre con los medios necesarios). En este sentido, la creciente exigencia en términos de “sofisticación tecnológica” es percibida como un elemento de desincentivación de la aparición de nuevas instituciones y como una “prueba de estrés” para aquellas con una posición menos consolidada en el mercado.

Finalmente, los espacios de recreo normalmente son instalados en la azotea o primera planta de la escuela, mientras que las pistas deportivas quedan reservadas a las instituciones en la parte alta de la horquilla de cuotas. Las escuelas de la parte baja de esta, por lo contrario, suelen recurrir a las losas deportivas comunitarias para las actividades de educación física, limitando los recreos a los espacios interiores – a razón del crecimiento “en vertical” de las instalaciones, y de la falta de espacio en el distrito resultante del rápido crecimiento demográfico. De hecho, el uso de instalaciones comunitarias (incluyendo complejos polideportivos) es una práctica relativamente extendida que, en última instancia, pone de manifiesto los límites de la acción individual o privada como solución a los problemas y necesidades sociales. Esta práctica, por otra parte, evidencia la existencia de una incipiente dinámica de coordinación entre escuelas privadas, en tanto que aquellas que comparten un mismo espacio de losas cercano suelen organizarse y distribuirse los tiempos de ocupación del mismo.

Tabla 7. Instalación e infraestructura de la muestra seleccionada

Nº IEP	Adaptación de vivienda u otros	Establecida como Inicial	Voluntad o perspectivas expansión (infraestructura)	Comentarios limitaciones espacio o distribución	Espacios adicionales a salones	Áreas de recreo/ actividad física (exteriores)
1	x	ND	x	x	Sala de cómputo	Azotea y uso de losas comunitarias
2		x			Sala de cómputo, aula de talleres, aula de lectura, ambiente de teatro, 3 despachos	Azotea
3	x (hotel)		x		Sala de cómputo y sala de lectura	Parque de enfrente
4	x	x			No	2 pistas cerradas
5					No	Pista cerrada
6		ND	x	x	Sala de cómputo, departamento psicológico, sala de profesores, área de ballet	Uso de losas comunitarias
7	x	ND	x	x	Sala de cómputo, sala de profesores	2 pistas cerradas
8					Sala de cómputo, biblioteca, sala de profesores	Pista cerrada
9	x		x	x	Ambiente de biblioteca	Azotea
10	x		x		Sala de cómputo, sala audiovisual, biblioteca, sala de profesores	Azotea, losas comunitarias
11	x	ND		x	Sala de cómputo, biblioteca, sala de profesores	Pista cerrada
12			x	x	Sala de cómputo, sala de profesores, ambiente de teatro	2 pistas interiores
13	x	x	x	x	Sala de cómputo	Uso de losas comunitarias
14	x	ND	x	x	Sala de cómputo	Pista interior y azotea
15	x	x	x		Sala de cómputo, sala de profesores, biblioteca	Azoteas
16		x	x		Sala de cómputo, sala de profesores, biblioteca	Pista cerrada
17	x (carpintería)	x			Sala de cómputo, ambiente de laboratorio, biblioteca	Azotea y uso de losas comunitarias
18	x	x	x		Sala de cómputo, 2 ambientes de laboratorio	Azotea y 2 pistas cerradas
19	x		x		No	Azotea
20	x	x	x		Sala de cómputo, biblioteca	Azotea
21	x		x		Sala de cómputo, biblioteca	Área libre al costado
22	ND	x			Sala de cómputo, sala de vídeo	Pista interior y "alrededores"
23	x (iglesia evangélica)		x	x	Sala de cómputo	Uso de complejo polideportivo comunitario
24			x	x	Sala de cómputo	Azotea y uso de losas comunitarias
25					Sala de cómputo, sala de profesores	Pista cerrada
26			x		Sala de cómputo	Pista cerrada
27	x	x		x	Sala de cómputo, biblioteca	Pista cerrada

Fuente: Elaboración propia.

5.2. Recursos materiales

A causa de la economía de subsistencia (Balarin y Ñopo, en prensa) sobre la que se articulan la mayoría de instituciones investigadas, la inversión en recursos materiales suele ser de mínimos. Así, si bien se suele garantizar la disponibilidad del mobiliario mínimo de aula (carpetas y sillas), raramente hay capacidad de inversión en otros materiales educativos incluyendo libros, recursos artísticos, juegos o elementos de estimulación de la psicomotricidad. El limitado margen de compra, en este sentido, suele destinarse a computadoras y otros aparatos audiovisuales (televisores, reproductores DVD), más claramente susceptibles de ser percibidos como marcadores de “modernización” por parte de las familias³⁵. En última instancia, pues, la adquisición de materiales parece estar más guiada por una lógica de promoción y mercantilización que por criterios pedagógicos o didácticos.

En lo referente a los materiales de clase, la mayor parte de las instituciones investigadas recurre a fórmulas mixtas que combinan textos editados por editoriales y materiales preparados por los mismos docentes. Al no pertenecer al sector estatal, estos centros no tienen acceso a la provisión de materiales del Ministerio de Educación – a diferencia de las escuelas de titularidad pública, que se benefician de la distribución de textos escolares y cuadernos de trabajo repartidos por el Ministerio³⁶. En consecuencia, la disponibilidad de textos escolares en el sector privado deviene necesariamente una función de la capacidad adquisitiva de la institución o de las familias recibidas³⁷. Dados los limitados recursos presupuestarios de ambos, el uso de libros de texto editados se percibe como un plus reservado únicamente a las asignaturas percibidas como importantes: comunicación y matemáticas. De nuevo, pues, las dinámicas de mercado (o la falta de una cierta acción redistribuidora por parte del Estado) tienden a reforzar no sólo dinámicas de desigualdad sino de jerarquización del currículum a favor de unas pocas áreas instrumentales.

Por otra parte, el uso de materiales auto-confeccionados (preparados por los mismos docentes y/o directores) se utiliza en ocasiones como garantía de una educación de calidad superior a la estatal, debido a la orientación más claramente academicista o pre-universitaria de estos y de la posibilidad que este sistema ofrece de cubrir más materia que la prevista en el currículum nacional. De nuevo, estas narrativas sirven sobre todo como forma de legitimación o revalorización de una práctica a la que no necesariamente hay alternativas reales (dado el nivel socioeconómico de las familias de la zona, la inversión en textos escolares publicados por editoriales resulta especialmente complicada). Alternativamente, el uso de materiales auto-confeccionados puede utilizarse también como canal de control de la

35 Como se documenta para el caso de los Colegios en Concesión (escuelas *chárter* de gestión privada) en el contexto colombiano, el acceso a recursos materiales puede desempeñar un papel central en la satisfacción de los padres y el prestigio adquirido por escuelas de gestión privada (Termes et al., 2015).

36 La Ley General de Educación de 2003 estableció la obligación del Estado de proveer los centros educativos de los materiales y recursos necesarios de forma gratuita. La provisión de textos escolares se ha venido dando desde entonces bajo dos grandes modalidades – elaboración de prototipos para primaria; adquisición en el mercado editorial para secundaria. Además, desde el año 2008, el Ministerio ha trabajado en una propuesta de política de distribución y gestión de materiales a medio plazo; y en 2012 se estableció por Decreto Supremo el Plan Multianual de Adquisición de Materiales Educativos (2012-2016), acompañado de un aumento destacado del presupuesto destinado a esta cuestión (Oficina de la UNESCO en Lima/CNE, 2016).

37 Si bien no existe evidencia sistematizada sobre el coste total de los útiles y textos escolares asumido por las familias, distintos medios de comunicación y consultorías han señalado el incremento del gasto dedicado a útiles y libros escolares, situándose alrededor de 300 soles el costo medio de un pack de textos escolares. Con todo, cabe señalar que tanto la calidad y precio de los textos educativos se encuentran crecientemente regulados por las autoridades educativas peruanas, especialmente mediante el Observatorio Nacional de Textos Escolares (OBNATE).

actividad docente, en tanto que permiten un direccionamiento más pormenorizado de la materia cubierta en clase por parte de los directores.

Si bien el uso de materiales auto-confeccionados no puede considerarse en sí misma un indicador de baja calidad, la falta de una formación continua institucionalizada y de una infraestructura de apoyo pedagógico (ya sea por parte de la dirección o de las autoridades educativas locales) sugieren que el uso de estos materiales puede conducir, efectivamente, a una experiencia de enseñanza-aprendizaje más pobre.

5.3. Recursos humanos y prácticas organizativas

Estilos de liderazgo y mecanismos de coordinación

Uno de los aspectos en que el sector de las EBC parece presentar una idiosincrasia más clara es en la administración de los recursos humanos – es decir, en la composición y gestión del personal docente y administrativo. Uno de los primeros elementos a destacar en ese sentido se refiere a una particular forma de división del trabajo en la mayoría de estas instituciones. Esta se caracteriza por una marcada verticalidad y compartimentación a todos los niveles.

En primer lugar, cuando la figura del/de la promotor/ar y el/la director/a de la institución no coinciden, esta separación se traduce en un reparto claro del trabajo no directamente pedagógico, el cual no siempre va acompañado de los mecanismos de coordinación necesarios. Por una parte, el promotor(a) queda normalmente encargado del direccionamiento del proyecto y especialmente de su consolidación en el mercado educativo local. Así pues, por parte de la promotoría se suelen asumir las labores de “exploración” del mercado (identificación de zonas y locales convenientes, evaluación de la competencia) y de publicitación de la institución (mediante el direccionamiento del trabajo de promoción pero también por medio de las decisiones respecto de la oferta curricular, los horarios del centro o la inversión en infraestructura – es decir, aquellos elementos más claramente susceptibles de devenir factores de atracción entre las familias de la zona).

El director(a) de la institución, en cambio, suele encargarse de la gestión de recursos humanos y materiales (y especialmente de un cierto control o vigilancia del personal docente) y, sobre todo, de las distintas tareas burocráticas asociadas a la gestión diaria (contacto con la UGEL, atención a las directrices ministeriales). Cabe tener en cuenta que, como se especifica en el Reglamento de las Instituciones Privadas de Educación Básica y Educación Técnico Productiva aprobado en 2006, se exige a los directores disponer de un título profesional universitario o pedagógico, y ser colegiado, así como tener 5 años de experiencia como docente. En este sentido, el director es con frecuencia un docente con una dilatada experiencia, a menudo en el sector estatal, seleccionado precisamente por su conocimiento o saber hacer de los procedimientos burocráticos y su capacidad de desempeño con entes públicos. De hecho, una parte de los/las directores/as compaginan

su labor en una EBC con el trabajo en un centro estatal. Estas dinámicas, de nuevo, sugieren cierta dependencia del sector privado respecto de dinámicas del sector público – una mínima formación en la gestión, etc. Por otra parte, la combinación de ambos empleos suele traducirse en una muy limitada presencia en el centro del director(a), lo que, presumiblemente, dificulta una labor de coordinación y liderazgo pedagógico que pueda ir más allá de la mera supervisión.

La labor del director/a (a veces apoyado por coordinadores/as), suele pues centrarse en el control del trabajo docente y especialmente del seguimiento de la programación curricular. En este sentido, la mayoría de los directores hacen referencia a la recogida y revisión de los cuadernos de docentes y alumnado como forma privilegiada de supervisión, ya que estos documentos permiten asegurar que se sigue el calendario previsto y se avanza según lo establecido. De forma adicional, algunos directores utilizan las visitas a los salones y aulas como mecanismo de control de la buena práctica docente. En todos estos casos, los criterios básicos de evaluación son poco explícitos y, por lo general, relativos al contenido dictado (adecuación al nivel y al programa) y a cuestiones comportamentales (diligencia, buena disposición, laboriosidad), más que a criterios pedagógicos o procedimentales (estilos didácticos, relación con el alumnado, etc).

“Yo los superviso cualquier día... Incluso cualquier día llamo por ejemplo a la coordinadora que suba y me traiga todos los cuadernos de ciencia, pon. Entonces yo reviso allí si están avanzando en la programación, si están siguiendo el orden, si están insistiendo a los chicos que tengan un cuaderno limpio... en cualquier momento. De repente, otro día lo hago en 6° grado con los cuadernos de matemáticas. Porque claro, estar en todos no se puede, pero hay que tratarlo lo más que pueda.” (Promotora-directora, IEP 20)

“[La directora] siempre está correteando de aquí para allá. Sobre todo en la parte administrativa de documentación, de firmar, de sellar, y todo. A ver, esto en la parte administrativa. En la parte gerencial... el tema de los pagos... en conjunto a la contadora que tiene... está ahí. Y en cuestión también de supervisar aulas, a los docentes. Si el docente tiene [que dar tal contenido] de repente en la planilla de temas... pues en la fecha que encaje, debería haber eso. Entonces ella se sienta y observa la clase.” (Coordinadora, IEP 18)

“La función que ella [la directora] hace acá más que todo es documentario y también me supervisa a los profesores, hace charlas con los profesores de alguna duda que tengan o vemos lo que es documentación o se va a la UGEL para ver los temas de documentación.” (Promotora, IEP 3)

“Lo superviso cada mes pero la sesión es semanal o diaria, (los profesores) me traen toda la sesión, lo reviso y doy el visto bueno y se lo devuelvo a la profesora para que vaya armando para el siguiente mes.” (Director, IEP 1)

Finalmente, en lo referente al trabajo docente, cabe destacar la práctica inexistencia de estructuras orientadas a la coordinación, reflexión colectiva o intercambio de experiencias. Si bien en la mayoría de las instituciones se prevé, al menos formalmente, alguna forma de

reunión periódica de todo el cuerpo docente y directivo, la frecuencia de estas es muy baja y suele cumplir, en la práctica, funciones de supervisión.

“La coordinación es generalmente cada 4 meses. Tenemos un plan anual de trabajo donde todo está establecido. Y ya supervisamos el fiel cumplimiento. Coordinaciones casi no hay, hay poca. La supervisión en cambio es diaria, yo subo a los salones, reviso cuadernos, fólder...” (Promotor-director, IEP 21)

En consecuencia, la labor pedagógica suele desempeñarse de forma altamente atomizada. Estas dinámicas de fragmentación, a su vez, se ven reforzadas por los horarios intensivos de la mayoría de docentes – que a menudo complementan el trabajo en la institución con un turno (o unas horas) en otro centro educativo. Finalmente, la falta de espacios físicos específicamente destinados a la reunión de docentes tiene igualmente un efecto de refuerzo, como se señalaba más arriba.

Se observa, en última instancia, una cierta discrecionalidad en la práctica pedagógica en clase en lo que respecta a los métodos de enseñanza que, sin embargo, no germina en un clima propicio a la experimentación e innovación – como consecuencia de la falta de recursos y estructuras de apoyo e intercambio profesional, la falta de un liderazgo pedagógico fuerte, y las prácticas de *micro-management* focalizadas en los contenidos.

Preparación y formación de los docentes

En lo que respecta a la preparación inicial y formación continua del profesorado, el sector parece caracterizado por una elevada heterogeneidad interna – dentro y entre escuelas. En términos generales, y como se desarrolla a continuación, podría decirse que la principal problemática enfrentada por el sector no es tanto el bajo nivel de cualificaciones como la variabilidad, discrecionalidad y falta de estándares claros en este aspecto.

“Lo que pasa es que muchos de los profesores de los años anteriores eran profesores, por así decir, porque trabajaron así. No porque estén preparados.” (Coordinadora de inicial, IEP 19)

En el caso de la preparación inicial, cabe destacar que gran parte de los docentes empleados en el sector dispone de alguna clase de formación superior, ya sea en el ámbito universitario o en institutos pedagógicos. Sin embargo, en gran parte de las instituciones investigadas existe un contingente limitado de docentes aún en proceso de formación o sin titulación³⁸. Si bien el peso de este sub-grupo suele ser marginal, su existencia resulta indicativa de la discrecionalidad del sector en este ámbito. Significativamente, la contratación de estos perfiles parece funcionar esencialmente como estrategia de reducción de costes.

En última instancia, la heterogeneidad del sector en términos de formación inicial refleja la relativa flexibilidad y libertad de la que gozan las instituciones privadas según la actual

³⁸ Así mismo, el uso generalizado de las denominadas auxiliares se utiliza en ocasiones como forma de abaratamiento de costos – en tanto que permite ampliar la plantilla a un precio reducido.

regulación de la carrera docente. Como observa Pezo Castañeda (2013), el ordenamiento jurídico del ejercicio de la profesión magisterial se ha caracterizado por una serie de "marchas y contramarchas". Por una parte, la creación del Colegio de Profesores del Perú (CPPE) por medio de la ley N° 25231 de 1990, la modificación de la misma por la ley N° 28198 en 2004 y el Decreto Supremo N° 017-2004-ED supusieron una regulación más estricta de la entrada a la profesión, impidiendo el ejercicio de aquellas personas sin título de Profesor o Licenciado en Educación. Sin embargo, la aprobación de la ley N° 29510 en 2010 exime del requisito de colegiación a los profesionales con títulos distintos al de educación que ejercen la docencia en áreas afines a su especialidad, así como a los profesionales universitarios extranjeros que ejercen en el sector privado de forma temporal. En suma, estas variaciones contribuyeron a introducir de nuevo una cierta flexibilidad en el sector.

En el caso de la formación continua, las entrevistas revelan un muy bajo nivel de participación en esta clase de programas. En la mayoría de los casos, esta formación tiene un carácter opcional. Si bien algunos directores insisten en su importancia, dotándola de un carácter de cuasi-obligatoriedad, raramente se subsidian los costos desde la misma institución – desincentivando así una participación regular.

“Hasta el momento hemos tenido dos capacitaciones, que se encarga el director y la coordinadora general, ¿no? Que ha sido... una de ortografía, caligrafía, puntuación... Y otra que ha sido sobre alimentos, lo que tenemos que inculcar a los padres a cambiar... Cambiar loncheras chatarras por loncheras nutritivas, el valor de cada alimento...” (Coordinadora de inicial, IEP 19)

“Ya depende de ellos. El colegio no les puede apoyar económicamente... Pero sí que las editoriales con las que trabajamos nos dan a veces talleres, seminarios... Con valoración, con diplomas para su carrera. Y ellos pueden ir allá. Y hay algunos ponentes... Pero ya depende de ellos. Nosotros les damos la información y les decimos que por favor se capaciten, porque es importante... porque si no se van a quedar con las mismas enseñanzas.” (Promotor, IEP 17)

Por otra parte, cabe señalar que algunas instituciones organizan o promueven distintas modalidades de formación a nivel interno, principalmente visitas de ponentes seleccionados por el mismo centro y talleres promovidos por editoriales. Si bien es difícil evaluar la calidad e impacto de estas formaciones sin una investigación más pormenorizada, su carácter esporádico y el limitado presupuesto destinado a su organización sugieren que estas podrían distar de los estándares garantizados por los programas formales conducidos en universidades y entes públicos.

Cabe destacar que, en varias ocasiones, los trabajadores de los centros investigados combinan el trabajo en el sector de las EBC con el trabajo en el sector estatal – lo que les permite potencialmente asistir a las formaciones organizadas por UGELES y otros entes públicos, lo cual llega a ser usado como garantía de una mínima calidad.

“La mayoría vienen de otros colegios... ¡estatales! Por qué? Porque acá, lamentablemente, el profesor trabaja medio turno. Y de ahí se va a trabajar a su



colegio, como yo mismo. Yo trabajo acá hasta la una y me voy para allá. Adecuamos horarios como para que el profesor tenga para desplazarse. Trabajan a un perímetro medio. Todos los profesores son del área y trabajan en una estatal. Esa es la garantía que damos.” (Promotor-director, IEP 24)

La participación de estos docentes en el sector privado (de forma complementaria al trabajo en colegios estatales) se explica en gran parte por los bajos niveles de retribución de la profesión docente en el sector público. Como documentan Díaz y Ñopo (2016), en 2014 más del 75% de los profesores nombrados (personal permanente – el 70% del total de la planilla del sector público) se encontraban en las escalas remunerativas más bajas. De hecho, la brecha salarial peruana entre docentes y otros profesionales con las mismas características es una de las más acentuadas en la región (Mizala y Ñopo, 2016). Posiblemente por estas razones, la participación en un segundo empleo es más frecuente entre los docentes que entre otros/as trabajadores/as (Arregui et al., 2004).

Si bien en el trabajo de campo realizado no se ha podido recoger información sobre el doble empleo de forma sistemática como consecuencia de las reservas y reticencias de los entrevistados a la hora de dar a conocer las cifras exactas, la importancia de este grupo pone de manifiesto la existencia de una cierta forma de dependencia por parte del sector de las EBC de aquellos recursos e instituciones articulados y promovidos desde el sector público³⁹.

Contratación y condiciones laborales

Otra de las especificidades detectadas en el sector EBC es el uso de formas contractuales especialmente precarias. Así, la gran mayoría de instituciones investigadas se apoyan, en alguna medida, en la contratación de personal pagado por honorarios, es decir, contratado por horas. Si bien en algunos casos esta figura contractual se reserva al personal dedicado a actividades extracurriculares (talleres, deportes, baile), en otros casos la contratación por horas se utiliza también para plazas estructurales – especialmente en el caso del/de la profesor/a especializado requerido en el nivel secundario. La preferencia por esta forma específica de contratación se explica por una cierta coincidencia entre los intereses de la promotoría y de los mismos empleados. Los primeros ven el uso de personal por horas como una forma de reducción de costos, dado que suele ir asociada a una menor carga impositiva. Los segundos ven en esta modalidad la posibilidad de combinar el trabajo en el sector privado y en el estatal con las mínimas complicaciones. En cualquier caso, resulta incierto en qué proporción las plazas cubiertas con personal contratado por horas son declaradas formalmente a las autoridades pertinentes – como sugieren las diferencias en la estimación del personal contratado según los promotores/directores y según los datos facilitados al Ministerio de Educación y publicados en el Censo Escolar.

39 En una dinámica similar, una de las instituciones afirma haber participado de la formación ofrecida en la UGEL dada la disponibilidad de plazas. *“Las actividades que desarrollan las mismas UGELes... que ponen más énfasis en la estatal que en el sector privado. Entonces en algunos casos hemos tratado de motivar a los profesores para que vayan, a pesar de que es público... de que la formación no es para privados. Pero como hay ausencia de docentes públicos allí, nosotros aprovechamos estos espacios.”* (Promotor-director, IEP 22)

“Hay 5 en planilla pero el resto está contratado por horas. Por la capacidad económica del colegio, también. Como doy muchas facilidades, y a veces hay padres que se atrasan económicamente... no me da para pagar todo en planilla.” (Promotor-director, IEP 22).

“En planilla están un porcentaje. Hay gente que no quiere. En secundaria se trabaja por horas. Porque trabajan en más de un sitio.” (Promotora, IEP 15)

Adicionalmente, el sector se caracteriza por sus altos niveles de rotación del personal docente. Así, la experiencia media del profesorado suele ser muy limitada, y la composición de los cuadros docentes suele experimentar variaciones sustantivas entre cursos. Esta dinámica parece responder al interés de los docentes de mejorar sus condiciones laborales y de trabajo – percibidas como mejores en el sector estatal o en otras fracciones del mercado educativo privado. Si bien la evidencia sobre esta cuestión es limitada, la información recogida al respecto sugiere una situación de precariedad en las condiciones de trabajo, especialmente en comparación con el sector estatal.

“Generalmente trato de trabajar con gente joven... porque no son tan exigentes con respecto a su salario. Porque cuando ya tienen más experiencia, quieren más. Y yo los pagaría, pero como no tengo ni un sol más, tengo yo que adecuarme a los ingresos que tengo. Entonces, aquí solo tengo dos profesoras que me están comenzando desde que empezamos... Las otras están un año, dos años, tres años, y después se van. A particulares, generalmente, o a provincias... O postulan para el Estado, también. Porque aquí en la UGEL hay un periodo de postulación, y el Estado está pagando muy bien... Bueno, no muy bien, pero comparado con los sueldos...” (Promotor, IEP 17)

“Los profesores anteriores, con el sueldo que se paga aquí en este colegio a causa de la minoría de alumnado... quieren ganar un poquito más, y se van a los colegios más grandes, también particulares, o agarran la convocatoria del Ministerio para estatales.” (Director, IEP 13)

5.4. Estilos educativos y elementos de diferenciación

La mayor parte de las instituciones investigadas destacan alguna particularidad en su práctica educativa como elemento distintivo clave. La narrativa de la “especificidad” está así ampliamente extendida en el sector de las EBC. Sin embargo, cabe destacar que dicha especificidad raramente pasa por cuestiones relativas a estilo u orientación pedagógica. Precisamente porque esta narrativa cumple una función de diferenciación en un mercado saturado, se suelen privilegiar aspectos que funcionen como elementos de atracción entre la población de la zona. Dado el hecho que la mayoría de los padres ha tenido una experiencia educativa limitada y cuenta con bajos niveles de capital cultural, se enfatizan aquellos elementos que, en la perspectiva de los promotores, pueden “causar más impresión” entre la población.

Si bien existe una importante heterogeneidad interna, se identifican tres grandes grupos de elementos distintivos:

(a) Orientación academicista: Algunos centros destacan una orientación pre-universitaria o de corte academicista como principal valor añadido de la institución. En estos casos, se suele reforzar la idea de cantidad por encima de la de calidad. Se destaca así el mayor número de horas de clase y la mayor cantidad de materia cubierta, tanto en relación a otras instituciones educativas privadas como al currículum nacional. Frecuentemente, estas instituciones adoptan una narrativa “garantista” respecto las probabilidades de ingreso a la universidad de su alumnado. Esta medida se utiliza así como principal indicador del éxito del colegio – más que las pruebas Evaluación Censal de Estudiantes (ECE), diseñadas precisamente como instrumento de medida y comunicación de la calidad por parte del Ministerio de Educación. Como observan Balarin y Ñopo (en prensa), las escuelas con menores niveles de pensión enfatizan frecuentemente esta orientación pre-universitaria a fin de diferenciarse de la oferta pública, lo que a su vez se traduce en un mayor énfasis en asignaturas de matemáticas y ciencias. En este sentido, la voluntad de diferenciación de este sector es susceptible de conducir a un cierto “estrechamiento” del currículo y, por lo tanto, en una experiencia educativa más pobre.

“La orientación de la educación es sobre todo la formación preuniversitaria. Actividades extra-curriculares como el día del padre o el día de la madre no los festejamos. Interiormente hacemos alguna pequeña actividad, pero no perdemos tanto tiempo en este tipo de actividades, con danzas y desfiles. Mi orientación es más a los saberes.... Comunicación, lógico-matemático (...) Hay padres que dicen: “Ay, por qué no hay danzas, no hay aniversarios?”. Y yo repito: yo no pierdo tiempo en esto. Y aquí está la diferencia. Salen muchos colegios por acá que en un año, dos años van a tener su promoción, y yo quiero ver los resultados. Entonces ahí se va a notar (...) Nosotros, cada año enviamos a por lo menos 10 estudiantes a universidades estatales. Las particulares no las cuento, porque son un poquito más fáciles. Para esto es nuestra orientación. Y a partir de 4º de secundaria nosotros ya enviamos a nuestro alumnado a la academia, a los que ya están en una buena capacidad académica. Previa conversación con los padres de familia.” (Promotor-director, IEP 21)

(b) Diversificación y modernización: Otras instituciones procuran diferenciarse de sus competidores y del sector estatal mediante el ofrecimiento de actividades extra-curriculares, incluyendo artes marciales, baile, talleres, computación e inglés. Estas actividades son presentadas como garantía de una visión evolucionada, más capaz de estimular y mantener la atención de los niños y más atenta a las “nuevas tendencias”. En estos casos, el relato suele presentarse de forma más desdibujada o menos coherente: no por casualidad, esta es la narrativa adoptada por instituciones con una posición frágil en el mercado. En cualquier caso, destaca el esfuerzo de evitar una orientación tradicionalista o demasiado recta y ofrecer una atención más “integral” al alumno. Sin embargo, esta retórica se traduce, habitualmente, en una serie de cambios más cosméticos que sustantivos: son habituales la introducción de alguna clase de taller, el uso de saludos en inglés o el acceso periódico al aula

de computación (sin que esto se acompañe de una supervisión pedagógica).

“Bueno, alrededor tenemos varios colegios que ofrecen la misma educación. Como le digo, la idea es diversificarse, ¿no? Algunas tienen una forma de ofrecer... Nosotros ponemos más énfasis en el tema universitario, al tema de formación integral, al tema de valores. Al tema de exclusión social, ¿no? Este es nuestro esquema. Tratamos que el chico esté emocionalmente bien, ¿no? Porque si no hay estabilidad emocional, no hay aprendizaje. Por más que le metas cosas en la cabeza nunca van a aprender, ¿no? [¿Y qué tipo de actividades son estas?] Actividades artísticas, talleres, deportes (...) Un aspecto importante es el trato con el alumno, ¿no? El aspecto emocional del alumno es una parte central. Ahí vienen un poco las diferencias con otras escuelas, ¿no? Con el modelo asiático, que es un modelo un poco más duro. No, aquí intentamos que el niño esté bien y que incluso aprenda con alegría, ¿no?” (Promotor-director, IEP 22)

- (c) Hábitos, valores y disciplina:** Finalmente, algunas instituciones tratan de reforzar una dimensión más ligada al comportamiento y actitud de estudiantes y cuerpo docente. Se enfatizan así aspectos como la puntualidad, el respeto, los buenos hábitos y los buenos modales, y la disciplina. Asimismo, se destaca la regularidad y previsibilidad en la misma gestión de la institución, es decir, el cumplimiento con “lo prometido” (talleres, nivel de cuotas, calendario, etc.) y la transparencia en la práctica diaria. Si bien la significación última de la noción de hábitos y valores raramente es definida con precisión, la idea subyacente a esta narrativa es la de una cierta rectitud y control en un entorno percibido como altamente inseguro (afectado por problemas de pandillaje y pequeña delincuencia) y falta de hábitos de urbanidad. Así, el énfasis en la disciplina, en combinación con el tamaño reducido de muchas instituciones y el trato de proximidad con las familias (materializado en una comunicación constante), permite a los promotores reforzar la idea de vigilancia y dar garantías de que el alumno será “controlado” y no entrará en contacto con “malas compañías”. Por otra parte, y como se desarrolla más abajo, la adopción de esta estrategia de promoción o distinción va a menudo acompañada de prácticas de selección del alumnado para garantizar el mantenimiento de determinado clima escolar:

“[Nuestro elemento distintivo es] la puntualidad. Tenemos un cuaderno de control que tienen los niños desde tres años hasta seis (...) El reglamento es que aunque sean del cerro esto es lo que deben saber: entrada, salida, lonchera, no comida chatarra, sino se decomisa, hasta en la alimentación se tiene que tener cuidado. Ellos se lavan las manos para comer, agarran su toalla, se lavan, comen. Desperdicios al tacho, en casa no tienen su tacho. Están bien educados, como en casa, tú no ves las paredes pintadas en ningún salón porque es como su casa. El compromiso es que el papá se compromete a seguir el reglamento, el horario de atención de cada profesor (...) La calendarización de este año, desde cuando comienza, cuando son los exámenes, cuando es recogida de libreta, cuando son vacaciones. (...) Todo está acá.” (Promotora-directora, IEP 4)

Significativamente, la orientación religiosa no parece ser utilizada habitualmente

como elemento distintivo (a diferencia de las tendencias identificadas para otras fracciones del mercado educativo privado en el contexto latinoamericano – cf. Termes et al., 2015, i.a.). Si bien algunos centros adoptan nombres de inspiración religiosa o se autodefinen como escuela cristiana, católica o evangélica, esto raramente se traduce en una presencia destacada de simbología religiosa, el establecimiento de convenios con parroquias o iglesias, o la adopción de liturgia o prácticas pastorales. En este sentido, la adopción de nombres de corte religioso parece más orientado a una estrategia de promoción, en tanto que buena parte de las instituciones privadas asociadas a la élite o más prestigiosas tienen una vinculación clara a órdenes religiosas diversas. Así mismo, en ocasiones la referencia a la religión se utiliza como marcador de cierta “tolerancia” o flexibilidad con los pagos, así como de la ausencia de prácticas de selección del alumnado. Sin embargo, se evita activamente que la filiación religiosa se pueda convertir en un factor de “expulsión” o desincentivo de demanda potencial.

“Claro, nosotros acá aceptamos traslados. ¿Por qué? Porque la ley nos lo permite. Hasta el mes de octubre toda institución privada estaba facultada de recibir alumnado. Ya pasado el noviembre ya no. ¿Por qué? Porque hoy en día con internet todo se comunica... Pero hasta medio octubre se acepta, porque lo permite la ley (...) Vienen más de estatales. ¿Por qué? Porque a veces... a la mayoría los sacan por temas disciplinares. Son expulsados. ¡Hay que hablar la verdad! Son expulsados.” (Promotor-director, IEP 24)

“Cristianos, claro. ¡Pero no es que solo vengan cristianos acá! No, no, te voy a explicar... Nosotros como colegio cristiano tenemos el nombre. Pero acá tenemos más católicos que cristianos. Es otra contradicción de la vida. Porque a veces los mismos cristianos no nos unimos. Igualitos como los católicos. Las personas católicas me dicen “Yo no puedo entrar, no puedo enviar a mis hijos...” Y yo digo: “Mire, acá hay más hijos de católicos que de cristianos”. ¿Se da cuenta?! (Promotor-director, IEP 24)

Cabe señalar que estas orientaciones no tienen carácter exhaustivo (pueden existir otras) ni exclusivo (en ocasiones una misma institución puede combinar ambos ethos mediante aproximaciones diferenciadas según el nivel). En cualquier caso, la conclusión que puede desprenderse de esta tipología preliminar es que las estrategias de diferenciación alimentadas por el mercado de las EBC raramente suelen traducirse en la adopción de estilos educativos diferenciados ni conducen a mayores niveles de reflexión o innovación pedagógica. En términos didácticos, de hecho, se observa una clara pervivencia del modelo magistral o directivo. Asimismo, los proyectos de institución y el relato de los directores no suelen caracterizarse por su sofisticación en términos pedagógicos.

La adherencia a un modelo tradicionalista puede explicarse por varios factores. En primer lugar, cabe destacar la necesidad de adaptarse a las demandas de las familias (que a menudo toman la propia experiencia educativa como garantía de calidad, o pueden utilizar la cantidad, de horas o de materias, como indicadores de la misma) y especialmente a las demandas de la enseñanza pre-universitaria.

En segundo lugar, la preparación y formación de parte del cuerpo docente pueden resultar en una menor voluntad o una cierta falta de herramientas para un cuestionamiento del modelo establecido. En tercer lugar, la ausencia de una figura con capacidad de liderazgo pedagógico (a raíz del particular papel desempeñado por la dirección), juntamente con la falta de espacios de reflexión o deliberación colectiva, pueden desincentivar o dificultar también la innovación pedagógica. Finalmente, la jerarquización de gran parte de las instituciones y el privilegio del liderazgo en la gestión (materializado en forma de supervisión) por encima del liderazgo pedagógico tienden también a dificultar la experimentación pedagógica, dado que el seguimiento estricto de los textos escolares y el temario previsto por la dirección son tomados como principal indicador de buen desempeño y disposición. En este sentido, se detecta una relativa falta de autonomía pedagógica por parte de los profesores, la cual, en última instancia, puede tener un impacto negativo en la posibilidad de ofrecer una enseñanza adaptada a las necesidades del alumnado⁴⁰.

“Tenemos dificultades a veces para conseguir maestros que puedan adaptarse a nuestra metodología [en referencia a la de la escuela], ¿no? Puesto que ya le damos el estándar que ellos tienen que seguir. No son los profesores quién definen qué es lo que tienen que enseñar, sino que nosotros les decimos: “Esto es lo que tienes que enseñar. Entonces, prepárate para esto. Esta es la cantidad de problemas que tienes que enseñar, y estos son los problemas. Estas son las tareas...”. O sea, todo ya está programado. Entonces, los profesores que a veces vienen, tienen dificultades en adaptarse, ¿no?” (Promotor-director, IEP 22)

En este sentido, resulta importante observar que aunque el modelo de las EBC puede conducir a una cierta reducción del currículo y al uso de métodos poco adaptados a las especificidades del alumnado, esta estandarización relativa no responde en Perú a las mismas razones que a las documentadas en otros contextos. Así, en el caso de cadenas de EBC como Omega o Bridge la estandarización responde al uso de lecciones predefinidas (*scripted lessons*) y va orientada a una reducción de costos o maximización del lucro mediante la creación de economías de escala (GCE, 2016). En el contexto peruano, sin embargo, esta tendencia responde tanto a las demandas de las familias en un contexto de competición intensa, así como a ciertas particularidades organizativas como las descritas más arriba.⁴¹

Finalmente, es necesario destacar que, en algunos casos, la preservación de la identidad y capacidad de diferenciación de las instituciones educativas privadas pasa por la adopción de prácticas de selección del alumnado. Mediante estas se busca garantizar la “buena reputación” de la institución en la zona y dar garantías de unos mínimos niveles de urbanidad y disciplina. En este sentido, las instituciones educativas privadas más proclives

⁴⁰ in embargo, esta es una cuestión para la que faltaría evidencia adicional – especialmente en lo relativo a la percepción de los mismos profesores de estas dinámicas. Así, en este punto resulta incierto cuál es la vivencia y opinión de los docentes de estas prácticas de control y relativa falta de autonomía pedagógica, así como del grado real de adherencia a las normas y posible margen de maniobra respecto las indicaciones de la dirección.

⁴¹ Se han descrito tendencias similares en relación a los Colegios en Concesión (escuelas *chárter* gestionadas por entidades privadas) en el contexto colombiano. Según se observa en Ron Balsera et al. (2017), a pesar de la introducción de ciertas prácticas innovadoras, la mayoría de CEC han terminado adoptado prácticas de enseñanza orientada a resultados (*teaching to the test*) y otras características propias de un modelo tradicionalista (especialmente los proveedores religiosos).



a adoptar tales prácticas suelen ser aquellas que han adoptado el modelo (c) descrito más arriba como principal estrategia de distinción, que cuentan con una dilatada experiencia en la zona y que no tienen posibilidad (o voluntad) de crecer más. En estos casos, se prioriza la “calidad” de los estudiantes por encima de la cantidad a fin de mantener una cierta cuota de mercado, asegurando una mínima demanda entre una población target, y minimizando la migración de alumnado de un curso para otro. Por otra parte, el cuidado en la selección del alumnado se utiliza también como estrategia para minimizar los niveles de morosidad, impagos y migración.

Si bien la legislación peruana prohíbe la selección del alumnado, estas prácticas son posibilitadas por la ausencia de mecanismos de control reales, ya sea en forma de inspecciones, procesos de matrícula centralizados, etcétera. Así, las instituciones cuentan con una notable libertad para instaurar prácticas informales de selección, especialmente, entrevistas a familias y el requerimiento de certificados de conducta y de recomendaciones por parte de otras familias. Igualmente, la densidad del tejido social en la zona permite a muchos directores tener un cierto conocimiento de la “reputación” de las familias, abriendo la posibilidad de discriminar en consecuencia.

“Mira... la idea sería llenarlo, ¿ya? Pero tú sabes que... en esta zona hay que ser un poco selectivo. Yo estoy haciendo así no porque no hay alumnado... pero yo no recibo muchos. Ya pasé por esto, ya llené... Ya me pasó, y tuve demasiados problemas. Los padres no son... ya saben cómo es la zona. No se puede trabajar así... Con los chicos que trabajan yo trato de darles lo mejor (...) Pero no todos los padres de familia de la zona están dispuestos a tolerar a veces la disciplina que uno impone... Los padres ya saben que a la primera falta de conducta, el profesor va a hablar con su niño. Si no, el profesor me lo va a mandar a mí, yo voy a conversar con el niño. Sólo voy a conversar. A la otra que el niño llegue a la dirección, voy a llamar a los padres de familia. Y ya a la otra que llegue a dirección, lo voy a entregar a los padres de familia con sus documentos.” (Promotora-directora, IEP 20)

“Lo que hacemos el filtro es por la entrevista psicológica... por el tema de rendimiento académico... Y por el tema de los antecedentes de incidencias que tenga el niño... Su libreta, la conducta... Y mediante este filtro tratamos de seleccionar y equilibrar las aulas. [Y en el caso de los padres de familia, ¿hay algún requisito que deban de tener?] Sí... El requisito, en este caso, es que no tengan una dudosa reputación. Porque sabemos que esta zona es una zona de mucho peligro, de mucho riesgo... Es una zona donde de repente hay delincuencia, están los niños expuestos a drogas, etc. Entonces, se trata en lo posible de que... Como la directora vive por años en esta zona, ya conoce. Y recibe más que nada por referencias de otro padre... de familiares, etc. Recomendados.” (Coordinadora, IEP 18)

6. Recapitulación y conclusiones

El crecimiento y expansión del sector de la EBC

A lo largo de las dos últimas décadas, Perú ha experimentado un notorio crecimiento del peso relativo de la oferta educativa privada, especialmente acentuado en Lima Metropolitana – donde la participación privada en la educación básica pasó del 29% en el año 2004 al 50% en 2014. Este, sin embargo no ha sido el resultado de la implementación de políticas explícitamente orientadas a la creación de cuasi-mercados educativos, sino de la liberalización y desregulación del sector, que ha dado lugar a un proceso de privatización “por defecto” o “desde abajo” comparable al documentado para otros países del Sur Global⁴². En este tipo de procesos, el crecimiento de la participación privada resulta del incremento semi-espontáneo de la oferta, que ve en el déficit de oferta estatal y en la escasa capacidad o voluntad de gestión un incentivo al establecimiento de escuelas privadas.

La proliferación de la oferta educativa privada en el Perú se remonta a la década de los años 90 del siglo pasado, cuando la situación de crisis económica y la llegada al poder de un gobierno de signo neoliberal se tradujeron en una fuerte reducción del gasto público en educación (que en 1990, se situaba por debajo del nivel alcanzado en la década de 1950). Dicha reducción en última instancia redundó en una migración de parte de la clase media hacia la educación privada. Estas dinámicas se exacerban a partir de la aprobación del Decreto Legislativo de Promoción de la Inversión Privada en Educación 882 en 1997 por parte del gobierno de Alberto Fujimori y tras distintos intentos de poner en marcha reformas de orden privatizador con un carácter más radical. El Decreto constituye un punto de inflexión en tanto que promueve la inversión privada en educación mediante incentivos tributarios, abre la posibilidad de lucro, y ofrece condiciones de flexibilidad para la gestión económica, pedagógica y administrativa de los centros educativos privados.

En ese contexto, la regulación del mercado educativo peruano se ha caracterizado por la indefinición respecto del rol supervisor tanto del Ministerio de Educación como de las instituciones educativas descentralizadas, así como la presencia de importantes vacíos legales y contradicciones en las normas. Por otra parte, la capacidad de control y de implementación real de la normativa establecida se ha visto sumamente debilitada por la falta de información suficiente y actualizada sobre las instituciones, la falta de canales de comunicación y de una articulación clara entre el Ministerio y el sector privado, así como la limitada capacidad de gestión de las instancias descentralizadas, entre otros.

Finalmente, el despliegue y progresivo desarrollo del marco normativo ha estado marcado por su carácter errático y remedial. Así, se ha optado por un esquema de “parches”

42 Incluyendo Ghana, India, Jamaica, Kenia, Malawi o Nigeria, entre otros.

normativos ante situaciones de conflicto o prácticas no deseadas como la informalidad, los abusos en el cobro de pensiones, y los condicionamientos discriminatorios para la matrícula escolar, que surgen a partir de la liberalización del sector.

Esta dinámica se ha visto parcialmente modificada desde 2011, en el marco de un proceso de redefinición del rol rector del Ministerio de Educación, que ha liderado dos intentos de articulación con el sector privado los cuales, sin embargo, no han logrado consolidarse aún, aunque han sentado las bases para un posible cambio de dinámica. Entre otras cuestiones, se ha abordado y empezado a remediar la limitada disponibilidad de información sobre el sector, la selección de alumnado mediante tomas de exámenes, o los elevados niveles de informalidad que afectan al sector⁴³. Si bien los diferentes intentos han sido truncados o fuertemente cuestionados⁴⁴, en la actualidad el Ministerio de Educación sigue trabajando en la elaboración y aprobación de un reglamento coherente y la creación de espacios de trabajo y comunicación con el sector privado. Sin embargo, el futuro de estas negociaciones es aún incierto.

Más allá de las fluctuaciones temporales y de los desarrollos recientes, puede por lo tanto considerarse que, ante un escenario marcado por los escasos niveles de regulación y supervisión y la presencia de estímulos explícitos a la inversión privada, la oferta educativa se haya visto fuertemente incentivada desde los años 90. Desde mediados de los años 2000, además, el crecimiento económico experimentado por el país se traduce en un aumento de la demanda de educación privada, que entre 2004 y 2014 pasa de un 14% al 26% de la matrícula total, llegando a representar el 50% en Lima. Esta dinámica, a su vez, se ha traducido en una creciente heterogeneidad del sector privado, y, especialmente, en el surgimiento de una oferta educativa de bajo coste (EBC) dirigida a segmentos de la población con recursos limitados. Así, la educación privada deja de ser patrimonio de las élites del país para servir también a capas pobres de la población.

Estas dinámicas se muestran particularmente exacerbadas en Lima Metropolitana, posiblemente a raíz de la menor oferta de educación pública en las zonas periféricas de la ciudad, que han experimentado un crecimiento demográfico más rápido y de mayor magnitud durante las últimas décadas. A la vez, a razón de los elevados niveles de concentración de pobreza en estas zonas, la oferta privada en estas áreas ha crecido básicamente bajo la modalidad de EBC. Así, es posible documentar un vínculo claro entre pobreza, crecimiento demográfico y crecimiento de la oferta privada, que, previsiblemente, se traduce en una elevada concentración de la oferta de EBC. En última instancia, estas dinámicas ponen de manifiesto la función supletoria del sector de EBC en un contexto de cambio demográfico súbito y en que la oferta pública no ha podido crecer al mismo ritmo al que lo hacía el volumen de población.

43 Ejemplos de estas intervenciones son la creación del Sistema de Información para la Gestión de las Instituciones Educativas (SIAGIE) en el año 2012, o la promulgación de normas técnicas que regulan aspectos importantes de la provisión de servicios privados, como la Resolución Ministerial 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.

44 El intento iniciado en el año 2011, por ejemplo, queda truncado a raíz del cambio de gestión Ministerial a finales de octubre de 2013.

La calidad del sector EBC: resultados, recursos y procesos

Si bien el crecimiento de la oferta privada y del mismo sector de EBC a menudo se celebra en determinados círculos académicos y/o ligados a la educación para el desarrollo⁴⁵, tanto la ventaja comparativa de esta modalidad como su calidad intrínseca son cuestiones altamente controvertidas. El caso peruano, en este sentido, tiende a reforzar la tesis contraria: así, los resultados del sector de EBC (y, para primaria, de la oferta privada en general) son sistemáticamente peores a los del sector público.

Así, y según revela la exploración de las Evaluaciones Censales de Estudiantes 2016, el sector público presenta en primaria unos mejores niveles de rendimiento que el sector privado. La proporción de alumnado con niveles satisfactorios es superior para el sector estatal, siendo esta diferencia especialmente acusada para la competencia matemática, en que la media presentada por el sector público dobla la del sector estatal. Los niveles de rendimiento del sector de EBC resultan así comparativamente muy pobres. De hecho, sólo las instituciones privadas de corte más exclusivo y, presumiblemente, elitista parecen presentar un rendimiento comparable o superior al sector público (siendo únicamente el caso de aquellas con pensiones superiores a 400 para lectura, y de 600 para matemáticas). Significativamente, la ventaja del sector privado más exclusivo se amortigua o desaparece únicamente en las zonas más acomodadas y con menor incidencia de la pobreza – lo que sugiere que, cuando existe, la superioridad del sector no-estatal sería el producto de la particular composición del alumnado (en su turno producto de la auto-selección de las familias resultante de los costos, así como de las prácticas de selección de los propios centros educativos).

En el caso de la secundaria, observamos sin embargo una desaparición de la ventaja del sector estatal sobre el privado. Así, la comparación de resultados por gestión de la institución muestra cómo el sector no estatal consigue situar un mayor porcentaje de alumnado en los niveles satisfactorio y en proceso, tanto para competencia lectora como matemática. No obstante, la desagregación de estos datos según niveles de pensión revela que el sector de EBC es la única fracción de la oferta privada con un menor porcentaje de alumnado en nivel satisfactorio que el nivel estatal – lo que, de nuevo, pone en cuestión el potencial de esta modalidad a la hora de asegurar unos mínimos niveles de aprendizaje.

Los propios procesos de enseñanza y las condiciones de operación del sector de EBC también resultan problemáticos. Esto podría contribuir a explicar los bajos resultados de aprendizaje. Si bien la evidencia al respecto es aún limitada, el trabajo de campo y las entrevistas realizadas en el contexto de esta investigación permiten detectar algunas tendencias generales que apuntan a las limitaciones del sector a la hora de cumplir con unos mínimos estándares de calidad. A continuación se describen los principales resultados.

En primer lugar, una de las constantes más claras en el sector es el uso de una infraestructura sólo superficialmente adaptada a los usos educativos, y/o afectada

45 Ver, por ejemplo, los trabajos de Dixon, Tooley, & Schangen., 2013; Tooley, 2013; o Tooley, 2016.

por severas limitaciones de espacio. Así, una parte importante de las EBC se ubica en instalaciones con fines residenciales (viviendas) y ha tendido a experimentar un crecimiento en vertical mediante la construcción de pisos adicionales. La falta de una planificación urbanística adecuada en un contexto de rápido crecimiento demográfico se suma así al limitado capital inicial de muchos promotores a la hora de establecer una institución educativa.

Las limitaciones en términos de espacio se traducen a su vez en una priorización de las aulas en detrimento de otros espacios, mientras que las áreas de recreo suelen ubicarse en espacios interiores o azoteas – mientras que la disposición de pistas deportivas propias es patrimonio exclusivo de las instituciones relativamente más caras. Las deficiencias en este ámbito se suplen parcialmente mediante el uso de espacios comunitarios como losas o complejos polideportivos. Esta práctica, por otra parte, evidencia la existencia de una incipiente dinámica de coordinación entre escuelas privadas, en tanto que aquellas que comparten un mismo espacio de losas cercano suelen organizarse y distribuirse los tiempos de ocupación del mismo.

A raíz de la economía de subsistencia sobre la que se articulan la mayoría de instituciones investigadas, la inversión en recursos materiales suele ser de mínimos, quedando raramente un margen presupuestario para otros materiales educativos incluyendo libros, recursos artísticos, juegos o elementos de estimulación de la psicomotricidad. Por otra parte, la mayor parte de las instituciones recurre a una combinación de libros de texto y materiales auto-editados, reservando los primeros para las asignaturas de comunicación y matemáticas, con el consecuente efecto de jerarquización del currículum a favor de unas pocas áreas instrumentales.

En términos organizativos, las EBC se caracterizan por una marcada verticalidad y compartimentación a todos los niveles. La labor del director, además, suele centrarse en el control del trabajo docente y especialmente del seguimiento de la programación curricular, más que en cuestiones pedagógicas o procedimentales. El resultado es una relativa falta de liderazgo pedagógico – o una priorización del liderazgo en materia de gestión. Cabe destacar igualmente la práctica inexistencia de estructuras orientadas a la coordinación, reflexión colectiva o intercambio de experiencias entre docentes. La combinación de estos elementos se traduce en una cierta discrecionalidad en la práctica pedagógica en clase en lo que respecta a los métodos de enseñanza que, sin embargo, no redundan en un clima propicio a la experimentación e innovación – como consecuencia de la falta de recursos y estructuras de intercambio profesional y las prácticas de *micro-management* focalizadas en los contenidos⁴⁶.

En lo que respecta a la preparación inicial y formación continua del profesorado, el sector se caracteriza por una elevada heterogeneidad interna, tanto en el interior como entre escuelas. En términos generales, podría decirse que la principal problemática enfrentada por el sector no es tanto el bajo nivel de cualificaciones como la variabilidad, discrecionalidad y falta de estándares claros en este aspecto. Asimismo, la participación

⁴⁶ Las consecuencias de la falta de espacios destinados a la reflexión y colaboración docente han sido ampliamente documentadas por la literatura especializada – ver, por ejemplo, Clemens & Vandenberghe (2000) u OECD (2009).

en programas de formación continua suele tener un carácter opcional y raramente está apoyada financieramente por la institución. El sector además se caracteriza por altos niveles de rotación del personal y la presencia de profesorado con poca experiencia, debido a la precariedad en las formas de contratación y condiciones laborales y salariales.

Finalmente, cabe destacar que las estrategias de diferenciación alimentadas por el mercado EBC raramente se traducen en la adopción de estilos educativos diferenciados ni conducen a mayores niveles de reflexión o innovación pedagógica. En términos didácticos, de hecho, se observa una clara pervivencia del modelo magistral o directivo. Esta adherencia a un modelo tradicional parece explicarse por las mismas demandas de las familias, los limitados niveles de preparación de parte del cuerpo docente, y las particularidades organizacionales. También cabe notar que la preservación de la identidad y capacidad de diferenciación de las instituciones educativas privadas pasa en algunos casos por la adopción de prácticas de selección del alumnado, con el objetivo de garantizar la buena reputación de la institución en la zona y dar garantías de unos mínimos niveles de urbanidad y disciplina.

Elementos para el debate

Los resultados presentados por esta investigación sugieren que en el Perú el proceso de privatización por defecto se encuentra en un estadio notablemente avanzado. Así, el sector de la EBC presenta un carácter estructural, especialmente consolidado en las zonas urbanas más pobres con altas tasas de crecimiento poblacional. En estas áreas, el segmento particular de la oferta privada juega un rol de complementariedad respecto a una oferta pública esencialmente insuficiente para dar respuesta a un cambio demográfico de tal magnitud. En este sentido resulta significativo que, según documentan Balarin y Ñopo (en prensa), el 96% de las escuelas públicas del distrito de San Juan de Lurigancho fueron fundadas antes de 1996 – con lo que la oferta pública se ha mantenido relativamente constante a pesar de las dinámicas de cambio geográfico⁴⁷. Así, el carácter supletorio del sector de EBC puede resultar problemático en tanto que, a medio o largo plazo, puede acabar desincentivando la creación de una infraestructura educativa pública adecuada a las necesidades de estos distritos.

De esta manera, se estaría naturalizando la satisfacción de una parte significativa de la demanda educativa mediante una provisión privada escasamente sujeta, casi por definición, a unos mínimos niveles de regulación y supervisión. La laxitud de la normativa vigente y la escasa capacidad regulatoria de las autoridades pertinentes son en última instancia elementos que han jugado un papel clave en la proliferación del sector de EBC. Así, la creación y consolidación de escuelas con niveles de pensión bajos y asequibles

⁴⁷ Los factores detrás de esta limitada capacidad de respuesta son múltiples y complejos, quedando fuera del alcance del presente estudio. Sin embargo, vale la pena anotar algunas de las posibles razones a las que apunta la evidencia disponible. Estas incluyen la relativa falta de definición o institucionalización de los procedimientos y criterios utilizados en la creación de instituciones públicas en áreas urbanas con oferta privada suficiente y, por lo tanto, con tasas de matriculación aceptables. Un segundo elemento clave en estos contextos es el impacto de la escasa planificación urbanística en áreas peri-urbanas o nuevos asentamientos. Esta dificultaría enormemente la localización, adquisición o adaptación de terrenos con capacidad de acoger instalaciones acorde a los estándares del Ministerio de Educación en materia de infraestructura.



para fracciones de la población no necesariamente acomodadas han sido viables gracias a una rebaja de costos posibilitada, por su parte, por la práctica ausencia de unos mínimos estándares en términos de calidad, producto de la liberalización de los 90.

Resulta incierto, por lo tanto, hasta qué punto podrían sobrevivir la mayoría de instituciones del sector de EBC en caso de que llegara a materializarse y consolidarse el esfuerzo regulador emprendido por la administración educativa durante el último lustro. En un contexto de regulación más estricta o rígida como el que se ha ido perfilando durante este período, la sostenibilidad económica de la mayoría de estos negocios quedaría comprometida a raíz del aumento de costos que supone una revisión al alza de los estándares educativos. Sin embargo, la limitada capacidad de implementación y aplicación de la administración educativa, así como la frecuencia en los cambios de liderazgo del Ministerio de Educación, dificultan el avance de tales reformas y posibilitan la pervivencia y continuidad de esta fracción de la oferta privada.

Este estado de las cosas resulta así altamente problemático en tanto que la evidencia disponible sugiere que el sector de EBC peruano presenta bajos niveles de calidad – tanto en términos de resultados como de procesos y condiciones de aprendizaje. Por otra parte, estas dinámicas tienen a la vez un impacto netamente pernicioso en términos de equidad, en tanto que la oferta EBC tiende a concentrarse en las zonas más pobres y, por lo tanto, sus limitaciones afectan de forma especialmente acusada al alumnado con menos recursos socioeconómicos.

En conjunto, estos elementos ponen de manifiesto la necesidad de una respuesta desde la política pública capaz de ejercer un control real sobre todos los segmentos de la oferta privada, incluyendo la modalidad de EBC. Tanto la regulación del sector como una mayor atención a su impacto en términos de calidad y equidad resultan imprescindibles si se quiere asegurar una educación al servicio del interés público. En ese sentido, sin embargo, la respuesta política no puede limitarse a actuar sobre la oferta privada. Por el contrario, el control efectivo de este sector y, más en general, la disminución de su peso relativo, pasan también por una revisión y mejora de la oferta estatal así como un estímulo de la demanda de educación pública⁴⁸. De no ser así, resulta improbable que se pueda llegar a incidir sobre una dinámica política y de mercado que, por lo demás, se encuentra altamente naturalizada entre gran parte de la población peruana.

⁴⁸ Algunas iniciativas orientadas a la mejora de la calidad adoptadas durante los últimos años sugieren algunas posibles vías de avance prometedoras en este sentido. Estas incluyen programas como el Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria, el esfuerzo en la producción y distribución gratuita de materiales (cf. sección 5.2 en este informe), la articulación de un Diseño Curricular Nacional, el reciente énfasis en la mejora de la infraestructura, o el Programa Estratégico de Logros de Aprendizajes de Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA) establecido en 2008. Así mismo, la mejora del financiamiento de la educación desde 2000 apunta a una línea similar: el presupuesto destinado al sector (medido en relación al PIB) ha crecido sustancialmente desde 2013. Sin embargo, esta dista de ser una vía consolidada, en tanto que estas cifras siguen siendo comparativamente bajas en relación a otros países de la región (Oficina de la UNESCO en Lima/CNE, 2016).

Referencias

- Andrabi, T., Das, J., & Khwaja, A. I. (2008). *A dime a day: The possibilities and limits of private schooling in Pakistan* (World Bank Policy Research Working Paper N° 4066). Washington, DC: World Bank.
- Arcidiácono, M., Cruces, G., Gasparini, L., Jaume, D., Serio, M., & Vázquez, M. (2014). *La segregación escolar público-privada en América Latina* (Serie Políticas Sociales N° 195). Santiago de Chile: CEPAL/Publicaciones de las Naciones Unidas.
- Arregui, P. (1994). Dinámicas de transformación de los sistemas educativos en América Latina: el caso del Perú. In J. Puyear & J. J. Brunner (Eds.) *Education, equity and economic competitiveness in the Americas: an Inter-American Dialogue Project* (pp. 203-252). Washington, DC: OEA.
- Arregui, P., Benavides, M., Cueto, S., Hunt, B., Saavedra, J., & Secada, W. (2004). *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: GRADE.
- Ashley, L., Mcloughlin, C., Aslam, M., Engel, J., Wales, J., Rawal, S., . . . Rose, P. (2014). *The role and impact of private schools in developing countries: A rigorous review of the evidence. Final report* (EPPI-Centre Education Rigorous Literature Review Reference N° 2206). London: DfID.
- Aslam, M., & Kingdon, G. (2011). What can teachers do to raise pupil achievement? *Economics of Education Review*, 30(3), 559-574.
- Balarin, M. (2015). *The default privatization of Peruvian education and the rise of low-fee private schools: Better or worse opportunities for the poor?* (Open Society Foundations/Privatisation in Education Research Initiative—Education Support Program Working Paper Number N° 56). London: Open Society Foundations.
- Balarin, M. (2016). La privatización por defecto y el surgimiento de las escuelas privadas de bajo costo en el Perú. ¿Cuáles son sus consecuencias? *Revista de la Asociación Española de Sociología de la Educación*, 9(2), 181-196.
- Balarin, M., & Ñopo, H. (en prensa). *Mercado privado, consecuencias públicas: un estudio sobre el funcionamiento del mercado de servicios educativos de provisión privada en el Perú*. Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Barber, M. (2013). *The good news from Pakistan: How a revolutionary new approach to education reform in Punjab shows the way forward for Pakistan and development aid everywhere*. London: Reform.
- 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* (GRADE, Avances de Investigación N° 15). Lima: GRADE.
- Bonal, X., & Zancajo, A. (2018). Demand rationalities in contexts of poverty: Do the Poor respond to market incentives in the same way? *International Journal of Educational Development*, 59, 20-27.

- Caddell, M. Ashley, L. D. (2006). Blurring boundaries: towards a reconceptualisation of the private sector in education *Compare*, 36 (11), 411–419.
- Clement, M., & Vandenberghe, R. (2000). Teachers' professional development: a solitary or collegial (ad)venture? *Teaching and Teacher Education*, 16, 81-101.
- Cuenca, R. (2013). La escuela pública en Lima Metropolitana. ¿Una institución en extinción? *Revista Peruana de Investigación Educativa*, 5, 73–98.
- De, A., Noronha, C., & Samson, M. (2002). Private schools for less privileged: Some insights from a case study. *Economic and Political Weekly*, 5230–5236.
- Díaz Díaz, H., Huayte Ramírez, V., Farro Custodio, F., & Távora Alvarado, J. (1995). *La educación privada en Lima Metropolitana*. Paris: UNESCO-IIPE.
- Díaz, H., & Eléspuru, O. (1998). Impactos iniciales de las leyes de la educación privada en la matrícula. *Signo Educativo*, Año 7, 35.
- Dixon, P., Tooley, J., & Schagen, I. (2013). The relative quality of private and public schools for low-income families living in slums of Nairobi, Kenya. In P. Srivastava (Ed.), *Low-fee private schooling: Aggravating equity or mitigating disadvantage?* (pp. 83–104). Oxford: Symposium Books.
- Edwards, B. Jr., Klees, S. J., & Wildish, J. L. (en prensa). Dynamics of Low-Fee Private Schools in Kenya: Governmental Legitimation, School-Community Dependence, and Resource Uncertainty. *Teachers College Record*.
- Fennell, S. (2013). Low-fee private schools in Pakistan: A blessing or a bane? In P. Srivastava (Ed.), *Low-fee private schooling: Aggravating equity or mitigating disadvantage?* (pp. 65–82). Oxford: Symposium Books.
- Flores, R. (1997). *La escuela básica en la zona marginal de Santo Domingo. Un estudio comparativo de la organización industrial del servicio de educación en la República Dominicana*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Global Campaign for Education (GCE). (2016). *Private Profit, Public Loss. Why the push for low-fee private schools is throwing quality education off track*. Johannesburg: Global Campaign for Education.
- Guzmán, R., y Cruz, C. (2009). *Niños, niñas y adolescentes fuera del sistema educativo en la República Dominicana*. Santiago: Foro Socioeducativo.
- Härmä, J., & Adefisayo, F. (2013). Scaling up: Challenges facing low-fee private schools in the slums of Lagos, Nigeria. In P. Srivastava (Ed.), *Low-fee private schooling: Aggravating equity or mitigating disadvantage?* (pp. 129–152). Oxford: Symposium Books.
- Härmä, J., & Rose, P. (2012). Is low-fee private primary schooling affordable for the poor? Evidence from rural India. In S. L. Robertson, K. Mundy, A. Verger, & F. Menashy (Eds.), *Public-private partnerships in education: New actors and modes of governance in a globalizing world* (pp. 243–258). Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Heyneman, S. P., & Stern, J. M. B. (2014). Low-cost private schools for the poor: What public policy is appropriate? *International Journal of Educational Development*, 35, 3–15.

- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2014). *Producción y empleo informal en el Perú. Cuenta satélite de la economía informal 2007-2012*. Lima: INEI.
- Junemann, C., Ball, S., & Santori, D. (2016). Joined-up policy: Network connectivity and global education governance. In K. Mundy, A. Green, R. Lingard, & A. Verger (Eds.), *Handbook of global policy and policy-making in education* (pp. 535-553). West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Mizala, A., & Ñopo, H. (2016). Measuring the relative pay of school teachers in Latin America 1997-2007. *International Journal of Educational Development*, 47, 20-32.
- Murillo, F. J., & Martínez Garrido, C. (2017). Segregación social en las escuelas públicas y privadas en América Latina. *Educação & Sociedade* (versión online).
- Oficina de la UNESCO en Lima/Consejo Nacional de Educación (CNE). (2016). *Revisión de las políticas educativas 2000-2015. Continuidades en las políticas públicas en educación en Perú: aprendizajes, docentes y gestión descentralizada*. Lima: Oficina de la UNESCO en Lima/ CNE.
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2009). *Creating Effective Teaching and Learning Environments. First results from TALIS*. Paris: OECD.
- 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*. Inter-American Development Bank.
- Pezo Castañeda, E. (2013). El ejercicio de la docencia por profesionales sin título pedagógico en la educación básica ¿es contrario a la carrera pública magisterial? *Derecho y Cambio Social*, N° 31.
- Phillipson, B. (2008). *Low-cost private education: Impacts on achieving universal primary education*. London: Commonwealth Secretariat.
- Portocarrero, F., Sanborn, C., Cueva, H., & Millan, A. (2002). *Mas allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima: Universidad del Pacifico.
- Riep, C. (2015) *Corporatised Education in the Philippines: Pearson, Ayala Corporation and the Emergence of Affordable Private Education Centers (APEC)*. Brussels: Education International.
- Riep, C. B. (2014). Omega schools franchise in Ghana: "Affordable" private education for the poor or for-profitteering? In I. Macpherson, S. Robertson, & G. Walford (Eds.), *Education, privatisation, and social justice: Case studies from Africa, South Asia, and South East Asia* (pp. 259-278). Oxford: Symposium Books.
- Ron Balsera, M., Dorsi, D., Termes, A., Bonal, X., Verger, A., & González Díaz, J. (2016). Private actors and the right to education. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 46(6), 976-1000.
- Saavedra, J. (2004). La situación laboral de los maestros respecto de otros profesionales. Implicancias para el diseño de políticas salariales y de incentivos. In P. Arregui (Ed.) *Es posible mejorar la educación peruana. Evidencias y Posibilidades* (pp. 181-246). Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).
- Saavedra, J., Melzi, R., & Miranda, A. (1997). Financiamiento de la educación en el Perú. *Documento de trabajo* 24.

- Sanz, M. P. (2014). *"We don't need the state": A study of the habitus formation process, through school choice, in the Peru's rising middle class A qualitative study of school choice*. Tesis de doctorado, Universidad de Bath.
- Sarangapani, P. M., & Winch, C. (2010). Tooley, Dixon, and Gomathi on private education in Hyderabad: A reply. *Oxford Review of Education*, 36(4), 499–515.
- Srivastava, P. (2010). Privatization and education for all: Unravelling the mobilizing frames. *Development*, 53(4), 522–528.
- Srivastava, P. (2016). The global scaling up of low-fee private schooling: The nexus between business, philanthropy, and PPPs. En A. Verger, G. Steiner-Khamsi y C. Lubienski (eds.). *World yearbook of education 2016: The global education industry*. New York: Routledge.
- Termes, A., Bonal, X., Verger, A., & Zancajo, A. (2015). Public-private partnerships in Colombian education: The equity and quality implications of "Colegios en concesión." *Education Support Program Working Paper 66*. London, UK: OSF.
- 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. (2016). Pring on privatisation. In M. Hand & R. Davies (Eds.), *Education, ethics, and experience: Essays in honour of Richard Pring* (pp. 62–74). New York, NY: Routledge.
- Tooley, J., y Dixon, P. (2006). —De facto privatisation of education and the poor: implications of a study from sub-Saharan Africa and India. *Compare*, 36(4), 443–462.
- 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/London: Teachers College Press.
- Verger, A., Fontdevila, C., & Zancajo, A. (en prensa). Constructing Low-Fee Private Schools as an Educational Model for the Global South: From Local Origins to Transnational Dynamics. In A. Verger, M. Novelli & H. Kosar Altinyelken (Eds.), *Global Education Policy and International Development*, 2nd Edición.
- Verger, A., Moschetti, M., & Fontdevila, C. (2017). *La economía política de la privatización educativa en América Latina: políticas, tendencias y trayectorias*. Bruselas: Education International.
- Verger, A., Steiner-Khamsi, G., and Lubienski, C. (2017). The Emerging Global Education Industry: Analyzing market-making in education through market sociology. *Globalisation, Societies and Education*, 15(3), 325–340.
- Walford, G. (2003): School choice and educational change in England and Wales, en: Plank, D.N., Sykes, G. (Eds.), *Choosing Choice: School Choice in International Perspective* (pp. 68-91). New York/London: Teachers College Press.
- Walford, G. (2013). Low-fee private schools: A methodological and political debate. In P. Srivastava (Ed.), *Low-fee private schooling: Aggravating equity or mitigating disadvantage?* (pp. 199–213). Oxford: Symposium Books.

Walford, G. (2015). The globalisation of low-fee private schools. In J. Zajda (Ed.), *Second international handbook on globalisation, education and policy research* (pp. 309–320). Dordrecht, the Netherlands: Springer Netherlands.



Apéndice 1. Guión de entrevista a promotores y/o directores

Buenos días/tardes y muchas gracias por recibirnos, le agradecemos su tiempo y colaboración. En primer lugar, nos gustaría saber si hay alguna cuestión que desee aclarar antes de empezar la entrevista – si necesita que precisemos algún aspecto sobre el objetivo de la investigación, el uso que se dará al material recogido, etc. [Si nos ha dado el consentimiento]: en segundo lugar, recordarle que esta entrevista va a ser grabada, bajo las condiciones que hemos discutido y según se expresa en el documento de consentimiento que firmamos.

La entrevista tiene una duración aproximada de 45 minutos y se organiza en cuatro bloques principales: datos de contexto; estrategias de comunicación y relación con la comunidad, profesorado, funcionamiento y orientación pedagógica; y finalmente infraestructura y recursos materiales.

Bloque 1

- En primer lugar, nos gustaría saber un poco sobre su trayectoria profesional: ¿Desde cuándo trabaja usted en esta institución educativa, y qué cargos ha desempeñado en ella? ¿Cuál es su formación? ¿Tiene experiencia en otras instituciones, privada o públicas?

Datos generales

- ¿Desde cuándo funciona esta institución educativa en particular? ¿Cómo se originó la idea de crear la institución?
- ¿Cuántos alumnado tiene? ¿Cómo ha evolucionado esta cifra? ¿Cuál es el promedio por sección?
- ¿Con qué fondos se financia la institución? ¿Existe alguna escala de pensiones? (FU: existen variaciones o descuentos por hermanos, situación socioeconómica, etc?) ¿Cómo describiría el nivel de morosidad?
- ¿Cuenta con algún tipo de financiamiento externo? (institución, empresa, ONG, Iglesia)?

Posición en la jerarquía local

- Actualmente, ¿hay plazas vacantes en esta escuela? ¿Se han dado casos de sobredemanda en los últimos años? ¿Existen perspectivas o expectativas de ampliar el número de grupos de estudiantes?
- ¿Cómo definiría el perfil de sus alumnado? ¿De qué clase de familias se trata?



(FU: ocupaciones, origen geográfico, estabilidad en SJL, nivel adquisitivo, educación de los padres, expectativas respecto la función de la escuela)

- ¿Diría que este perfil ha cambiado de forma sustancial a lo largo de la historia de la institución educativa? ¿En qué sentido? ¿A qué razones cree que se puede atribuir este cambio?
- ¿Los alumnos que recibe viven cerca de la institución educativa? ¿De qué partes de SJL exactamente?
- ¿Qué proporción de alumnos cambia de un año escolar para otro? ¿En el caso de los alumnos que abandonan esta institución educativa, a qué clase de institución se dirigen y por qué razones?
- ¿Cuál diría que es el nivel de satisfacción de las familias con esta institución educativa? ¿Existen demandas específicas por parte de estos? (FU: ¿Diría que hay algún aspecto que despierta inquietud o insatisfacción? ¿Cómo se gestionan estas?) ¿Cuáles son los aspectos que las familias valoran más positivamente?

Bloque 2

Percepción de competencia y identificación de posición propia y selling points

- Últimamente han aparecido muchas instituciones educativas nuevas por esta zona. ¿Cómo diría que ha afectado esto al nivel de matrícula de este colegio? ¿Nos gustaría saber si tiene la percepción de estar compitiendo, de alguna forma, con otras instituciones educativas (públicas o privadas) en la zona.
- ¿Cuáles diría que son los elementos más distintivos de este centro? ¿Qué cree que motiva a las familias a matricular a sus hijos aquí?
- ¿Cómo describiría la reputación de esta institución en la zona? ¿Diría que ha cambiado de forma significativa durante los últimos años?

Segmentación de mercado, identificación de población target y prácticas de selección

- ¿A qué clase de familias va orientada esta institución educativa?
- ¿Con qué requisitos tiene que cumplir el niño para ingresar a la instituciones educativas? ¿Hay algún criterio de selección de los alumnos ingresantes?
- ¿Realizan entrevistas a los padres de familia como parte del proceso? ¿Qué información se les pregunta?

Bloque 3

Preparación docente

- Actualmente, ¿cuántos maestros/as trabajan en esta institución? ¿Qué otro personal trabaja en la misma?
- ¿Podría decirnos, aunque sea de forma aproximada, la edad y experiencia laboral de cada uno de estos docentes?
- Así mismo, ¿podría decirnos cuánto tiempo han estado trabajando en esta institución en particular? ¿Por qué vías o canales fueron contratados?
- ¿Con qué formación inicial cuentan estos profesores? (título, años de formación) ¿En qué clase de institución ha tenido lugar esta preparación?
- ¿Qué proporción de docentes de la institución ha participado en alguna actividad de formación continua (o desarrollo profesional) a lo largo del último año?

¿En qué instituciones se ha dado esta? ¿Cuál ha sido la motivación? ¿Se trata de actividades auto-gestionadas? (FU: recordar posibles vías: editoriales, UGEL, universidades, dirección)

- ¿Diría que la plantilla de maestros/as suele experimentar cambios significativos entre distintos cursos escolares? ¿Cómo definiría el nivel de rotación?

VV: Prácticas organizativas (coordinación y supervisión); prácticas pedagógicas (alineación con directrices Ministerio de Educación)

- ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación existentes, ya sea entre profesorado o entre profesorado y dirección? FU: ¿Existe algún espacio de intercambio de experiencias entre docentes? ¿Con qué frecuencia se reúne la totalidad de los docentes de la institución? ¿Con qué frecuencia se reúne cada uno de ellos con el equipo directivo?
- ¿Cómo se asegura la supervisión de los docentes por parte del equipo directivo? (FU: quién se encarga y cómo)
- ¿A través de qué mecanismos se decide la asignación de los maestros a diferentes grupos de alumnado y/o asignaturas?
- ¿En base a qué materiales, indicaciones o directivas preparan las clases los docentes?
- ¿Utiliza algún material elaborado por el Ministerio de Educación?
- ¿Cómo se asegura el lineamiento de estas clases con la línea pedagógica específica de la institución? ¿Cómo se asegura el lineamiento de estas clases con el currículo oficial?
- ¿Qué relación mantienen con la UGEL? ¿En qué aspectos reciben alguna clase de asesoramiento, apoyo o supervisión?



Bloque 4

Usos y adaptación del local

- ¿Por cuánto tiempo esta institución ha estado ubicada en este local?
- ¿Cuál es la organización, colectivo o individuo propietario del terreno y/o edificio en que se ubica esta institución?
- En caso de tratarse de un espacio en propiedad de los promotores de la escuela, ¿en qué momento y con qué finalidad se adquiere? ¿Con qué recursos? (préstamo, ahorros...?) ¿Qué otros usos se le han dado anteriormente?
- En caso contrario, ¿quién es el individuo u organización propietario del local? ¿Por qué contrato se rige su utilización? (alquiler, cesión de uso...?)
- ¿Qué motivó la elección de este espacio en particular? ¿Se tomaron en cuenta otras propuestas?
- ¿Se han ocupado otros espacios con anteriormente? De ser así, ¿qué motivó el traslado?
- ¿Cuáles son las expectativas de futuro de esta institución respecto este emplazamiento? ¿Existe la posibilidad o necesidad de un traslado a corto o medio plazo? ¿Se prevé alguna forma de ampliación?

Organización del espacio y servicios básicos

- ¿De cuántas aulas dispone el local?
- ¿Considera que se trata de un número adecuado en relación al número de secciones y turnos? (FU: ¿Con qué frecuencia pueden compartir aula dos cursos y/o secciones diferentes?)
- Más allá de las aulas ordinarias, ¿de qué otras salas o espacio se dispone en el local? (sala de usos múltiples, sala de profesores, biblioteca, cocina, comedor, espacio para administración...?) (FU: ¿Existen espacios exclusivos para profesorado y director? (lavatorios, sala de reunión, etc.)
- ¿Se dispone de algún espacio específicamente destinado al recreo o descanso de los alumnado? De ser así, ¿de qué clase de espacio se trata? FU: cancha, patio, huerto, jardín...
- ¿Cuál es la disponibilidad de lavatorios, inodoros y urinarios? ¿Son estos diferenciados por sexo? ¿Existen servicios higiénicos diferenciados para los docentes?
- ¿Se ha habilitado alguna salida de emergencia o espacio de albergue para situaciones de emergencia y/o catástrofe? (incendio, sismo, inundación)

Recursos materiales

- ¿Cuál es el mobiliario habitual en cada una de las aulas?
- ¿Cómo definiría el estado del mobiliario de la institución? ¿Diría que

necesita ser reparado o reemplazado a corto o medio plazo? ¿Existe presupuesto anual asignado para la reposición de mobiliario?

- ¿De qué material (cuadernos, textos escolares) disponen los alumnos? ¿Se trata de materiales puestos a disposición por la misma institución, o adquiridos individualmente por los estudiantes? ¿Cuáles considera que pueden ser ventajas e inconvenientes de ambas opciones?
- ¿Se dispone de una o más computadoras en el local? De ser así, ¿cuántas? ¿dónde está(n) ubicada(s)? ¿Qué usos se les da?, ¿quién tiene acceso? ¿De qué clase de computadora(s) se trata? (sobremesa vs. laptops) ¿Qué proporción de estas tiene acceso a internet?
- ¿Se dispone de equipos audiovisuales (DVD, reproductor de música, etc)? Si es así, ¿cuándo se adquirieron estos? ¿Qué uso se les da?
- ¿Podría hacer una estimación del número de libros (distintos a textos escolares) de los que dispone la institución? ¿Dónde se guardan estos? ¿De qué clase de libros se trata? ¿Cómo se han adquirido? (compra, donaciones particulares, etc.)

Varios: Valoración de la infraestructura, expectativas de cambio, etc

- Cómo definiría, en términos generales, el estado de la infraestructura escolar?
- ¿Diría que el local requiere reparaciones significativas más allá del mantenimiento ordinario? De ser así, se trataría de reparaciones parciales o totales? ¿Existe la expectativa de llevarlas a cabo? Si es así, ¿por parte de quién, y con qué recursos? Si no es así, ¿por qué motivos? (FU: limitaciones presupuestarias, inminencia de traslado, dificultad técnica...)
- ¿En términos generales, ¿diría que la institución dispone de una infraestructura y nivel de recursos (no humanos) satisfactorio?
- ¿Diría que las instalaciones y recursos de la institución son mejores, peores o similares a los de la institución pública más cercana? ¿Respecto las instituciones públicas en general?
- ¿Diría que, en términos de estructura y recursos, esta institución se diferencia significativamente de otras instituciones particulares cercanas? ¿Y respecto el sector privado en general?



Apéndice 2. El sector EBC: rendimiento académico y resultados de aprendizaje - Tablas

**Tabla 1: Distribución de instituciones educativas privadas (educación primaria)
- San Juan de Lurigancho**

Localidad	Instituciones educativas particulares (IEPs) según pensiones mensuales (S/.)				Instituciones públicas y públicas en convenio	% alumnado en IEPs sobre total	% alumnado en IEPs con pensión mensual menor a 200 sobre el total	% alumnado en IEP con pensión mensual menor a 200 sobre alumnado en IEPs
	<200	201-250	>250/ Descanado	Total				
Campoy	10	2	4	16	4	36,2	15,5	42,74
Huáscar, Huáscar L. Bajo	16	1	2	19	5	22,4	17	75,72
Las Flores, LF 78, LF de Lima	12	8	15	35	4	64,4	11,3	17,57
Mariscal Cáceres, MC. Luzuriaga	29	4	8	41	2	72	53	73,46
San Carlos	3	2	4	9	1	56,5	11	19,49
San Hilarión, San Hilarión Alto	12	3	2	17	4	32,4	16,7	51,63
Santa Elizabeth	5	1	2	8	2	34,1	19,2	56,14
Zarate, Zarate Ascurrun	11	11	13	35	4	43,8	17	38,04

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE) y SIAGIE e Identecole.

Tabla 3: Distribución de la oferta educativa según titularidad y nivel de pensión, por distritos - Educación primaria

Barranco	58,33	8,33	8,33	20,83	8,33	12,50	41,67	14,29	0,20	7,45	-2%	-26,00
Lima	62,41	12,78	20,30	21,05	6,02	2,26	37,59	32,53	0,54	10,05	-6%	-15,41
Lurigancho	67,65	14,71	33,09	16,18	2,94	0,74	32,35	48,91	1,02	24,00	32%	101,90
Cieneguilla	68,42	31,58	31,58	5,26	0,00	0,00	31,58	46,15	1,00	22,75	55%	365,91
Ancon	68,42	15,79	50,00	2,63	0,00	0,00	31,58	73,08	1,58	26,30	56%	76,87
El Agustino	68,89	18,89	41,11	7,78	1,11	0,00	31,11	59,68	1,32	17,05	23%	19,81
Pachacamac	69,35	4,84	54,84	6,45	0,00	3,23	30,65	79,07	1,79	23,20	72%	448,80
Rímac	70,37	11,11	23,46	30,86	4,94	0,00	29,63	33,33	0,79	13,55	13%	-14,04
Surquillo	71,43	10,71	3,57	35,71	17,86	3,57	28,57	5,00	0,13	6,75	-4%	2,94
Lurín	72,73	14,55	43,64	14,55	0,00	0,00	27,27	60,00	1,60	25,45	66%	119,30
La Victoria	72,84	14,81	12,35	39,51	6,17	0,00	27,16	16,95	0,45	11,35	-8%	-20,58
Magdalena del Mar	74,07	18,52	3,70	29,63	11,11	11,11	25,93	5,00	0,14	2,05	-1%	13,80
Independencia	74,73	19,78	47,25	7,69	0,00	0,00	25,27	63,24	1,87	16,90	21%	12,92
San Luís	75,76	18,18	18,18	30,30	9,09	0,00	24,24	24,00	0,75	5,50	11%	14,88
San Borja	76,92	19,23	3,85	11,54	15,38	26,92	23,08	5,00	0,17	0,60	-12%	4,69
Chaclacayo	77,78	16,67	30,56	19,44	11,11	0,00	22,22	39,29	1,38	9,70	19%	14,69
Pueblo Libre	78,13	15,63	6,25	28,13	12,50	15,63	21,88	8,00	0,29	1,05	-10%	4,68
San Juan de Miraflores	78,57	10,48	43,33	20,95	2,86	0,95	21,43	55,15	2,02	18,20	8%	28,89
Breña	79,17	8,33	4,17	50,00	10,42	6,25	20,83	5,26	0,20	5,90	-1%	-13,94
Comas	79,34	14,75	48,85	14,10	1,64	0,00	20,66	61,57	2,37	16,00	4%	22,98
Santa Anita	79,41	4,90	44,12	26,47	3,92	0,00	20,59	55,56	2,14	11,05	19%	78,16
Chorrillos	81,29	15,79	31,58	25,73	3,51	4,68	18,71	38,85	1,69	13,20	21%	39,82
Puente Piedra	81,31	14,95	60,28	6,07	0,00	0,00	18,69	74,14	3,23	28,30	42%	188,02
Villa El Salvador	82,16	13,69	56,02	9,13	2,07	1,24	17,84	68,18	3,14	22,80	21%	62,64
Villa María del Triunfo	82,16	14,11	61,00	6,64	0,41	0,00	17,84	74,24	3,42	20,70	29%	55,92
San Juan de Lurigancho	82,49	13,18	45,01	22,79	1,32	0,19	17,51	54,57	2,57	22,05	28%	71,92
Ate	82,58	9,27	57,30	11,24	3,93	0,84	17,42	69,39	3,29	15,55	25%	107,33
Carabayillo	83,42	14,07	59,30	9,05	1,01	0,00	16,58	71,08	3,58	23,15	54%	152,19
La Molina	84,85	10,61	1,52	22,73	13,64	36,36	15,15	1,79	0,10	1,25	4%	90,60
Los Olivos	85,28	16,45	30,30	32,90	5,19	0,43	14,72	35,53	2,06	9,75	17%	37,42
Miraflores	85,71	28,57	0,00	5,71	11,43	40,00	14,29	0,00	0,00	0,25	-15%	-5,55
San Martín de Porres	85,87	14,13	49,55	20,63	1,12	0,45	14,13	57,70	3,51	10,45	11%	73,19
Lince	86,36	4,55	9,09	40,91	18,18	13,64	13,64	10,53	0,67	3,30	0%	-16,94
San Isidro	89,47	15,79	0,00	0,00	15,79	57,89	10,53	0,00	0,00	0,15	-19%	-14,10
Santiago de Surco	90,08	19,01	9,09	19,83	11,57	30,58	9,92	10,09	0,92	2,00	-3%	56,49
San Miguel	90,28	19,44	4,17	41,67	18,06	6,94	9,72	4,62	0,43	1,90	4%	7,87
Jesús María	92,59	22,22	3,70	25,93	29,63	11,11	7,41	4,00	0,50	1,15	3%	11,27
	Porcentaje instituciones privadas sobre el total	Porcentaje instituciones con pensión indeterminada sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual inferior a 200 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual 201-400 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual 401-600 sobre total	Porcentaje instituciones con pensión mensual superior a 600 sobre total	Porcentaje estatales sobre total	Porcentaje instituciones ≤ 200 sobre total instituciones privadas	Ratio instituciones ≤ 200: instituciones estatal	Índice de pobreza (estimación con 95% de confianza) - 2013	Tasa de crecimiento instituciones educativas privadas (EBR) 2008-2016	Tasa de crecimiento demográfico 1995-2015

Notas:
 1. Pensiones expresadas en Nuevos Soles Peruanos (PEN)
 2. Datos correspondientes a 2016 si no se expresa lo contrario
 3. Se han eliminado los distritos con un número total de instituciones inferior a 10: Santa María del Mar, Punta Negra, San Bartolo, Pucusana, Santa Rosa, Punta Hermosa
 4. Cifras en negrita correspondientes a 10 valores más altos para cada variable

Tabla 4: Distribución de la oferta educativa según titularidad y nivel de pensión, por distritos – Educación secundaria

Barranco	60,00	10,00	0,00	25,00	10,00	15,00	40,00	0,00	0,00	7,45	-0,02	-26,00
Cieneguilla	60,00	20,00	40,00	0,00	0,00	0,00	40,00	66,67	1,00	22,75	0,55	365,91
Ancon	60,00	6,67	46,67	6,67	0,00	0,00	40,00	77,78	1,17	26,30	0,56	76,87
Lima	61,54	12,09	7,69	28,57	9,89	3,30	38,46	12,50	0,20	10,05	-0,06	-15,41
El Agustino	63,04	19,57	28,26	13,04	2,17	0,00	36,96	44,83	0,76	17,05	0,23	19,81
Pachacamac	64,29	9,52	40,48	11,90	0,00	2,38	35,71	62,96	1,13	23,20	0,72	448,80
Chaclacayo	66,67	12,50	16,67	16,67	20,83	0,00	33,33	25,00	0,50	9,70	0,19	14,69
Lurigancho	67,09	10,13	25,32	25,32	5,06	1,27	32,91	37,74	0,77	24,00	0,32	101,90
La Victoria	68,63	13,73	9,80	33,33	11,76	0,00	31,37	14,29	0,31	11,35	-0,08	-20,58
Lurín	69,57	13,04	34,78	21,74	0,00	0,00	30,43	50,00	1,14	25,45	0,66	119,30
Santa Rosa	70,00	30,00	30,00	10,00	0,00	0,00	30,00	42,86	1,00	29,05	0,92	253,79
San Juan de Miraflores	70,43	9,57	26,09	29,57	3,48	1,74	29,57	37,04	0,88	18,20	0,08	28,89
Rímac	70,59	7,84	21,57	33,33	7,84	0,00	29,41	30,56	0,73	13,55	0,13	-14,04
Independencia	72,41	17,24	36,21	18,97	0,00	0,00	27,59	50,00	1,31	16,90	0,21	12,92
Chorrillos	73,20	17,53	11,34	30,93	8,25	5,15	26,80	15,49	0,42	13,20	0,21	39,82
Villa María del Triunfo	74,24	15,91	42,42	15,15	0,76	0,00	25,76	57,14	1,65	20,70	0,29	55,92
Villa El Salvador	74,31	16,67	38,89	15,28	3,47	0,00	25,69	52,34	1,51	22,80	0,21	62,64
San Luís	75,00	12,50	8,33	41,67	12,50	0,00	25,00	11,11	0,33	5,50	0,11	14,88
San Juan de Lurigancho	75,46	12,88	31,90	28,53	2,15	0,00	24,54	42,28	1,30	22,05	0,28	71,92
Comas	76,44	13,22	35,06	24,71	3,45	0,00	23,56	45,86	1,49	16,00	0,04	22,98
Puente Piedra	76,98	16,67	43,65	15,87	0,79	0,00	23,02	56,70	1,90	28,30	0,42	188,02
Ate	77,16	12,18	37,06	20,30	6,09	1,52	22,84	48,03	1,62	15,55	0,25	107,33
Santa Anita	78,13	6,25	29,69	35,94	4,69	1,56	21,88	38,00	1,36	11,05	0,19	78,16
Surquillo	78,95	10,53	5,26	36,84	21,05	5,26	21,05	6,67	0,25	6,75	-0,04	2,94
Los Olivos	80,85	15,60	14,18	43,26	7,80	0,00	19,15	17,54	0,74	9,75	0,17	37,42
Lince	80,95	0,00	4,76	28,57	28,57	19,05	19,05	5,88	0,25	3,30	0,00	-16,94
San Borja	81,82	22,73	4,55	9,09	18,18	27,27	18,18	5,56	0,25	0,60	-0,12	4,69
La Molina	83,33	15,00	1,67	13,33	10,00	43,33	16,67	2,00	0,10	1,25	0,04	90,60
Magdalena del Mar	83,33	16,67	5,56	27,78	22,22	11,11	16,67	6,67	0,33	2,05	-0,01	13,80
Carabayllo	83,48	18,26	47,83	15,65	1,74	0,00	16,52	57,29	2,89	23,15	0,54	152,19
San Martín de Porres	84,86	14,74	33,86	34,66	1,20	0,40	15,14	39,91	2,24	10,45	0,11	73,19
San Miguel	85,45	9,09	1,82	36,36	25,45	12,73	14,55	2,13	0,13	1,90	0,04	7,87
Breaña	86,11	13,89	2,78	50,00	13,89	5,56	13,89	3,23	0,20	5,90	-0,01	-13,94
Pueblo Libre	86,96	17,39	4,35	26,09	13,04	26,09	13,04	5,00	0,33	1,05	-0,10	4,68
Jesús María	88,89	22,22	3,70	22,22	29,63	11,11	11,11	4,17	0,33	1,15	0,03	11,27
Miraflores	89,29	32,14	0,00	7,14	7,14	42,86	10,71	0,00	0,00	0,25	-0,15	-5,55
Santiago de Surco	90,48	19,05	5,95	13,10	14,29	38,10	9,52	6,58	0,63	2,00	-0,03	56,49
San Isidro	94,44	16,67	0,00	5,56	22,22	50,00	5,56	0,00	0,00	0,15	-0,19	-14,10
	<i>Porcentaje instituciones privadas sobre el total</i>	<i>Porcentaje instituciones con pensión indeterminada sobre total</i>	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual inferior a 200 sobre total</i>	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual 201-400 sobre total</i>	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual 401-600 sobre total</i>	<i>Porcentaje instituciones con pensión mensual superior a 600 sobre total</i>	<i>Porcentaje estatales sobre total</i>	<i>Porcentaje instituciones ≤ 200 sobre total instituciones privadas</i>	<i>Ratio instituciones ≤ 200: instituciones estatal</i>	<i>Índice de pobreza (estimación con 95% de confianza) - 2013</i>	<i>Tasa de crecimiento instituciones educativas privadas (EBR) 2008-2016</i>	<i>Tasa de crecimiento demográfico 1995-2015</i>

Notas:

1. Pensiones expresadas en Nuevos Soles Peruanos (PEN)

2. Datos correspondientes a 2016 si no se expresa lo contrario

3. Se han eliminado los distritos con un número total de instituciones inferior a 10: Santa María del Mar, Punta Negra, San Bartolo, Pucúsana, Punta Hermosa

4. Cifras en negrita correspondientes a 10 valores más altos para cada variable

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Educación (ESCALE)

Mapa de la Pobreza Provincial y Distrital 2013 e INEI.

Tabla 2: Caracterización de la muestra (educación primaria)

Nº de identificación	Costo pensión mensual	Costo de matrícula	Alumnado (2016)	Docentes (2016)	Secciones (2016)	Alumnado promedio por aula
1	S/. 150	S/. 100	20	5	6	3
2	S/. 245	S/. 245	109	6	6	18
3	<i>Sin datos oficiales - presumiblemente, en situación de regularización</i>					
4	n/d	S/. 150-300	104	9	6	17
5	n/d	n/d	160	7	6	26
6	S/. 168	S/. 150	286	13	18	15
7	S/. 220	S/. 180	182	10	9	20
8	S/. 140	S/. 50	152	10	8	19
9	S/. 149	S/. 95	55	6	6	9
10	S/. 160	S/. 160	201	6	12	16
11	S/. 100	S/. 20	47	6	6	7
12	S/. 250	S/. 200	152	7	7	23
13	S/. 140	S/. 140	108	8	7	15
14	S/. 160	S/. 150	90	7	6	15
15	S/. 200	S/. 170	267	10	16	16
16	S/. 200	S/. 200	76	5	6	12
17	S/. 200	S/. 100	87	6	6	14
18	S/. 200	S/. 200	292	13	11	26
19	<i>Sin datos oficiales - presumiblemente, en situación de regularización</i>					
20	S/. 170	S/. 150	72	6	6	12
21	S/. 90	S/. 50	174	6	6	29
22	S/. 185	S/. 0	87	6	6	14
23	S/. 150	S/. 150	55	6	6	9
24	S/. 220	S/. 220	74	7	6	12
25	S/. 220	S/. 200	147	6	6	24
26	S/. 80	S/. 0	68	5	6	11
27	S/. 160	S/. 110	62	7	6	10

Fuente: Elaboración propia

Tabla 5. Resultados ECE 2016 según nivel de pobreza distrital y gestión- Primaria

Nivel de pobreza - agrupado	Gestión	Comprensión lectora - En inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En proceso (porcentaje)	Comprensión lectora - Satisfactorio (porcentaje)	Matemática - En inicio (porcentaje)	Matemática - En proceso (porcentaje)	Matemática - Satisfactorio (porcentaje)
		Inferior a 5	Estatal	2,12	36,25	61,64	13,49
	No Estatal	2,76	40,22	57,03	31,63	37,68	30,7
	Total	2,59	39,18	58,23	26,88	38,05	35,07
5-10	Estatal	3,69	39,37	56,95	17,58	39,22	43,22
	No Estatal	3	47,01	49,99	38,54	39,75	21,71
	Total	3,19	44,89	51,92	32,72	39,6	27,68
10-15	Estatal	2,93	39,34	57,73	16,91	40,32	42,77
	No Estatal	3,42	49,96	46,63	42,41	38,04	19,56
	Total	3,27	46,71	50,02	34,58	38,74	26,68
15-20	Estatal	2,53	41,39	56,08	16,16	40,01	43,83
	No Estatal	3,58	52,15	44,28	43,74	37,5	18,76
	Total	3,28	49,03	47,7	35,73	38,23	26,04
20-25	Estatal	2,62	40,64	56,74	16,1	39,65	44,25
	No Estatal	3,88	52,95	43,17	44,5	37,47	18,04
	Total	3,59	50,08	46,34	37,84	37,98	24,19
Superior a 25	Estatal	3,41	42,09	54,5	17,83	40,78	41,38
	No Estatal	4,29	53,98	41,74	46,63	35,53	17,83
	Total	4,01	50,27	45,72	37,65	37,17	25,18
Total	Estatal	2,79	40,06	57,16	16,32	39,89	43,79
	No Estatal	3,55	50,33	46,12	42,13	37,69	20,18
	Total	3,34	47,52	49,14	35,04	38,3	26,67

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU y Mapa de la Pobreza 2013.

Tabla 6. Resultados ECE 2016 según nivel de pobreza distrital y gestión- Secundaria

Nivel de pobreza - agrupado	Gestión	Comprensión lectora - Previo inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En inicio (porcentaje)	Comprensión lectora - En proceso (porcentaje)	Comprensión lectora - Satisfactorio (porcentaje)	Matemática - Previo inicio (porcentaje)	Matemática - En inicio (porcentaje)	Matemática - En proceso (porcentaje)	Matemática - Satisfactorio (porcentaje)
Inferior a 5	Estatal	9,8	39,27	32,17	18,4	25,84	42,87	19,3	11,64
	No Estatal	6	25,44	36,19	32,04	17,8	37,76	23,52	20,6
	Total	6,91	28,73	35,23	28,8	19,71	38,97	22,51	18,47
5-10	Estatal	10,96	39,94	33,22	15,53	27,64	44,02	17,87	10,11
	No Estatal	7,75	31,01	37,44	23,56	20,78	40,36	22,68	15,94
	Total	8,56	33,27	36,37	21,53	22,51	41,29	21,46	14,46
10-15	Estatal	11,36	39,87	33,34	15,03	28,61	44,59	17,12	9,28
	No Estatal	7,77	32,29	36,49	23,02	22,04	41,14	21,29	15,11
	Total	8,79	34,43	35,6	20,76	23,9	42,12	20,11	13,47
15-20	Estatal	12,63	41,09	32,09	13,65	29,48	44,59	16,33	9,05
	No Estatal	8,86	33,71	36,97	20,34	21,4	42,6	21,62	14,26
	Total	9,88	35,71	35,65	18,53	23,58	43,14	20,19	12,85
20-25	Estatal	12,55	42,46	31,62	12,9	30,34	44,47	16,21	8,52
	No Estatal	10,13	35,15	35,68	18,74	23,61	42,5	20,22	13,36
	Total	10,74	37	34,65	17,27	25,31	43	19,21	12,14
Superior a 25	Estatal	12,59	41,34	32,94	12,7	29,39	44,66	17,39	8,13
	No Estatal	8,73	36,17	36,92	17,85	21,5	45,26	20,18	12,73
	Total	9,62	37,36	36	16,67	23,31	45,12	19,54	11,67
Total	Estatal	11,85	40,91	32,4	14,39	28,96	44,32	17	9,27
	No Estatal	8,56	32,75	36,42	21,99	21,71	41,64	21,36	15
	Total	9,41	34,87	35,38	20,01	23,6	42,33	20,23	13,51

Fuente: Elaboración propia, datos MINEDU

Tabla 7. Instalación e infraestructura de la muestra seleccionada

N° IEP	Adaptación de vivienda u otros	Establecida como Inicial	Voluntad o perspectivas expansión (infraestructura)	Comentarios limitaciones espacio o distribución	Espacios adicionales a salones	Áreas de recreo/ actividad física (exteriores)
1	x	ND	x	x	Sala de cómputo	Azotea y uso de losas comunitarias
2		x			Sala de cómputo, aula de talleres, aula de lectura, ambiente de teatro, 3 despachos	Azotea
3	x (hotel)		x		Sala de cómputo y sala de lectura	Parque de enfrente
4	x	x			No	2 pistas cerradas
5					No	Pista cerrada
6		ND	x	x	Sala de cómputo, departamento psicológico, sala de profesores, área de ballet	Uso de losas comunitarias
7	x	ND	x	x	Sala de cómputo, sala de profesores	2 pistas cerradas
8					Sala de cómputo, biblioteca, sala de profesores	Pista cerrada
9	x		x	x	Ambiente de biblioteca	Azotea
10	x		x		Sala de cómputo, sala audiovisual, biblioteca, sala de profesores	Azotea, losas comunitarias
11	x	ND		x	Sala de cómputo, biblioteca, sala de profesores	Pista cerrada
12			x	x	Sala de cómputo, sala de profesores, ambiente de teatro	2 pistas interiores
13	x	x	x	x	Sala de cómputo	Uso de losas comunitarias
14	x	ND	x	x	Sala de cómputo	Pista interior y azotea
15	x	x	x		Sala de cómputo, sala de profesores, biblioteca	Azoteas
16		x	x		Sala de cómputo, sala de profesores, biblioteca	Pista cerrada
17	x (carpintería)	x			Sala de cómputo, ambiente de laboratorio, biblioteca	Azotea y uso de losas comunitarias
18	x	x	x		Sala de cómputo, 2 ambientes de laboratorio	Azotea y 2 pistas cerradas
19	x		x		No	Azotea
20	x	x	x		Sala de cómputo, biblioteca	Azotea
21	x		x		Sala de cómputo, biblioteca	Área libre al costado
22	ND	x			Sala de cómputo, sala de vídeo	Pista interior y "alrededores"
23	x (iglesia evangélica)		x	x	Sala de cómputo	Uso de complejo polideportivo comunitario
24			x	x	Sala de cómputo	Azotea y uso de losas comunitarias
25					Sala de cómputo, sala de profesores	Pista cerrada
26			x		Sala de cómputo	Pista cerrada
27	x	x		x	Sala de cómputo, biblioteca	Pista cerrada

Fuente: Elaboración propia.





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



**Atribución-NoComercial-CompartirIguual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)**

Usted es libre por:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

Adaptar — remezclar, transformar y crear a partir del material

Bajo los siguientes términos:

Atribución — Usted debe darle crédito a esta obra de manera adecuada, proporcionando un enlace a la licencia, e indicando si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo del licenciante.

NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con fines comerciales.

CompartirIguual — Si usted mezcla, transforma o crea nuevo material a partir de esta obra, usted podrá distribuir su contribución siempre que utilice la misma licencia que la obra original.

Las opiniones, recomendaciones y conclusiones de este estudio son atribuibles exclusivamente a los autores del mismo, salvo cuando se indique expresamente lo contrario, y no conllevan automáticamente el respaldo de la Internacional de la Educación. Se han tomado todas las precauciones razonables para verificar la información contenida en esta publicación. Sin embargo, el material publicado no se distribuye bajo ningún tipo de garantía, explícita o implícita. Ni la Internacional de la Educación ni ninguna persona que actúe en su nombre podrá ser hecha responsable del uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

Educación privada de 'bajo coste' en el Perú: un enfoque desde la calidad

Clara Fontdevila, Paola Marius, María Balarin
y María Fernanda Rodríguez

Febrero 2018



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

Sede

5 bd du Roi Albert II
1210 Bruselas, Bélgica
Tel +32-2 224 0611
headoffice@ei-ie.org

www.ei-ie.org
[#unite4ed](https://twitter.com/unite4ed)

La Internacional de la Educación representa a organizaciones de docentes y otros trabajadores y trabajadoras de la educación de todo el planeta.

Es la mayor federación de sindicatos del mundo, que representa a 32 millones de trabajadores y trabajadoras de la educación en unas 400 organizaciones en 170 países y territorios de todo el mundo. La Internacional de la Educación agrupa a todos los docentes y demás trabajadores/as de la educación.



Atribución-NoComercial-CompartirIgual
4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Publicado por la Internacional de la educación - Septiembre 2017
ISBN 978-92-95109-53-7 (Paperback)
978-92-95109-54-4 (PDF)

Foto de portada: Pablo Rivara[CC BY-SA 2.0],
via Wikimedia Commons.